L'élite du Welfare. Une sociologie des sommets de l'État en interaction (1981-1997)

William Genieys

▶ **To cite this version:**

William Genieys. L'élite du Welfare. Une sociologie des sommets de l'État en interaction (1981-1997). V. Amizi. Les élites administratives en France et en Italie, éd. Panthéon-Assas, pp. 143-168, 2006. hal-01403330

HAL Id: hal-01403330
https://hal.science/hal-01403330

Submitted on 25 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ELITE DU *WELFARE*.

Une sociologie des sommets de l'Etat en interaction (1981-1997)[1]

William GENIEYS

CEPEL UMR 5112 CNRS/UNIVERSITE MONTPELLIER 1

Il s'agit dans cette contribution de revenir sur un des nœuds gordien de la sociologie du pouvoir à savoir le rôle prétendu ou avéré des élites politico-administratives françaises dans le processus de décision politique. S'il est vraiment une question que les différentes contributions de cet ouvrage interrogent, c'est celle de la réalité du pouvoir des élites administratives françaises et italiennes dans la prise de décision politique. Les recherches de Sabino Cassese sur le cas italien montrent comment les différents corps de la haute fonction publique, pourtant dotées d'un prestige social moins fort que celui de leurs homologues français, arrivent à bloquer les politiques de réforme[2]. De même, en Italie, la haute fonction publique malgré un profil sociologique " d'élite modeste " arrive à résister au changement[3]. Fort d'un poids historiquement plus important, la haute fonction publique française a conquis depuis le début de la Vème République les sommets du pouvoir[4]. Cette thèse se trouve encore confirmée par certains travaux qui soulignent le rôle de l'ENA dans le processus de fabrication des énarques d'un corporatisme d'Etat[5]. Dans un même temps, la publication sous la plume de hauts fonctionnaires comme Bernard Sptiz et Roger Fauroux de l'ouvrage, *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, montrent que seule une élite de l'Etat est aujourd'hui en mesure la modalité de sa transformation[6].

---

[1] Ce texte s'inscrit dans le prolongement d'une réflexion menée en collaboration avec Patrick Hassneteufel sur l'articulation entre les élites et les politiques publiques. Se référer à William Genieys, Patrick Hassenteufel, " Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? ", *Revue Française des Affaires Sociales,* n°4 octobre-décembre 2001, pp. 41-51.

[2] S. Cassese, " Italy's Senior Civil Service : An Ossified World ", in E. C. Page, V. Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States. A comparative Analysis of Top Officials,* Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 55-65 ?

[3] S. Righettini, " Les dirigeants de la haute fonction publique de l'Etat italien. Une élite modeste ? ", in E. Suleiman, H. Mendras (dir.), *Les recrutements des élites en Europe*, Paris, La découverte, 1995, pp.

[4] Voir à ce propos D. Chagnollaud, *Le premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991, P. Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le seuil, 1977.

[5] J. M. Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

[6] Voir Ph. Bezes, " Bureaucrats, Politicians and the Politics of Administratives Reforms in France (1988-1997) ", in B. G. Peters, J. Pierre (eds.), *Bureaucratics, Politics and Institutional Change*, London, Routledge, 2001, et F. Dreyfus, " A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propose de *Notre Etat* ", *Politix* vol. 15, 59, 2002, pp. 171-194.

Dès lors, il s'agit de prolonger ce débat en s'inscrivant dans une perspective théorique peu mobilisée jusqu'ici en France, celle du néo-élitisme. Outre un cadrage théorique nécessaire, notre réflexion sera étayée à partir de l'exemple de la constitution d'une élite du *Welfare* dans les sommets du pouvoir au tournant des années 90[7]. Le propos consiste à montrer comment dans ces années-là on assiste progressivement, depuis la mise en place de " la politique de rigueur " au sein du secteur de la protection sociale et de la politique familiale, à la formation d'une élite sectorielle capable de manifester une autonomie politique relative par rapport aux autorités formelles du pouvoir (ministres et Parlement) tout en imposant " sa marque " dans la fabrication des politiques. Précisons, qu'il ne s'agit de réintroduire en des termes différents le débat éculé sur " le retour " ou la " fin de technocrates "[8], mais plutôt de montrer qu'en s'appuyant sur une étude de terrain fine sur les sommets de l'Etat en action, c'est-à-dire confrontée à la réalité de la continuité ou du changement dans les politiques publiques, ont peu avancée une nouvelle lecture des élites du politique.

POUR UNE APPROCHE NEO-ELITISTE DES SOMMETS DE L'ETAT

Revenons tout d'abord sur deux idées reçues dont la discussion permet de plaider pour une réintroduction de la sociologie des élites en science politique. Dans un livre plaidoyer pour un juste retour dans les sciences sociales de l'usage du concept d'élite, Eva Etzioni-Halévy a montré que, contrairement à la théorie des classes toujours assimilée à l'égalitarisme démocratique par les *socials scientists*, la théorie des élites considérée elle comme non-démocratique, n'a pas été privilégié dans l'analyse du pouvoir[9]. Pour ma part, j'ai montré comment en France la réception de la controverse élitiste (monisme *vs* pluralisme) a été limitée dans les travaux à une opposition entre " la noblesse d'Etat " et " les élites de

[7] Les données empiriques, comme les extraits d'entretiens et l'analyse sociographique des élites politico-administratives, proviennent d'un rapport de recherche coordonnée par P. Hassenteufel, *L'émergence d'une élite du Welfare ? Sociologie des sommets de l'Etat en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de protections familiales*, Paris, La MIRE, 1999 (juin, 243 pages + annexes).

[8] J. C. Thoenig, *L'Ere des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987 ; V. Dubois, D. Dulong, *La question technocratique,* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

[9] Elle écrit : " For all these reasons, class theory came to be regarded as progressive, egalitarian and democratic, while élite theory has come to be regarded as conservative, elitist, inegalitarian and undemocratic. For many intellectuals élite theory, no less than elitism, has comme to be pejorative term. Through allthis, the less than brillant careers of the term élite abd of élite theory have been perpetuated into the present, and both have been partly delegitimized and marginalized in the social sciences today ", E. Etzioni-Halévy, *The Elite Connection*, Cambridge, Polity Press, 1993, p. 28.

l'Etat "[10]. Dans une perspective néo-élitiste, il s'agit de dépasser ce constat en formulant notre propre grille de lecture des élites du politique. L'objectif est alors de dépasser le débat sur la polysémie de la notion d'élite et notamment celui qui oppose les élites bureaucratiques aux élites politiques. En effet, on sait bien que la distinction wébérienne des rôles de politiques et de bureaucrates a produit un idéal-type discutable. En termes de recherche empirique, ces deux rôles se recoupent, voir se reflète, comme l'atteste le processus de " politisation " de la bureaucratie et celui de " bureaucratisation " de la politique[11]. Appliqué au cas français, Jacques Chevallier rappelle que la question de la formation d'une " élite politico-administrative " est toujours au cœur des débats sur le pouvoir et l'Etat depuis 1958[12]. En effet, le double jeu d'une pénétration des hauts fonctionnaires dans la scène politique et la politisation des hautes strates de la fonction publique conduit à un cumul des ressources aux mains d'un même groupe souvent controversé, bref une version française de l'élite du pouvoir chère Charles Wright Mills[13]. À partir d'une interprétation de la " déchirure progressive du lien étatique ", Pierre Birnbaum réfute cette thèse en soulignant que la fusion des élites françaises ne se trouve toujours pas réalisée car la politisation de haute fonction publique n'a pas débouché sur une pénétration du monde des affaires au sein de l'élite dirigeante de l'Etat[14]. Pour ma part, je vais montrer en m'appuyant une piste de recherche ouvertes par les néo-élitistes qu'il existe toutefois dans nos Etats pluralistes des processus qui conduisent à la formation de groupe d'élites homogène.

La perspective néo-élitiste ouverte par G. Lowell Field et John Higley met en relief que l'existence d'élites coopérantes (consensus/dissensus) se traduit souvent par la réalisation d'accords constitutionnels et institutionnels conduisant à la stabilité politique et sociale en démocratie[15]. À l'instar R. D. Putnam, ils nous invitent ainsi à situer toute réflexion au cœur de la dynamique démocratique en comparant différentes configurations d'élites (*elites convergences vs elites settlement*) pour ensuite mieux les distinguer analytiquement. Deux principaux types de configurations sont alors à distinguer, le premier celui où les affrontements ou le consensus portent sur les *political procedure* (changement de régime, de

[10] W. Genieys, " De la théorie à la sociologie des élites en interaction. Vers un néo-élitisme ? ", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp. 81-1003.
[11] J. D. Aberbach, R. D. Putnam, B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, pp. 4-16.
[12] J. Chevallier, " L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée ", *Pouvoirs*, n°80, 1997, pp. 89-100.
[13] Ch. Wright Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969.
[14] P. Birnbaum, *La France imaginée*, Paris, Fayard, 1999, p. 236.
[15] G. L. Field, J. Higley, *Elitism*, London, Routledge & Kegan Paul, 1980.

Constitution) et le second ou cela se passe autour et dans les *policies choices* (choix des et dans les politiques publiques)[16]. Pour les tenants du néo-élitisme, le choix des politiques publiques est le terrain par excellence ou le pluralisme idéologique se manifeste dans les démocraties stables. C'est justement autour de l'articulation entre la sociologie des élites et le choix de politiques publiques que nous allons situer notre réflexion sur le secteur du *Welfare* en France. Il convient de montrer que dans une démocratie pluraliste de nouvelles élites sectorielles émergent autour d'une vision revisitée des politiques sanitaires et sociales. Le cas du secteur de la protection sociale et de la famille est exemplaire de ce changement qui affecte les sommets de l'administration publique et dans les cabinets ministériels depuis la fin des années quatre-vingt. En effet, la construction progressive d'un groupe d'élite dont la trajectoire sectorielle se consolide à travers la défense du rôle central de l'Etat et la politique maîtrise des coûts financiers. Dans cette perspective, travailler sur le jeu affrontement/consentement dans le choix des politiques du *Welfare* en France conduit à s'interroger nouvellement sur l'articulation entre l'émergence d'une élite dans le pouvoir politico-administratif et la reformulation du référentiel " global-sectoriel "[17]. C'est à partir de l'observation empirique de cette capacité d'influence dans les politiques publiques que l'on a pu avancer l'hypothèse de la formation d'une élite sectoriellement unifiée qui pèse dans les structures décisionnelles de l'Etat[18]. Cependant avant d'aller plus loin dans l'explication, il est nécessaire de s'arrêter sur la définition que l'on va donner à la notion d'élite.

