



**HAL**  
open science

## Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une " élite du welfare" ?

William Genieys, Patrick Hassenteufel

### ► To cite this version:

William Genieys, Patrick Hassenteufel. Entre les politiques publiques et la politique: l'émergence d'une " élite du welfare"?. *Revue française des affaires sociales*, 2001, L'administration sanitaire et sociale, 4, pp.41-50. 10.3917/rfas.014.0041 . hal-01388064

**HAL Id: hal-01388064**

**<https://hal.science/hal-01388064>**

Submitted on 4 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.

# Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du *Welfare* » ?

William Genieys et Patrick Hassenteufel\*

Le titre de cette contribution comporte à la fois des guillemets et un point d'interrogation, il exprime ainsi un certain doute sur l'hypothèse centrale de notre recherche<sup>1</sup>, à savoir celle de l'existence d'une « élite du *Welfare* ». Rappelons, que cette hypothèse ne relève pas d'une réflexion socio-historique sur l'existence d'une élite ou des élites dans l'imaginaire de l'État français<sup>2</sup>, mais qu'elle s'est constituée à partir d'une enquête de terrain confrontant réalité empirique observable et outils analytiques disponibles. Après une brève présentation de la population analysée, nous allons, dans un premier temps, enlever les guillemets mais laisser le point d'interrogation.

## *À la recherche de l'élite du Welfare ?*

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 »<sup>3</sup>. Bien au contraire, la question de départ était celle du rôle et de la place des hauts fonctionnaires dans les processus décisionnels des politiques de protection sociale. Le travail se fonde sur une définition classique des hauts fonctionnaires comme élite politico-administrative<sup>4</sup>. Afin d'éviter d'entrée de jeu tout débat théorique stérile sur la nature de l'élite ou des élites<sup>5</sup>, nous avons opté pour une approche sociographique des acteurs ayant joué *a priori* un rôle plus ou moins important dans la mise en place des politiques en

\* William Genieys (CNRS-CEPEL) Patrick Hassenteufel, université Rennes 1 – CRAP.

1 L'équipe de recherche comprenait également Myriam Bachir, Virginie Bussat, Claude Martin et Marina Serré. Le rapport de recherche est intitulé *L'émergence d'une élite du Welfare ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*.

2 Birnbaum, 1999.

3 Ch.W. Mills, 1969.

4 J. Chevallier, 1987 : il rappelle que la question de la constitution d'une « élite politico-administrative » est toujours au cœur des débats sur le pouvoir et l'État depuis 1958. En effet, le double jeu d'une pénétration des hauts fonctionnaires sur 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.

5 Genieys, 2000a et 2000b.

matière d'assurance maladie et de prestations familiales<sup>1</sup> en France pendant deux décennies. Il s'agissait alors pour nous de construire le profil sociologique d'un groupe dont l'homogénéité sociale et politique n'allait pas au-delà de quelques indicateurs de positions.

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'État 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'État 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 ;
- à 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<sup>2</sup> et de la CNAF (qui sont des hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres).

L'analyse sociographique de cette population de hauts fonctionnaires, à partir des critères classiques de ce type d'étude (*cursus honorum*, âge d'entrée dans la haute administration et dans l'administration centrale, carrière dans les cabinets ministériels...), confirme une nouvelle fois le rôle prépondérant de l'ENA et le poids de certains grands corps dans la conduite des affaires de l'État<sup>3</sup>. Toutefois, une étude plus fine de la dynamique des trajectoires et itinéraires, mettant la focale sur les acteurs qui font réellement carrière dans ce secteur (durée supérieure à trois ans et occupation de plusieurs postes à responsabilités importantes) permet d'identifier un sous-groupe au profil sociologique plus singulier. Ce sous-groupe, que nous avons qualifié d'élite du *Welfare*, représente, quantitativement, environ un tiers de l'échantillon total (soit une quarantaine d'acteurs). Qualitativement, le croisement des méthodes analytiques mobilisées a permis le dépassement de l'analyse des carrières comme étant le simple résultat de la conjugaison toujours gagnante entre prédispositions sociales (capitiaux

1 Le choix de ces secteurs s'explique tout d'abord par l'impossibilité matérielle de prendre en compte l'ensemble des politiques de protection sociale. Ils présentent l'intérêt non seulement de correspondre à des branches différentes de la sécurité sociale, mais aussi de renvoyer l'un au domaine sanitaire, l'autre au domaine social. Enfin, la comparabilité de ces deux domaines est forte puisqu'ils représentent, tous les deux, un enjeu financier important et que leur gestion est partagée entre l'État et les partenaires sociaux.