LES ELITES DU POLITIQUE EN QUESTION : A LA RECHERCHE D'UNE DEFINITION OPERATOIRE.

L'excellente discussion du concept " d'élite(s) " de Raymond Boudon et de François Bourricaud met en évidence que l'emploi du singulier ou du pluriel traduit suivant l'option analytique retenu par le chercheur[19]. D'après, ces sociologues le dilemme parétien, selon lequel " il y a autant d'élite qu'il y a de branches d'activités (d'où une pluralité irréductible des élites) … Il existe ainsi à la fois *une* élite dirigeante au singulier et *des* élites non

[16] R. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice-Hall, 1976 et J. Higley, M. Burton, " Invitation to Elite Theory. The Basic Contentions Reconsidered ", in G. W. Domhoff, T. R. Dye, *Power Elites and Organizations*, Bervely Hills. London, Sage, 1987, pp. 219-239

[17] Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action, Paris*, PUF, 1987.

[18] William Genieys, Patrick Hassenteufel " Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du *Welfare* ? ", *Revue française des affaires sociales*, n°4 octobre-décembre, 2001, pp. 41-50.

[19] R. Boudon, F. Bourricaud, " Elite(s) ", in *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 225-232.

dirigeantes au pluriel "[20]. Il s'agit dès lors d'établir à partir d'une étude de terrain, que si la pluralité des élites dirigeantes n'a cessé d'être prouvé dans le cadre des démocraties représentatives[21], on assiste en revanche au sein de certaines " branches d'activités " de l'Etat à la formation de groupes d'élite sectorielle unifiée. L'observation empirique de ce changement est possible à partir de la construction d'une définition opératoire des élites du politique revisitant les définitions et les méthodes d'identification des élites.

Auteurs	Définitions	Elites concernées
T. Bottomore (1964)	Les élites désignent les groupes fonctionnels qui pour quelques motifs que se soit occupent un rang social élevé	*Toutes*
A. Giddens (1974)	Les individus qui occupent des positions d'autorité formellement définies à la tête d'une organisation sociale ou institutionnelle	*Politique, économique, judiciaire, fonctionnaire, militaire, syndicaliste, religieuse, médias*
R. Putnam (1976)	Les gens qui sont près du sommet de la pyramide du pouvoir et qui ont la capacité d'influencer les décisions politiques	*Politique, économique, leaders organisation, fonctionnaire, militaire, religieuse, intellectuel*
E. Suleiman (1978)	Tous les gens qui occupent des positions d'autorité font partie de l'élite	*Administrative, politique, industrielle et financière*
G. Moore (1979)	Les gens qui grâce à leurs positions institutionnelles ont un potentiel important pour influencer les politiques publiques nationales	*Politique, économique, fonctionnaire, syndicaliste, médias, associations*
T. Dye (1983)	Les individus qui occupent des positions d'autorité dans les grandes institutions	*Affaire, média, droit, éducation gouvernement, militaire*
Field, Higley (1985)	Les personnes qui sont capables grâce à leur position dans des organisations puissantes d'influencer de façon régulière la vie politique nationale	*Gouvernementales, partis, militaire, affaire, syndicaliste, média, religieuse,*
W. Zartman (1982)	Distingue les *core elite* (noyaux d'élite) comme les quelques individus qui occupent le sommet des positions politiques et jouent un rôle central dans la prise de décision Avec la *general elite* qui n'ont pas de positions institutionnelles importantes mais qui grâce à leur contact régulier avec la *core élite* sont en mesure de leur donner des idées pour les politiques	*Politique, militaire, économique Social, religieuse, professionnel, journaliste, et grands propriétaires*

Un rapide survol de l'importante littérature anglo-saxonne consacrée à la sociologie des élites permet de dresser un aperçu des définitions avancées (cf. tableau infra)[22]. Il se dégage de la lecture de ces acceptions du concept d'élite un sentiment de variabilité souvent dépendant du type d'élite étudié. Ces auteurs s'accordent sur l'importance des critères de

[20] *Ibid.*, p. 225.
[21] R. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, op. cit., pp. 115-116.
[22] J. Higley, M. Burton, " Invitation to Elite Theory. The Basic Contentions Reconsidered ", op. cit., p. 223.

positions (de pouvoir) et la capacité (plus ou moins prononcée) d'influencer ou de participer à la prise de décision politique. C'est sur le deuxième point avec l'essor des travaux sur les élites bureaucratiques que les avancés les plus significatives ont été effectuées notamment en articulant la structure de l'élite administrative et la capacité à définir un style de politique publique particulier[23]. On citera comme exemple l'étude magistrale de Théda Skocpol sur le retour de l'Etat où, la socio-historienne nous invite à prêter une attention particulière au rôle, au statut et aux ressources des élites politico-administratives pour mieux saisir le sens des politiques publiques produites en matière de *Welfare* aux Etats-Unis dans une conjoncture historique particulière[24]. Cependant, il se dégage de ces définitions " classiques " des élites trois critères (positions, réputations et décisions) qui renvoient a autant de modes d'analyses de la réalité empirique[25]. Il va de soi que pour la plupart des sociologues qui travaillent sur cette question l'approche positionnelle (" les gens qui occupent des positions ", cf. le tableau infra) constitue un point de passage obligé pour saisir la réalité observé dans la mesure ou les positions de pouvoir acquises sont réelles. L'analyse réputationnelle permet quant à elle de prendre en compte les relations informelles de pouvoir dans les institutions (réseau etc.), et dans cette perspective, elle constitue le complément idéal de l'analyse des positions. Si ces méthodes ont permis de décrire de plus en plus finement les structures qui pèsent sur la conduite des élites, notamment à travers leur mode de (re)production, elles aboutissent bien souvent laisser de côté leur pouvoir de transformation des institutions au nom d'une prétendue *path dependency* institutionnelle. A contrario, l'analyse décisionnelle s'attache à définir les élites comme les acteurs (*agencies*) qui participent et sont susceptibles d'influencer la prise de décision politique, et par la même manifeste leur *capacité* à changer un régime politique ou encore à changer les politiques publiques[26].

Une telle perspective analytique conduit à considérer les élites du politique comme la pluralité des acteurs qui participent au mode d'exercice du pouvoir via la prise de décision

---

[23] J. D. Aberbach, R. D. Putnam, B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies,* op. cit., pp. 84 et s.

[24] Th. Skocpol, " Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research ", in P. E. Evans, D. Rueschemeyer, Th. Skocpol, *Bringing the State back in*, London, Cambridge University Press, 1985, pp. 4-43.

[25] La sociologie des élites appliquée au pouvoir local au Etats-Unis a très bien montré au terme d'une analyse très fine, que " *les approches décisionnelles, l'approche par l'activité sociale, l'approche réputationnelle et l'approche positionnelle* " ont des résultats rarement concordants, cf.,L .Freeman, Th. Ferero, W. Bloomberg, M. Sunshine, " Research on Leaders in locals communities : a comparison aproaches ", *American Sociological Review,* october 1963, pp. 794-798.

[26] M. Dogan, J. Higley, *Elites, Crises, and the Origins of Regimes,* Boulder, Rowman & Littlefield Publishers.Inc, 1995.

politique dans régime démocratique. Ainsi en revisitant la distinction de William Zartman[27] (*core elite* et *general elite,* cf., le tableau des infra*)* on propose une définition opératoire des élites du politique fondé sur une différenciation verticale au sein de la structure du pouvoir entre celles qui gouvernent formellement et celles qui leur donnent des idées pour orienter les politiques publiques. Les élites de gouvernement sont celles qui ont la possibilité et surtout la capacité d'influencer directement les décisions politiques en intervenant tout aussi bien sur les procédures politiques que dans les choix de politiques publiques. Ce " cœur " des élites *(core elite)* se réduit empiriquement à quelques individus comme les chefs d'Etats, chefs de gouvernement, ministres, *leaders* de partis politiques, leaders syndicaux. Toutefois, pour prendre les décisions notamment en matière de politiques publiques, elles s'appuient sur d'autres élites ayant des positions institutionnelles d'accompagnement (membres de cabinets, directeurs d'administration centrale, experts), qui en raison de leur proximité, sont en mesure de leur faire passer des idées. Ces élites seraient constituées par les acteurs qui font l'entourage politique et sectoriel de la décision. Bref, les élites qui façonnent et qui portent les politiques publiques soit dans le secteur, soit encore entre plusieurs secteurs.

Les différentes méthodes d'analyse mobilisées
Pour l'identification de l'élite du *Welfare*

- -L'approche *décisionnelle* afin d'appréhender concrètement l'intervention des hauts fonctionnaires sur les principales décisions en matière de politique de protection maladie et de prestations familiales au cours de la période retenue (1981-1997). Cette démarche, qui se fonde sur les entretiens et sur une connaissance plus large du fonctionnement des secteurs d'action publique analysés, permet d'étudier ces hauts fonctionnaires en action dans le cadre de systèmes d'interactions complexes
- La méthode *positionnelle* permettant de préciser les positions de pouvoir occupées et les logiques de carrière dans ces secteurs de l'action publique.
- La méthode *réputationnelle* qui permet, sur la base des entretiens, de repérer, en première analyse, quels sont les acteurs qui exercent un pouvoir et une influence sur les autres.
- La méthode *relationnelle* qui permet de saisir certaines interactions informelles qui relient les membres du groupe, ainsi que les lieux de rencontres et de socialisation mutuelle (réseaux etc.).
- La méthode *cognitive* des politiques publiques qui permet d'appréhender les conceptions que partagent les hauts fonctionnaires du secteur (représentations, référentiels, idées). Elle se fonde sur les entretiens et sur les textes écrits par ces acteurs.
- La méthode *sociographique* permet enfin une caractérisation sociologique de la population étudiée à partir des critères classique comme le genre, âge d'entrée dans le secteur et dans la carrière, diplômes, appartenance professionnelle.

L'entrée par l'approche décisionnelle permet d'élargir la palette des méthodes mobilisées de l'analyse des élites à la méthode relationnelle (rôle de l'entourage et des

[27] W. Zartman, " Political elites in Arab North Africa : origins, behavoir and prospects ", in I. Zartman et al.

réseaux) et à la méthode cognitive (référentiels d'action publique) telle qu'elle a été développée plus récemment dans l'analyse des politiques publiques[28]. En tel détour autorise ensuite, et dans une logique diachronique de recourir à analyse sociographique des élites afin de re-situer les effets de la spécialisation sectorielle sur la professionnalisation des carrières[29]. Cette inversion diachronique des méthodes permet tout d'abord d'éviter les pièges de la différenciation horizontale des élites qui sur-valorisent les oppositions entre les élites politiques, les élites administratives et les élites économiques, alors que l'on sait justement que les rôles sont de plus en plus interchangeable dans la réalité empirique. Par ailleurs, cette inversion des méthodes conduit à dépasser le dilemme de l'élite politico-administrative en re-situant le " sens de l'action " au centre de l'analyse[30]. Partant de là, je propose la définition opératoire suivante de *l'élite du Welfare* : celle d'un groupe d'acteur qui manifeste une homogénéité politique susceptible d'influencer la prise de décision en raison d'une capacité à agir collectivement sur les valeurs, les normes et les idées dans le secteur du *Welfare*. Les caractéristiques socio-politiques repérables de cette élite sont les suivantes : des trajectoires socio-professionnelles homogènes conduisant à la maîtrise d'un savoir faire technique fort et peu partagée, et des interactions avec les décideurs politiques qui s'inscrivent dans la durée.

Ainsi, l'approche des élites du politique à travers la distinction de deux niveaux d'analyse et le croisement des méthodes autorise à dépasser les limites préalablement observées dans la plupart des travaux sur les élites à savoir que l'approche décisionnelle conduit à vérifier le pluralisme alors que l'approche par la socialisation et les structures autorise quant à elle à sur valoriser l'unité de l'élite. Nous allons montrer maintenant à partir des données empiriques issues de notre étude que l'on peut établir le contraire en révélant que

(eds.), *Political elites in Arab North Africa,* Longman, New York, 1982.

[28] Dans un ouvrage de synthèse sur la méthode de l'entretien semi-directif appliquées aux élites dirigeantes, Pierre Muller rappelle que " pour saisir l'ensemble des valeurs, des normes ou des images qui assemblée de manière plus ou moins rigide font un *référentiel* (en italiques dans le texte) " l'interview forme un outil clefs car il permet de faire émerger les éléments essentiels qui constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique. C'est dans cette perspective qu'il faut pratiquer empiriquement une sociologie des élites du politique. Voir Pierre Muller, " Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans le secteur de l'agriculture et de l'aéronautique ", in S. Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, p. 68.

[29] C'est la critique que l'on peut à la dernière étude empirique publiée sur les cabinets ministériels français, ou les auteurs se contentent de souligner à nouveau le poids des propriétés sociales, P. Mathiot, F. Sawicki, " Les membres de cabinets ministériels socialistes en France. 2/ Passage en cabinet et trajectoires professionnelles ", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°2 avril 1999, pp. 231-264.

[30] L'analyse des politiques publiques notamment dans sa variante française a fortement souligné les interactions fructueuses entre les réseaux et les sens dans l'action publique. L'exemple le plus abouti de ce type de recherche est certainement l'étude comparée de la réception et de la traduction dans les politiques publiques de la vulgate libérale dans l'Europe des années quatre-vingt, cf., Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

c'est justement autour du processus décisionnel que c'est construit *une élite* qui gouverne dans les politiques du *Welfare* en France depuis la fin des années quatre-vingt. Ensuite selon une démarche diachronique introduisant une sociographie de l'ensemble des élites politico-administratives qui ont occupé des positions de pouvoir permet de montrer que seulement un tiers de hauts fonctionnaire du social font toute leur carrière dans ce secteur. Il s'agit dès lors d'effectuer une sociologie des élites du politique en s'interrogeant dans un premier temps sur *que gouverne* dans le processus de construction des politiques, pour dans un second temps souligner la particularité de certaines trajectoires professionnelles de acteurs *qui gouverne* dans le secteur du *Welfare*.

QUE GOUVERNE DANS LES DECISIONS DE POLITIQUES SOCIALES : L'ELITE DU *WELFARE* ?

On sait que l'une des gageures des gouvernants dans une démocratie est la maîtrise de " budgets temps "[31]. Ces derniers ne sont pas les mêmes lorsque l'on compare la durée d'exercice des fonctions politiques et celle des politiques publiques. La réalisation de politiques publiques dépasse en règle générale le temps de la mandature. Pour les néo-institutionnalistes, ce phénomène se traduit dans les politiques de *Welfare* en France par une autonomisation relative de l'action de l'Etat[32]. Dans une perspective comparée, des chercheurs ont montré toutes les difficultés que les gouvernements conservateurs américains et britanniques ont rencontrées lors de leur tentative de réforme du système de protection sociale[33]. Paul Pierson révèle à ce propos, qu'en raison d'une forte *path dependency*, que les crises des Etats providence n'entraînent pas de profonds changements tant les intérêts attachés aux politiques passées jouent fortement[34]. Bruno Palier décèle dans son étude sur le gouvernement de la sécurité sociale que les nouvelles politiques se sont construites récemment par opposition au passé[35]. Pour aller plus loin dans la compréhension du *que*

[31] J. J. Linz, " Les contraintes temporelles de la démocratie ", in J. Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, éd. Karthala, 2002, p. 32.
[32] Voir à ce propos les synthèses proposées par F. X. Merrien, " Etat et politique sociales : contribution à une théorie néo-institutionnaliste ", Sociologie du Travail, n°3 1990, pp. 267-294 et, F. X. Merrien, " Etats-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes ", *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, pp. 211-242.
[33] S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative politics,* Cambridge, Cambridge Unviversity Press, 1992.
[34] P. Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
[35] B. Palier, " Gouverner le changement des politiques de protection sociales ", P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de science Po, 2003, pp. 163-179.

gouverne les politiques de protections sociales depuis la fin des années quatre-vingt, on effectuera une relecture des différentes stratégies d'action collective des élites intervenant dans le processus de décision tout en soulignant la transformation progressive du cadre cognitif, des normes et des règles du secteur depuis les années 1980[36]. Dès lors selon cette démarche " hypothético-inductive ", on peut revisiter la question de l'articulation entre le changement politique et le changement dans les politiques. En effet, s'il apparaît assez nettement pour les spécialistes de la protection sociale qu'il y a une continuité assez forte dans la conduite des politiques publiques de la santé et de la famille (celles que nous avons étudiées), par-delà les différents changements majorité gouvernementale, peut-on l'expliquer à partir du pouvoir d'influence d'un groupe d'acteur restreint constituant et se comportant comme une élite sectorielle ? En réponse à cette question quatre critères permettant de postuler l'existence d'une élite sectorielle relativement homogène, unifiée et consensuelle dans ses représentations, et cohérente dans la logique d'action par rapport aux élites gouvernementales (ministres et chef de l'Etat), peuvent être avancés.

Une élite cohérente dans sa représentation des politiques

Le premier critère attestant de l'homogénéité de l'élite est celui de la continuité dans les représentations cognitives de l'action publique. L'appréciation empirique de ce phénomène s'appuie sur l'approche cognitive des représentations et des idées (cf. tableau supra). Effectivement, quand on regarde les textes publiés[37] ainsi que les entretiens que nous avons pu réaliser, on peut identifier les éléments d'une " vision " de la transformation du système de protection sociale français émanant de cette élite qu'il s'agisse tout aussi bien des membres ayant été dans des cabinets ministériels de gouvernement de gauche ou de droite. En effet, ces acteurs partagent un référentiel[38] d'action commun que résumer de la façon suivante : " *pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'Etat et en ciblant les prestations sociales vers les plus*

[36] Afin de bien saisir les effets du temps sur l'action politique des élites et sur les politiques sectorielle, il est nécessaire d'inscrire la recherche empirique sur une vingtaine d'année (la période retenue pour l'enquête empirique s'étendait de 1981 à 1997). Sur le plan politique, c'est une période qui malgré les deux septennat de François Mitterrand s'est traduite par des alternances gouvernementales relativement régulières avec trois périodes dites de " cohabitation ".

[37] On peut citer ici comme exemple certaines publications émanant des acteurs constituant cette élite : G. Johanet, *Sécurité sociale : l'échec et le défi*, Paris, Seuil, 1998 ; F. Mercereau, " Raisons et leçons des déficits chroniques ", *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp. 49-58 ; J. de Kervasdoué, R. Pellet, *Le carnet de santé de la France 2000-2002,* Paris, Economica, 2002.

démunis "[39]. Les hauts fonctionnaires interviewés se sont tous montrés très attachés aux principes fondateurs de la Sécurité sociale française tout en privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale depuis la fin des années quatre-vingt. Ils mettent l'accent sur les responsabilités de l'Etat en matière de protection sociale, ce qui se traduit également par une critique du paritarisme [40]. Cette affirmation du rôle de l'administration par rapport aux caisses de Sécurité sociales constitue un leitmotiv récurrent qui, bien que n'étant pas radicalement nouveau, s'affirme très fortement depuis 1981[41]. Ces conceptions se traduisent très nettement dans le Plan Juppé qui est largement issu de réflexions émanant de la Direction de la Sécurité sociale dont le rôle s'est fortement affirmé au cours de la période[42]. Un glissement d'une logique d'égalité vers une logique d'équité est également perceptible. On la retrouve dans l'évolution des prestations familiales et dans le projet de couverture maladie universelle (CMU). On peut toutefois constater que ce référentiel d'action commun se décline selon des modalités différentes en termes de dispositifs d'action publique, notamment par rapport aux deux domaines de la protection sociale retenus. Ainsi pour le domaine des prestations familiales, on note une volonté commune d'articuler plus étroitement les éléments historiques des politiques familiales (autour de considérations notamment démographiques) avec des considérations d'ordre sociales, notamment la mise sous condition de ressources et l'articulation des questions familiales avec les questions d'emplois. Tous ces thèmes largement portés par cette élite peuvent être qualifiés de " corpus flottant ", constituant un stock ou un répertoire de solutions disponible sur des durées relativement longues. C'est à l'intérieur de ce répertoire d'idées et de représentations que puisent ces acteurs pour avoir une influence directe sur le processus décisionnel et c'est aussi en cela quelle constitue *une* élite sectoriellement unifiée. On peut ainsi donner quelques exemples significatifs. Dans le domaine de la protection maladie on peut d'abord mentionner le plan Juppé (1996), déjà évoqué. Celui-ci se fonde très largement sur les travaux de la

[38] Sur cette notion, au cœur des travaux français sur la dimension cognitive des politiques publiques, on se reportera à l'ouvrage collectif dirigé par A. Faure, G. Pollet et P. Warin, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

[39] Nous avons déjà avancé cette formulation du référentiel sectoriel cf., W. Genieys, P. Hassenteufel, " Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du *Welfare* "?, *op. cit*., pp. 46 et 47.

[40] Certains chercheurs ont d'ailleurs bien montré les limites du paritarisme à la française, cf., D. Damamme, B. Jobert, " Les paritarismes contre la démocratie sociale ", *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp.87-102.

[41] Sur ce point voir la thèse très complète de Bruno Pallier sur les transformations récentes qui ont affecté la Sécurité sociale, cf., B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, 2002.

[42] Lors de l'un de nos entretiens une ancienne directrice de la Sécurité sociale affirme que la plupart des " *idées* " du plan Juppé ont été élaborées dans ces services. Il ressort d'ailleurs de ses entretiens malgré quelques " *conflits de paternité* " en matière de réforme une véritable communauté de vues sur le devenir du secteur (voir nos développement infra).

commission du Plan " Santé 2010 " présidée par Raymond Soubie et à laquelle ont participé de nombreux membres de notre élite sectorielle. Les idées développées dans ce cadre ont été fortement relayées par la Direction de la Sécurité sociale auprès du cabinet du Premier ministre et du ministre des Affaires sociales, deux structures qui ont joué un rôle essentiel dans le processus décisionnel fermé qui a caractérisé cette réforme. On peut aussi évoquer le " plan Bérégovoy " (1983) ou la " réforme Evin " (1991) pour l'hôpital, tous deux élaborés de concert par le cabinet du ministre des Affaires sociales et la Direction des hôpitaux. Dans le domaine des prestations familiales les plans familles (notamment ceux de 1986 et de 1994) ont été largement décidés au niveau des cabinets ministériels, en liaison étroite avec la direction de la CNAF.

Une élite capable d'influencer le contenu de la décision politique

Le deuxième critère d'identification de cette élite est donc le rôle direct qu'ont joué un certain nombre de ses membres dans la définition de certains outils de politiques publiques. Il s'agit ici de croiser l'approche en termes de référentiel avec celle de la décision politique (cf. tableau supra). Ces outils sont, par exemple, le budget hospitalier global associé largement à la figure de Jean de Kervasdoué alors qu'il était directeur des hôpitaux ; la maîtrise médicalisée des dépenses de santé pour laquelle Gilles Johanet, alors directeur de la CNAM a joué un rôle clef ; ou bien encore l'assurance maladie universelle, devenue couverture maladie universelle (du fait du rôle pionnier joué par un petit groupe de hauts fonctionnaires)[43]. Ces mesures ont été discutées et forgées par cette élite sectorielle, avant d'avoir été mis en place à des périodes correspondant à des contextes politiques particuliers. De plus, elles sont souvent reprises et mises en place après coup par certains membres qui sont alors plus proches d'un autre camp politique. Il y a ainsi une forte continuité dans les mesures et dans la logique de mise en œuvre de la décision alors même que les périodes d'alternances gouvernementales sont de plus en plus rapprochées. C'est le cas en particulier pour le plan Juppé et la politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé[44]. A ce savoir-faire professionnel sur les politiques sectorielles s'ajoute un jeu de différenciation sectorielle à l'intérieur même de l'Etat vis-à-vis d'autre élites. Ainsi, on observe une volonté d'affirmation assez forte d'une

[43] Toutes ces " imputations " ont été longuement discutées dans le cadre de nos interviews avec les personnes sues citées, Cf., *Les entretiens*.

[44] Pour une récente interprétation des effets du " Plan Juppé " notamment ne matière de protection maladie se reporter à l'article de synthèse de Patrick Hassenteufel, " Le premier septennat du Plan Juppé . Un

identité sectorielle par rapport au ministère des Finances. Certes, il s'agit là d'un aspect qui concerne plus le domaine de la protection maladie, voire les retraites[45]. Cette tentative d'autonomisation se traduit par un souci très marqué de prise en compte de la " *contrainte financière* ", dans une logique d'autonomisation par rapport aux " *gens des Finances* ". Certes la prise en compte du point de vue de Bercy est importante comme le montre le passage de certains membres de cette élite durant leur mobilité au sein du bureau de la direction du budget en charge des comptes sociaux (sous-direction 6 du ministère des Finances). On peut citer pour illustrer ce phénomène à travers les propos tenus par un ancien directeur de la CNAM : " *A la fin de l'année 1982, j'ai fait ma mobilité de jeune haut fonctionnaire à la direction du Budget, juste parce que Jean Marmot qui s'occupe de me conseiller dans ma carrière et un ami intime de Jean Choussat alors directeur du Budget. En 1984, je fait le choix de revenir à la direction de la sécurité sociale alors que l'on me propose de rester au Budget. Je reviens en tant que sous-directeur adjoint et je m'occupe des affaires financières ce qui me permet de mettre à profit mon expérience au budget. Depuis, je défends l'intervention étatique dans le cadre de responsabilités sociales mais aussi avec l'idée que ce ne soit pas dans n'importe quelles conditions financières* "[46]. Mais si l'espace des possibles est borné par Bercy, c'est bien notre élite qui, une fois la dimension financière intégrée, est seule capable de produire les outils nécessaires aux politiques sociales[47]. Dans cette perspective, les acteurs qui constituent l'élite du *Welfare* se font fort dans le cadre des entretiens à être les seuls à faire mieux que Bercy, grâce à une capacité à saisir la réalité des politiques dans toute leur complexité et non seulement à travers une logique purement budgétaire. Bien entendu, certains de ces hauts fonctionnaires regrettent qu'au sein de l'Etat le Ministère des Affaires Sociales se soit progressivement transformé en " *véritable ministère du budget social* "[48]. D'autre, comme Anne-Marie Brocas admette que si l'autonomie institutionnelle du secteur étatique des Affaires Sociales constitue un fait indéniable, surtout par rapport à la tutelle exercé par le Ministère des Finances au milieu des années quatre-vingt,

non-changement décisif ", in J. de Kervasdoué (dir.), *Carnet de santé de la France 2003*, Paris, Dunod, 2003, pp. 121-147.

[45] L'article rédigé pour la revue *Pouvoirs* par François Mercereau, ancien directeur de la Sécurité sociale et membres des cabinets ministériels de Pierre Bérégovoy que nous avons interviewé dans le cadre de notre enquête est un modèle du genre. Cette élite du *Welfare* avance une lecture financière et prospective sur le devenir de la " Sécu " et du système des retraites qui caractérise bien notre propos, cf., F. Mercereau, " Raisons et leçons des déficits chroniques ", (op. cit.).

[46] W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation de l'élite du *Welfare* ", (op. cit., p. 82).

[47] Cela est frappant dans le cas de la sécurité sociale où une des figures emblématiques de notre élite Gilles Johanet avance les " outils " (les réformes qu'il souhaite pour sauver la sécurité sociale) qui permet d'intégrer la contrainte financière dans un projet de réforme de la Sécurité sociale, cf., G. Johanet, *Sécurité sociale : l'échec et le défi*, Paris, Seuil, 1998.

[48] W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation de l'élite du *Welfare* ", (op. cit., p. 81).

c'est par ce que l'on " a chaussé les bottes de Bercy… Peut-être pas en terme intellectuel mais en termes de valeurs "[49].

Cette capacité de l'élite du *Welfare* d'influencer les politiques se traduit par le développement d'une " *contre culture* " au sein de la plupart des directions de l'administration centrale du secteur (Sécurité sociale, Hôpitaux, Action sociale, Santé). Ici, le cas de la direction de la sécurité sociale est exemplaire comme l'atteste son rôle central dans la promotion des idées qui constituent le substrat intellectuel du volant " Sécu " du plan Juppé. Il est d'ailleurs frappant de voir comment les hauts fonctionnaires de cette direction revendiquent la paternité de cette réforme sans avoir toutefois une réelle affinité politique avec le gouvernement conservateur. Par ailleurs, c'est aussi au tournant des années quatre-vingt-dix que cette direction voit ses effectifs augmentés d'un point de vue quantitatif et d'un point de vue qualitatif. D'après une ancienne directrice de cette administration centrale, il s'agissait " *de se doter en interne d'une véritable Task Force capable de faire en interne de la prospective* ". La direction de la sécurité sociale se dote de la capacité de proposer de nouvelles orientations dans les politiques. Soulignons toutefois sous les effets politiques que nous venons de mentionner qu'à la tête de la direction de la Sécurité sociale, les hauts fonctionnaires qui avaient une certaine conception du progrès social laisse leur place à une élite sectorielle qui privilégie une approche financière du *Welfare*, au point même de " *se transformer en un véritable ministère du budget social* ". De plus, les nombreuses réunions d'arbitrages interministérielles à Matignon sont le lieu d'un affrontement avec les représentants de la direction du budget autour du débat orientations/coûts des politiques sociales mettant en cause un ministère qualifié de " dépensier "[50]. Cette perpétuation des rôles facilite en retour le processus d'homogénéisation d'une élite sectorielle qui doit pour faire face faire preuve de cohérence mais aussi se montrer le cas échant capable de faire mieux[51].

Une élite connectée dans de nouveaux lieux d'inflexion des politiques

[49] A. M. Brocas, " L'autonomie du ministère chargé des affaires sanitaires et sociales. Quelques réflexions à propos des travaux qui précèdent ", *Revue française des affaires sociales*, n°4 octobre-décembre, 2001, p. 66.

[50] Rappelons ici que l'organisation même de direction du budget intègre cette dimension avec ces " bureaux sectoriels " (sous-direction 6, bureau 6 b) qui sont en contact direct avec les ministères dépensiers (dont les affaires sociales).

[51] Un haut fonctionnaire de la direction de la sécurité confirme ce changement de comportement : "*Je vois par exemple dans les discussions interministérielles, on discute maintenant d'égal à égal avec les gens des finances... (depuis l'application du plan Juppé)… C'est vrai qu'il s'agit de mettre en œuvre des objectifs dans lesquels les finances se reconnaissent, mais dans les modalités ils n'avaient pas une expertise supérieure à la nôtre. Je pense maintenant qu'en termes de savoir faire on est maintenant supérieur et c'est reconnu. Le Minisitère des finances joue simplement un rôle de contrepoids mais ce n'est plus un tuteur comme je l'appréhendais au début de ma carrière de ma carrière dans le secteur* ", cf., W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* p. 83.

Le troisième critère d'identification de l'élite du *Welfare* est l'existence de lieux administratifs où ces hauts fonctionnaires se rencontrent, discutent et, par-delà les appartenances ou affinités politiques, se " connectent " autour d'une représentation commune du devenir des politiques sociales. Ces observations s'appuient sur le recours à la méthode relationnelle appliqués à nos interviews (cf. tableau supra). Il s'agit de montrer que cette élite se trouve en mesure au terme d'un processus d'apprentissage élaboré dans de nouveaux lieux de réflexion de partager une vision commune des politiques. Dans cette perspective, on doit signaler le déclin d'institutions comme le Commissariat au Plan qui a joué un rôle clefs dans les années soixante-dix dans la façon de penser les réformes sociales[52]. D'ailleurs peu nombreux sont les hauts fonctionnaires interviewés qui cherchent à mettre en avant leur passage au Plan comme une expérience professionnelle forte[53]. À ce propos, un ancien directeur de la CNAF, tout en rappelant le rôle historique du Commissariat au plan ne matières de politiques sociales, admet que le centre de réflexion s'est déplacé dans les années quatre-vingt vers la Direction de la Prévision au Ministère du Budget[54]. Tout se passe alors comme si les forums de réflexion classique du social se trouvent désinvestis pour une nouvelle élite qui privilégie alors d'autres institutions[55]. En effet, avec le rôle accru du ministère des Finances à partir du milieu des années quatre-vingt, que certains qualifient de " quasi tutélaire ", la focale du débat sur les politiques sociales se déplace autour de la problématique budgétaire. Partant de là, outre la mobilité intersectorielle dans les carrières qui commencent a émergé (finances-Budget/social), cette élite va privilégier l'investissement dans de nouvelles institutions, plus ou moins prestigieuses, comme la Cours des Comptes (la

[52] On sait depuis les travaux pionniers de Bruno Jobert le rôle central et historique du commissariat au plan (notamment certaines commissions du Plan) comme " forum " important dans la formation de nouveaux experts du social et dans la formulation de nouvelles idées pour les politiques sociales en France. Cf., B. Jobert, *Le social en plan*, Paris, Editions Ouvrières, 1981.

[53] Ce point constitue un paradoxe dans la mesure ou quelques figures importantes du noyau d'acteurs que nous qualifions d'élite du *Welfare,* Jean Choussat en tête, participent depuis le VIII plan aux Commissions prospectives sur le social. Toutefois dans nos interviews, les acteurs soulignent que si c'est toujours un creuset pour l'échange intellectuel et le développement d'inter-connaissances, il est de plus en plus marginal par rapport à la réalité des politiques.

[54] Pour un ancien directeur de la CNAF : "*Je dirais que la seule partie un peu vivante du Plan. C'est le social. Cependant cette tradition est très liée au fait qu'a cette période-là en tout cas le ministère des Affaires Sociales était faible (le début des années 80). Par ailleurs, il se trouve qu'a l'époque de mon passage au plan, le directeur du budget était mon beau-frère (Jean Choussat). Je lui ai demandé de m'aider parce que je trouvais ma boutique de mauvaise qualité. Il m'a dit d'aller me faire voir… Le potentiel de travail est à la Direction Prévisonnelle et au Budget. Le plan est à la marge. De plus, la concertation au concret, il fallait voir ce que cela était car les partenaires sociaux envoyaient toujours des 2ème ou 3ème couteaux* ". Cf., W. Genieys, " Sociologie des sommets de l'administration sanitaire et sociale (1981-1997) : des élites politico-administratives en question ? ", op. cit., p. 62.

[55] Ce processus est accentué par le développement de nouvelles institutions transectorielles comme la MIRE et la DARES qui se voient confier les nouvelles missions de réflexion et d'expertise. Les hauts fonctionnaires du social que nous avons interviewé reconnaissent avoir suivi de prés ou de loin les travaux de recherches de la MIRE.

5ème chambre dite des " comptes sociaux ") ou encore l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS). Si ce phénomène se trouve accentué par le jeu des alternances politiques à partir de 1986, ce passage peut être alors perçu comme une récompense, mais aussi une position d'attente, il signifie surtout un fort attrait pour la nouvelle élite sectorielle par des institutions qui ont aussi la " *culture du contrôle des financiers* "[56]. C'est donc au sein de ces lieux d'inspection et de contrôle et autour de quelques grandes figures comme Bertrand Fragonard ou encore Jean Marmot[57] pour ne citer qu'eux que se forge une nouvelle approche des politiques sociales ou la dimension proprement budgétaire est en quelque sorte " apprivoisée ". Ce phénomène se traduit un peu comme un pied-de-nez fait à la déclaration de la première Ministre des Affaires sociale, Nicole Questiaux, " Je ne serai pas la Ministre des comptes ". Un ancien directeur de la sécurité sociale reconnaît " *qu'a partir des années quatre-vingt le ministère des affaires sociales c'est trouvé peu a peu colonisé par les gens de la cours des comptes… Le rapport Mazar sur la consolidation des comptes de la sécurité sociale en est le fruit* ". De plus, ce changement de rôle des gens de la Cours des Comptes (5ème chambre pour les comptes sociaux) provient de l'intérêt nouveau que manifestent ces acteurs pour le contrôle dans les politiques sociales qui prolonge parfois leur carrière à la des Caisses Nationale de l'Assurance Maladie, (CNAMTS avec Coudreau, Johanet, Rameix et Fragonard). Il se trouve aussi renforcé depuis l'entrée en vigueur du Plan Juppé et de la réforme constitutionnelle de 1996 l'obligation annuelle de production d'un rapport annuel sur les comptes sociaux[58]. En parallèle, une autre institution joue aussi le rôle de creuset pour cette élite sectorielle : l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). En effet, en profitant d'un accroissement du rôle des inspections sur les politiques sectorielles, l'IGAS devient un lieu privilégié pour une élite qui tire sa légitimité par un savoir professionnel reconnu[59]. De l'avis général des acteurs interviewés, ce corps d'inspecteurs généraux crée en 1967 est

---

[56] Un interviewé déclare à propos de son passage à la 5ème chambre de la Cours de Comptes : " *il y avait une collection de conseillers maître tous avec des personnalité plus fortes les unes que les autres, qui avait tous été des grands hommes du social (Marmot, Coudreau, Fragonard, Johanet, Briet…)* ". Cf., in W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* p. 65.

[57] Ces deux figures emblématique de la Cours des Comptes en matière sociale ont joué un rôle de véritable " grands anciens " en préparant le creuset intellectuel mais aussi l'introduction dans la carrière de ceux qui allaient devenir la nouvelle élite sectorielle. Se référer à nos développements W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* pp. 73-74.

[58] Un ancien directeur de la sécurité sociale reconnaît, membre de la Cours des Comptes que si la Cours des comptes est compétente sur ces questions depuis la loi1949, comme " *l'atteste un rapport datant de l'année 1952-53 qui avait secoué le pays, … La Cours s'était endormie sur la question, tout en arrivant pas à situer son niveau d'intervention* ". Cf.,W. Genieys, " Sociologie des sommets de l'administration sanitaire et sociale (1981-1997) : des élites politico-administratives en question ? ", op. cit., p. 45.

[59] On trouve bien ici une illustration de la thèse de Jean-Claude Thoenig selon laquelle, " les grands corps constitue toujours un idéal pour le petit ", in J. Cl. Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 270.

devenu en l'espace de trente ans un corps reconnu. L'opposition efficace des inspecteurs de l'IGAS à la candidature pour la présidence de l'institution de la figure socialiste Jean-Michel Belorgey, alors président de la commission des affaires sociales au Conseil d'Etat, en est la preuve manifeste. Au total, l'affirmation de cette élite du *Welfare* se traduit par une rupture avec la tradition de dévolution des postes au sein même d'un grand corps qui faisait de ce secteur étatique une " chasse gardée " pour les conseillers d'Etat[60].

De plus, l'idée de connections interne de l'élite sectorielle se confirme à travers l'existence de liens interpersonnels, qui se traduisent notamment par une estime mutuelle assez forte, et surtout la mise en avant d'un consensus interne assez fort autour des politiques publiques déployées (cf., tableau supra, la méthode réputationnelle). C'est quelque chose qui était assez frappant dans la cinquantaine d'entretiens que nous avons menées. Les discours ont rarement été virulents, certes c'est peut-être le propre du discours de la haute fonction publique d'être feutré, mais en même temps nous avons senti un fort respect pour des figures marquantes, en dépit d'affinités politiques différentes[61]. Ainsi, sous la houlette de quelques figures centrales du secteur comme Choussat, Coudreau, Fragonnard, Lagrave, Marmot, jouant un rôle clefs dans l'affirmation du rôle de l'Etat dans les politiques sociales depuis deux décennies, se structurent des réseaux informels, dans lesquels on trouve des gens comme de Kervasdousé, Moreau, Coudreaux, Johanet, Mercereau, Pitois-Pujade, Rollet, auxquels succéderont dans les années quatre-vingt-dix des gens tels que Briet, Brocas. Entre un passage dans les lieux d'inflexion des politiques comme le cours des comptes ou encore l'IGAS et le retour dans les cabinets ministériels et les sommets de l'administration sanitaire et sociale se groupe d'élite affirme la centralité de son pouvoir au sein de l'Etat.

Au total, notre analyse de l'émergence d'une élite du *Welfare* dans les sommets de l'administration sanitaire et sociale montre que ce groupe d'acteurs ne se cantonne pas seulement dans un rôle de " gardien de l'Etat "[62] tant il joue un rôle central dans le processus de prise de décision politique. En effet, c'est à travers la maîtrise de ce pouvoir et sa capacité

---

[60] En effet, le principe " historique " selon lequel la direction de la Sécurité social devait revenir à un conseiller d'Etat car celle-ci fut fonder par Pierre Laroque un des siens est remis en question. Sur la partition traditionnelle des postes dans les grandes administrations centrales voir E. Suleiman, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.

[61] Un conseiller technique membre d'un cabinet ministériel remarque à ce propos : "*D'ailleurs dans ces milieux-là, on se connaît tous plus ou moins, on s'est tous croisé, on s'est tous plus ou moins rencontré, on lit les travaux des uns et des autres, alors il y a une sorte de fonds commun (c'est nous qui le soulignons)* ", in W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du Welfare ? ", *op. cit.,* p. 69.

[62] À partir de son travail sur les carrières des administrateurs civils, Jean Michel Eymeri montre comment le rôle de " gardien de l'Etat " s'impose naturellement dans la culture des administration centrale. J. M. Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, Paris, Economica, 2004.

à l'entretenir que l'action de l'Etat en matière de politiques sociales doit être pensé. A l'instar des théoriciens élitistes monistes qui concevait l'homogénéité de l'élite à travers la règle des " trois C " comme celle d'un groupe conscient, cohérent, conspirant[63] nous venons de montrer que dans régime politique pluraliste comme la 5ème République on peut repérer une élite sectorielle cohérente, capable et connecté dans sa logique d'action. Si le changement ou la continuité dans les politiques publiques peut s'expliquer à partir d'un questionnement sur le *que gouverne,* avec comme premier élément de réponse l'élite du *Welfare*, il convient ensuite de montrer que cette hypothèse est confirmée avec l'apparition de carrière fortement sectorielle autour de la maîtrise de trajectoires et d'un savoir faire professionnel particulier.

QUI GOUVERNE AU SEIN DES SOMMETS POLITICO-ADMINISTRATIVES DU SOCIAL : L'ELITE DU *WELFARE*

En effet, nous ne sommes pas partis avec la certitude qu'il existait une élite sectoriellement définie et fortement autonome à l'image de " l'élite du pouvoir "[64]. Bien au contraire, la question de départ était celle du rôle et du poids des hauts fonctionnaires dans les processus décisionnels des politiques de protection sociale en France depuis les années quatre-vingt[65]. Ici, conformément à une démarche " hypotético-déductive ", il convient de s'interroger dans le deuxième temps de notre démonstration sur le *social background* de ces acteurs pour en dégager les éventuelles particularités. L'approche positionnelle qui s'impose dans le cadre de ce type de réflexion conduit à opter pour une analyse sociographique de

[63] J. Meisel, *The Myth of the Ruling Class*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1958.

[64] Contrairement à l'œuvre du père fondateur de l'approche " moniste " de l'élite, il s'agit de monter l'intérêt qu'un usage contrôlé de l'analyse du *social background* permet de reformuler l'hypothèse de l'existence de groupe d'élite dans les sommets de l'Etat. Cf., Charles Wright Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969.

[65] Ces élites politico-administratives sont identifiées à partir de leur position de pouvoir " détenu " dans le secteur et leur capacité plus ou moins avérée à pouvoir intervenir dans le processus décisionnel durant la période concernée. Partant de là, nous avons identifié 133 personnes ayant occupé des postes de direction administrative dans les deux secteurs entre 1981 et 1997. Ce panel de hauts-fonctionnaires a été choisi en fonction d'indicateurs de position fondés sur les deux critères institutionnels qui caractérisent l'élite politico-administrative au sein de l'Etat français : l'appartenance à un cabinet ministériel et l'occupation d'un poste de direction d'administration centrale. Nous avons donc sélectionné les personnes suivantes :

— Les membres de cabinet en charge des dossiers de maîtrise des dépenses de santé et en matière de prestations familiales. Le travail de repérage est ici rendu complexe par les constants redécoupages ministériels dans le secteur social. Nous avons de ce fait considéré les cabinets du président de la République, du Premier ministre, des ministres et secrétaires d'Etat en charge spécifiquement des questions d'assurance maladie et de prestations familiales et du ministre des Finances.

— Les directeurs et sous-directeurs des directions (ou adjoints au directeur) en charge de ces questions : Direction de la Sécurité sociale, Direction d'hôpitaux, Direction de l'action sociale, Direction de la santé.

— A ces deux grandes catégories de population ont été ajoutées deux catégories de hauts fonctionnaires plus restreintes : les sous-directeurs du Budget en charge des questions de protection sociale (bureau 6B), les directeurs de la CNAMTS et de la CNAF (qui sont des hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres).

l'ensemble des acteurs ayant joué a priori (ne raison des positions occupées) un rôle plus ou moins important dans la mise en place des politiques en matière d'assurance maladie et de prestations familiales en France pendant deux décennies. Dans cette perspective, il convient de distinguer deux moments de réflexion lié à la mobilisation et la pertinence de nos outils d'analyse : le premier fondé sur des indicateurs " quantitatifs primaires " (*cursus honorum*, âge, genre etc.) conduisant à banalisé notre échantillon au regard de l'ensemble des élites politico-administrative française ; le second construit sur des indicateurs " qualitatif secondaire " (savoir faire professionnel et trajectoire sectorielle) autorisant à consolider l'hypothèse de l'existence d'une élite du *Welfare*. Dès lors, nous allons montrer que c'est bien l'élite du *Welfare* qui gouverne au sein de ce secteur des sommets de l'Etat.

Des élites politico-administratives plurielles ou singulières ?

La sociographie de ces acteurs repose sur la mobilisation des sources traditionnelles pour ce type de population (annuaires des anciens élèves de l'ENA, trombinoscope, *Bérard-Quelin*, bottin administratif, *Who's who ?*…) et se traduit par un traitement statistique. L'analyse de cette population de hauts fonctionnaires, à partir des critères classiques de ce type d'étude (*Cursus honorum*, age d'entrée dans la haute administration et dans l'administration centrale, carrière dans les cabinets ministériels…), confirme au premier regard que notre échantillon revêt les grandes caractéristiques des élites politico-administratives à la français. Bien entendu, une nouvelle fois le rôle prépondérant de l'ENA comme le poids de certains grands corps dans la conduite des affaires de l'Etat[66] fait partie des attributs classiques de ce type de hauts fonctionnaires qui prolonge (et accélère) souvent leur carrière par un passage en cabinets ministériels[67]. Ainsi, sur les 133 acteurs de notre échantillon 95 sont " énarques " (soit 71%). Tout se passe comme si, pour accéder et surtout faire carrière au sein des sommets du pouvoir dans le secteur social, l'ENA est un point de passage privilégié comme dans d'autres secteurs de l'Etat[68]. Toutefois, les entretiens approfondis qui ont été menés des membres de ce groupe dirigeant montrent que cette grande école, dont la dimension généraliste est avérée, ne prépare nullement à spécialisation professionnelle dans les affaires sociales. Un ancien énarque interviewé sur son passage à

[66] M. Ch. Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PNFSP, 1986.
[67] L. Rouban, *Les Enarques en cabinets 1984-1996*, Paris, Les Cahiers du Cevipof, n°17, juin 1997.
[68] Rappelons ici que pour certains spécialistes des élites, l'ENA est plus qu'une " aile du pouvoir ", elle constitue le creuset au sein duquel la réussite politique de l'Etat s'inscrit. Cf. E. Suleiman, *Les ressorts cachés de*

l'Ecole rappelle que : " *je me permets de souligner que l'ENA (où le social n'était pas enseigné) m'a simplement ouvert les portes de la carrière administrative par un stage en préfecture durant lequel j'ai entamé ma spécialisation dans le secteur social. Je l'ai prolongé par la suite en optant pour une carrière au sein de l'IGAS* "[69]. Toutefois, pas plus que le passage par l'ENA ne dote les individus qui s'en prévalent d'un savoir spécialisé leur permettant de s'imposer professionnellement dans le secteur social, nous montrerons plus loin que celui s'acquiert qu'à travers un fort investissement personnel (choix, stratégies) qui conduit à reste dans le secteur, la logique de " machine à classer " influence faiblement le choix d'un investissement dans le social. Ainsi, dans notre échantillon, on trouve dans une proportion quasi-égale des administrateurs civils (35%) et gens issue des grands corps (Cours des comptes 11%, Conseil d'Etat 8%, Inspection des Finances 6%, des IGAS 14%) ce qui traduit un attrait manifeste et indifférenciés des élites politico-administratives pour ce secteur. De même en matière de genre, on peut observer, comme cela semble être le cas depuis les années quatre-vingt, une féminisation relative du secteur (22% de femme de l'échantillon global)[70]. L'analyse des *cursus honorum* de ces élites politico-administratives qu'il s'agit d'une population possédant très majoritairement une formation universitaire de haut niveau. Si les études juridiques (31% maîtrise, 13% troisième cycle), les sciences sociales (14% maîtrise, 15% troisième cycle) et l'IEP de Paris (50%) constituent les parcours les plus représentées dans notre échantillon, les filières spécialisés comme l'Ecole nationale de la santé publique (4%) ou encore les écoles d'ingénieurs (11%) ne jouent qu'un rôle marginal dans la perspective d'investir le secteur du *Welfare*. C'est donc en règle générale des individus doté d'un profil très généraliste qui vont de manière " précoce ", via la nomination à la sortie de l'ENA dans le secteur ou encore par le jeu de la cooptation en tant que chargé de mission dans les cabinets ministériels, vont intégré les sommets du secteur social. Au premier abord, l'analyse de l'ensemble de la population ne nous permet pas de dégager des caractéristiques socio-politiques propres à une élite sectorielle particulière.

---

la réussite française, Paris, Seuil, 1995. Cette hypothèse est encore récemment confirmée par Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

[69] W. Genieys, " Sociologie des sommets de l'administration sanitaire et sociale 1981-1997 : Des élites politico-administratives en question ? ", op. cit. p. 39.

[70] On peut noter ici que dans le secteur du *Welfare* le genre féminin a été relativement bien représenté qu'il s'agisse dans les postes de ministre au de secrétaire d'Etat : Nicole Questiaux, Georgina Dufoix, Michlèe Barzach, Simone Weil, Hélène Dorlhac, Colette Codaccionni, Elizabeth Hubert, Martien Aubry. Il en va de même pour le groupe que nous qualifions d'élite du *Welfare* (Direction d'administration centrale ou cabinets ministériel) : Rollande Ruellan, Calire Bazy-Malaurie, Marinette Girard, Yannick Moreau, Marie-Thérèse Join-Lambert ou encore Marie-Laurence Pitois-Pujade.

Par ailleurs, si l'on croise les positions multiples et successives détenues par les acteurs (conseillers technique, directeur de cabinet, sous-directeur et directeur d'administration centrale) avec la variable de la durée des carrières dans le secteur (passage d'une durée supérieure à trois années sur un ou des postes à responsabilité), on dénombre une quarantaine de cas de personne (soit environ 35% de l'échantillon global) sont restés plus dans le secteur sur une longue période. Toutefois ici, l'on touche les limites d'une interprétation " quantitative " car elle ne nous dit rien sur les différentes sources de motivations à ce type de carrière, et l'on pourrait très bien nous opposer qu'ils ne sortent pas du secteur car le social est une voie " sans issue " au sein des sommets de l'Etat. Cette critique peut faire l'objet d'une double réfutation. La première en rappelant que les deux tiers de notre population sont réellement sortis du secteur et l'analyse de leur parcours montre qu'ils ont tout aussi bien réussi leur carrière dans d'autre secteur de l'Etat que dans le privé[71]. La seconde en rapport direct avec notre hypothèse de départ consiste à dire que ceux qui sont restés dans le secteur pour y faire " carrière ", et que par conséquent la longévité relève aussi d'un choix voire d'une stratégie d'investissement professionnel sur le long terme. Cependant pour étayer cette hypothèse qui nous autorisera a qualifié ce sous-groupe d'élite du *Welfare,* il convient d'en dégager ses qualités particulières.

Une élite fortement identifiée au secteur : Trajectoires et savoir-faire professionnel partagés

Dans ce dessein, nous avons eu recours à la méthode réputationnelle, à partir des interviews réalisées collectivement afin de mettre au jour les " réseaux " relationnels, les dynamiques d'inter-connaissances ainsi que les lieux de socialisation, par exemple le rôle de la Cour des comptes, ou celui, croissant, de l'IGAS. La combinaison de ces méthodes a permis à la fois de construire des trajectoires types et de passer d'un raisonnement très chiffré et quantitatif, à un raisonnement qualitatif s'appuyant sur des figures emblématiques voire des trajectoires types d'acteurs ou de groupes d'acteurs. L'autre trait distinctif de ce sous-groupe d'élite est une capacité d'expertise et un savoir-faire acquis à partir d'une forte professionnalisation dans le secteur.

[71] Pierre Mathiot a bien montré dans sa thèse comment les différents groupes d'élites politico-administratives françaises qui ont porté les politiques d'emploi dans les années quatre-vingt / quatre-vingt-dix ont connu de belles carrières malgré leur échec dans la mise en œuvre de la politique de réduction du temps de travail. Cf., P. Mathiot, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993),* Paris, L'Harmattan, 2000.

L'analyse plus précise des trajectoires des membres de cette élite basée sur le croisement des données objectives (fiches biographiques) avec le récit de leur carrière administrative (les interviews) permet de faire émerger des indicateurs plus solides pour étayer notre hypothèse. L'affirmation de " l'appartenance " ou plutôt dans notre perspective analytique le passage dans certains corps spécialisés, dépendant des activités sectorielles dont il est ici question, s'avère être centrale. Bien plus qu'en effet de grands corps subsumant la dimension relationnelle du pouvoir au sein de l'Etat, des institutions comme la Cour des comptes (principalement la V° chambre qualifiée de " chambre sociale ")[72] ou encore l'IGAS sont déterminantes. Non seulement ces institutions remplissent un rôle de " creuset " pour les candidats aux postes de membres de cabinets ministériels et de directeurs d'administration centrale pour le secteur[73], mais aussi elles jouent comme un lieu de socialisation aux représentations et aux référentiels sectoriels dominants qui permettent de comprendre comment se construisent des trajectoires sectorielles spécifiques[74]. Ce rôle de " sensibilisation " à la défense d'une autonomie des politiques sociales sera d'autant plus fort qu'à partir de 1983 " les gens de Bercy " vont exercer une véritable tutelle financière sur le secteur (voir nos développements infra). De plus, le phénomène d'inter-connaissances se trouve renforcé par les pratiques de cooptation qui conduit le choix des collaborateurs dans les cabinets ministériels ou encore dans les directions d'administration centrale. En effet, outre les affinités politiques et les réseaux partisans qui jouent dans le choix, plus fortement pour les nominations en cabinet, ce sont les règles informelles de sélection ou les " anciens " agrégent les nouveaux venus sur le mode de " *je l'ai connu, je l'ai repéré , je l'ai suivi, etc.* " dans telles ou telles institutions du secteur[75]. C'est autour de ce type de logique d'agrégation que les nouveaux entrants intègrent la logique d'action collective impulsée par les premiers.

---

[72] Certains interviewés critiquent la monopolisation des ressources au sein du secteur : "*La Cour des comptes estime que le secteur social est un de ses terrains privilégiés. C'est une espèce de tradition implicite de la haute fonction publique, non écrite bien sûr. Ainsi, sur les trente nominations qui comptent dans ce secteur-là, que ce soit dans les cabinets ministériels, que ce soit dans les directions de l'administration centrale ou les caisses nationales, vous avez bien sûr des IGAS, mais finalement moins d'IGAS que de Cour des comptes* ", cf., W. Genieys, " Sociologie des sommets de l'administration sanitaire et sociale 1981-1997 : Des élites politico-administratives en question ? ", *op. cit.,* pp. 47.

[73] Notons que sur la période étudié 1981-1997 le phénomène a été accentué par les périodes de cohabitation.

[74] Un des directeurs des hôpitaux interviewés reconnaît à ce propos : "*C'est vrai que moi je suis arrivé dans le secteur par le biais de la Cours des comptes. Durant mon passage de cinq ans à la Cour à la V° chambre, il y avait une collection de conseiller maître tous avec des personnalités plus fortes les une que les autres (...). Avec les plus jeunes, (...), nous formions la bande des auditeurs de la V° avant qu'elle ne s'ouvre à d'autres responsabilités* ", cf., W. Genieys, " Sociologie des sommets de l'administration sanitaire et sociale 1981-1997 : Des élites politico-administratives en question ? ", *op. cit.,* pp. 46.

[75] Un interviewé revient sur la question générale des affinités dans le secteur en relatant que : "*dans ces milieux-là on se connaît tous plus ou moins, on s'est tous rencontré, on lits les travaux des uns des autres, alors il y a une sorte de fond commun* ", in W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* p. 69.

Ainsi, on peut noter l'apparition durant les vingt dernières années au sein des sommets de l'Etat, l'apparition de trois générations d'acteurs effectuant " véritables carrières " dans le secteur du *Welfare*. Il convient de préciser que le mécanisme décrit ici n'illustre pas une logique de reproduction d'une prétendu " noblesse " de l'Etat mais plutôt celui de la constitution d'une élite confrontée à la problématique complexe adaptation/dévolutions des politiques sociales. Les trajectoires sectorielles qui caractérisent ses carrières peuvent se décliner trois types distincts dans le temps : celui des " Grands anciens ", celui de la " Génération 81 " et celui " des gestionnaires du social ". La première, celle des " grands anciens ", est constituée par les hauts fonctionnaires, proche de la démocratie chrétienne qui ont accédé à des postes avant l'alternance de 1981 et qui au regard de leur longévité dans le secteur sont dotés de l'autorité des " anciens ". Forts de leur appartenance notamment à la Cours des comptes et régulièrement remis en selle par le jeu des alternance politique, ils se sont fait les apôtres de la défense par l'Etat du système de santé[76]. La seconde concerne ceux qui intègrent le secteur après l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République : la " Génération 81 "[77]. Issue des groupes d'experts du parti socialiste et incarnant le changement politique, leur trajectoire se caractérise essentiellement parce qu'ils furent les premiers à faire face à la rationalisation des comptes sociaux à partir de la politique de rigueur budgétaire mise en place en dès 1983[78]. Enfin, le dernier type de trajectoire, celui des " gestionnaires du social ", correspond à celle des acteurs accédant aux sommets du secteur social après 1988. Outre une filiation plus ou moins revendiquée avec leurs prédécesseurs, ils ont en commun une volonté partagée de dépasser la contrainte financière imposée par Bercy sur les politiques sociales. L'appartenance à la Cours des comptes ou à l'IGAS, comme la mobilité pour certains d'entre eux au budget, leur permet de retrouver une forte autonomie dans le choix des politiques sectorielles[79]. Enfin, le découpage analytique des trajectoires en trois générations distinctes permet de souligner le mouvement progressif d'affirmation du pouvoir d'une nouvelle élite au sein d'un secteur de l'activité étatique.

---

[76] Pour illustrer empiriquement la trajectoire de quelques figures de " grands ancien à travers les exemples de R. Lenoir, J. Choussat, J. Marmot, D. Coudreau ou encore B. Fragonard, se reporter à : in W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* pp. 71-74.

[77] Pour citer quelques exemples les plus significatifs de la trajectoire " Génération 81 " on renvoie aux exemples suivants : G. Johanet, Ch. Rollet, F. Mercereau, Y. Moreau, M. L. Pitois-Pujade, J. de Kervasdoué, M. Girard, R. Ruellan, P. Gauthier, B. Brunhes, G. Moreau, M. Thierry, se reporter à : in W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* pp. 74-76.

[78] Voir à ce propos F. Dreyfus, " Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative ", in P. Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*, pp. 87-104.

[79] On peut citer au titre de ceux qui ont fait leur mobilité au budget A. M. Brocas, E. Marie, G. Rameix, ou encore ceux appartenant aux corps de contrôle (IGAS, Cours de comptes) R. Briet, P. Bas, A. Durrleman, D. Tabuteau, G. Vincent, E. Couty, P. Georges, P. L. Rémy, J. R. Brunetière, M. Hirsh etc. Cf., W. Genieys, " Les logiques d'institutionnalisation d'une élite du *Welfare* ? ", *op. cit.,* pp. 77-79.

Au total, le croisement des méthodes analytiques mobilisées conduit à ne pas analyser les carrières politico-administratives des élites comme le résultat de la conjugaison toujours gagnante entre prédispositions sociales (capitaux sociaux et culturels) et occupations de positions institutionnalisées (les ressources politiques), tout en autorisant le dépassement des analyses qui finissent inlassablement par souligner la permanence d'un corporatisme d'Etat à la française[80]. En effet, les types de carrières de l'élite sectorielle telles que nous les avons appréhendés montrent que le changement de majorité gouvernementale n'altère que peu les logiques d'institutionnalisation à l'œuvre avec ce type d'élite. En retour, cela ne veut pas dire qu'il s'agit d'une élite dont l'action est essentiellement orientée sur le maintien des positions acquises au sein de l'Etat. Bien au contraire, pour cette élite du *Welfare*, il s'agit de faire face à l'avenir incertain de notre système de protection sociale en proposant des choix de politiques (les réformes nécessaires)susceptibles de pérenniser le rôle de l'Etat. Il en résulte deux conséquences : d'une part, une capacité d'intervention importante dans la définition des nouvelles politiques publiques du secteur, et d'autre part, une autonomie relative par rapport aux acteurs politiques.

DE LA NECESSITE DE REINTRODUIRE LA SOCIOLOGIE DES ELITES DANS L'ANAYSE DU POLITIQUE

De façon plus générale, cette réflexion a pour objectif de rénover la sociologie des élites de l'Etat en dépassant les approches institutionnelles des élites politico-administratives, ou le statut d'élu et celui de haut fonctionnaire sont parfois artificiellement confondus[81]. Dans ce sens, il convient de proposer une vision plus dynamique des élites qui font les politiques en s'intéressant plus particulièrement aux interactions entre les détenteurs de l'autorité politique et les groupes constitués par les individus participant au processus de décision politique. Partant de là, on propose de centrer l'analyse sociologique sur ces interactions en prenant en compte le rôle des propriétés sociales, des ressources, des trajectoires des élite(s) qui portent les projets de politiques voire les politiques elles-mêmes lors du processus de prise de décision. Cette sociologie des élites se fonde alors sur un croisement heuristique entre une

[80] Il s'agit ici de se démarquer de certaines approches critiques de l'haute fonction publique qui insiste trop sur l'immobiliste d'une prétendue noblesse d'Etat et, minore par la même la capacité des élites introduire le changement dans les politiques publiques. Cf., J. M. Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, Paris, Economica, 2004.
[81] R. Fraisse, " Les mêmes élites pour un Etat différent ? ", in B. Théret (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souvernaité nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 135-147.

interrogation le *que* gouverne et le *qui* gouverne[82]. L'enjeu n'est pas sans importance pour le devenir des sciences sociales, car outre le fait que ce travail permet de mieux connaître comment le pouvoir de ce que certains qualifient comme " Notre Etat " se transforme, il autorise aussi une réflexion rénovée sur la problématique élitaire dans les démocraties occidentales. En effet, l'analyse de l'émergence d'une élite du *Welfare* permet de répondre aux critiques dirigées contre la théorie des élites[83]. Nous avons cherché à éviter en amont les pièges de la polysémie du terme élite(s) en construisant l'élite du *Welfare ex post* comme le résultat de notre étude. À l'instar de Charles W. Mills, nous ne postulons pas *a priori* son existence dans les sociétés capitalistes avancées. En aval, nous avons cherché à échapper au piège du nominalisme en mettant en avant l'autonomie relative de ce groupe. La qualification d'élite du *Welfare*, retenue ici, renvoie au double questionnement mené durant cette recherche sur les sommets de l'administration sociale : d'une part sur sa capacité à intervenir dans les processus décisionnels fondés sur des logiques d'action partagées (représentations et référentiels d'action) ; d'autre part sur son homogénéité qui se définit non seulement par des propriétés sociales avérées mais à travers l'émergence de trajectoire socio-politique sectorielle. De plus, notre étude permet de revenir sur l'imputation aux économistes d'Etat du néo-libéralisme à la française[84]. En effet, l'action prétendue d'une " élite dirigeante issue de l'Etat et dont le camp de base est le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget "[85] a entraîné la constitution d'une contre-élite sectorielle qui loin de partager toutes ses options s'y opposent. Certes, si la contrainte financière est toujours un élément central dans l'élaboration des politiques sociales, les réformes institutionnelles nouvellement introduites depuis le plan Juppé (contrôle du Parlement sur les comptes sociaux) montrent que l'on assiste à une redistribution partielle des rôles. De plus, les membres de cette élite du *Welfare* continuent à

[82] Dans une réflexion sur l'analyse comparée des élites nous incitons à ce que l'objet élite soit construit à partir d'un double questionnement : " le premier renvoi à ce qui fait (ou ne fait pas) la réalité d'élite(s) à partir de l'étude de son homogénéité, non seulement à partir des propriétés sociales mais aussi en fonction de logique d'action partagées (représentations et référentiels d'action publique). Le second réside dans l'analyse de l'implication dans les processus décisionnels à partir de la prise en compte de leurs ressources multi-positionnelles et relationnelles ". Cf., W. Genieys, " Pour une sociologie comparée des élites en interaction ", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7 n°2, 2000, pp. 486.

[83] C'est dans ce sens que nous incite à aller Gerhard Lehmbruch dans son étude comparée des modèles de capitalisme. Pour ce comparatiste, il est impératif de prendre en compte les recettes et les répertoires pour l'action collective dont se dotent les élites qui occupent des postes stratégiques dans les démocraties occidentales, cf., G. Lehmbruch, " Les modèles de capitalisme allemand et japonais : une mise en perspective comparative et diachronique ", in M. Lallement, J. Spurk, *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003, p. 41.

[84] B. Jobert, B. Théret, " France : consécration républicaine du néo-libéralisme ", B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe,* Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 21-86.

[85] *Ibid.*, p. 80.

s'investir dans la réforme du système de santé français comme en atteste le récent rapport du Haut Conseil de l'assurance-maladie coordonnée Bertrand Fragonard[86].

Par ailleurs, l'analyse des rapports de collaboration/opposition politique entre un ministre et l'élite sectorielle permet de mieux saisir les logiques qui conduisent à la mise sur agenda de certaines réformes (comme le retrait d'autres). Toutefois cela joue de façon différenciée en fonction de la " surface politique " et selon le degré de spécialisation du ministre dans le secteur. La lutte est alors différente entre deux entités politiques (le ministre et l'élite sectorielle) qui souhaitent marquer les politiques de leur propre sceau. L'illustration empirique de ce phénomène est le conflit qui a opposé successivement Gilles Johanet alors directeur de la CNAMTS, (1998-2002) à Martine Aubry, alors ministre de la Solidarité, dans un premier temps et à Elizabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sur la question de la maîtrise des comptes sociaux[87]. Cette figure centrale de l'élite du *Welfare* élabore en juillet 1999 le plan stratégique de la CNAM (dit " plan Johanet ") soutenu par la CFDT et le patronat dans lequel il propose *sa* recette pour une véritable réforme de la maîtrise des dépenses de santé. Loin d'être repris par les ministres socialistes successifs ce projet fut battu en brèche entraînant son limogeage par le gouvernement Jospin. On voit bien ici les effets de l'opposition entre une élite mobilisée pour mettre sur l'agenda politique le changement qu'elle pense salutaire pour l'avenir du secteur et un gouvernement confronté aux coûts politiques de la réforme. L'échec partiel du projet politique de cette élite se traduit par une fuite dans le privé, notamment avec le passage dans le système des assurances comme ce fut le cas pour Mercereau (AXA) ou encore plus récemment avec Johanet (AGF). On a alors fort à parier que ces acteurs vont continuer à œuvrer mais cette fois de l'extérieur à la réforme de l'Etat providence à la française. Fort de ce constat, on ne peut que continuer à méditer le paradoxe cher à Raymond Aron, selon lequel une élite unifiée signifie la fin de la liberté, et une élite désunie signifie la fin de l'Etat.

[86] Voir à ce propos *Le Monde* du 23 :12/2003, p. 6.
[87] Voir *Le Monde* du 22/09/1999, p. 7 ; *Le Monde* du 26/01/2002, p. 8 ; *Le Monde* du 06/02/2002, p. 8 ; *Le Monde* du 25/07/2003, p. 5 ; *Le Monde* du 06/09/2003, p. 20.

William Genieys est chargé de recherche CNRS au CEPEL (UMR 5112 /Université Montpellier 1). Il mène depuis une dizaine d'année des recherches comparées sur l'analyse du pouvoir dans une perspective néo-élitiste. Il a entre autre publié un livre sur le rôle des élites périphériques espagnoles dans la transformation de l'Etat dont une version remanié est en cours de traduction aux presses du *Centro d'Investigaciones Sociologicas* de Madrid (à paraître 2004). Il vient de diriger la publication d'un ouvrage sur les limites du complexe militaro-industrielle à la française et l'articulation entre élite sectorielle et les politiques d'armement, *Aux armements et caetera, Une sociologie des politiques d'équipements militaires,* Paris, Edition du CNRS, 2004.

genieys@univ-montp1.fr

Résumé

Une lecture néo-élitiste des rapports entre les élites gouvernementales et les élites politico-administratives permet de saisir les nouveaux rapports de pouvoir à l'œuvre aux sommets de l'Etat français. Dans ce sens, il s'agit de montrer comment durant ces vingt dernières années une élite du *Welfare* s'est constituée autour de processus de décision dans un secteur particulier. En partant de l'analyse du changement dans les politiques du secteur social nous avons montré comment une élite partageant une logique d'action collective a progressivement affirmée son identité de groupe. Fort d'une cohérence dans sa vision des politiques, de connections dans des corps d'inspection (Cours des Comptes, IGAS), elle se trouve capable d'influencer fortement la décision politique. Le processus d'institutionnalisation de l'élite du *Welfare* se confirme avec l'émergence de longues carrières sectorielles qui conduisent à la maîtrise d'un savoir professionnel peu égalé. Au total, on se trouve en présence d'une élite unifiée susceptible de marquer durablement le devenir du *Welfare systeme*.

Abstract

A neo-elitist reading of the relationships between the governmental elites and the bureaucratic elites allows us to see the new power relationships at work at the top of the French State. It is in fact all about showing how the *Welfare elite*, for the past 20 years, has been built around the sectorial process of decision making. Starting from the analysis of changes in the policies of the social sector, we have shown how an élite sharing a collective action, progressively affirmed its group identity. Being that this elite has a strong coherence in its vision of politics and having connections in inspection groups such as "Cours des Comptes" or "IGAS", it is capable of strongly influencing a political decision. The institutionalization of the *Welfare Elite* can be confirmed by the introduction of a long-term professional activity in the same sector leading to the mastering of a professional know-how which will be difficult to match. To sum up, we find ourselves in the presence of a unified élite which is quite likely to mark the long-term future of the Welfare system.