2 CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ; CNAF : Caisse nationale des allocations familiales.

3 M. Ch. Kessler, 1986 ; Eymeri, 2001.

sociaux et culturels) et occupations de positions institutionnalisées (les ressources politiques)<sup>1</sup>.

Plus précisément les méthodes utilisées pour parvenir à cette pré-définition ont été multiples. Tout d'abord nous avons effectué une sociographie des acteurs, à partir des sources traditionnelles (annuaires des anciens élèves de l'ENA, trombinoscope, *Bérard-Quelin*, bottin administratif, *Who's who* ?...). Ensuite, nous avons identifié les positions occupées successivement dans le secteur, ce qui permet aussi de prendre en compte les sorties du secteur. Dès lors, nous avons centré nos analyses sur les trajectoires des acteurs qui sont restés dans le secteur (qui y font « carrière ») formant le sous-groupe qualifié *ex post* « d'élite du *Welfare* ». Nous avons également eu recours à la méthode réputationnelle, à partir des interviews réalisées collectivement<sup>2</sup>. De même, nous avons cherché à mettre au jour les « réseaux » relationnels, les dynamiques d'interconnaissance ainsi que les lieux de socialisation, par exemple le rôle de la Cour des comptes, ou celui, croissant, de l'IGAS<sup>3</sup>. La combinaison de ces quatre 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'hypothèse de l'émergence d'une élite du *Welfare* a ensuite été testée à travers une analyse cognitive, permettant d'identifier les systèmes de représentation de l'action à mener dans les secteurs retenus, et une analyse décisionnelle centrée sur les principales réformes de la période retenue, visant à repérer le rôle effectif de ces acteurs.

De prime abord le sous-groupe ainsi construit ne présente pas de différence significative avec la population générale des hauts fonctionnaires français<sup>4</sup>, même si on note une féminisation relative du secteur. Plusieurs traits caractérisant cette quarantaine de hauts fonctionnaires laissent penser qu'il existe entre eux *a priori* une forte homogénéité. Comme au sein de l'ensemble de la population considérée (les 133 acteurs identifiés) les énarques occupent une place prépondérante. Tout se passe comme si, pour accéder et surtout faire carrière au sein des sommets de l'État dans le secteur social, l'ENA en était le point de passage obligé<sup>5</sup>. Cependant, les entretiens approfondis qui ont été menés avec la quasi-totalité des membres de ce groupe dirigeant montrent que cette grande école, si elle autorise l'accès aux hautes fonctions d'État, ne prépare nullement à l'activité spécialisée dans les affaires sociales<sup>6</sup>. Il va de soi que pour nous l'existence d'une élite du *Welfare* ne peut pas être uniquement fondée sur ce type d'indicateur sociologique.

1 Il s'agit ici de se démarquer explicitement de la sociologie critique d'inspiration « bourdieusienne » en rappelant qu'outre une « noblesse d'État », il existe aussi des « gardiens de l'État » (Fymeri, 2001).

2 Le colloque organisé par l'Association française de science politique sur « l'art d'interviewer les dirigeants » montre bien que les techniques de l'entretien constituent aujourd'hui un moyen d'affiner la connaissance sociologique des milieux élitaires (Cohen, 1999).

3 IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

4 Bourdieu, 1989.

5 Rappelons ici que pour certains politistes, l'ENA est plus qu'une « aile du pouvoir », elle constitue un « des ressorts cachés de la réussite française » (Suleiman, 1995).

6 Le point de vue d'une des personnes interviewées revenant sur son expérience de l'école semble fortement partagé par ses collègues : « 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 » (cf. le rapport, p. 39).

### **Encadré : les différentes méthodes d'analyse mobilisées pour l'enquête sur les hauts fonctionnaires du social**

- La méthode *sociographique* permettant une première caractérisation sociologique de la population étudiée à partir des critères suivants : genre, âge d'entrée dans le secteur et dans la carrière, diplômes, appartenance professionnelle.
- 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.
- La méthode *cognitive* des politiques publiques qui permet d'appréhender les conceptions que partagent les hauts fonctionnaires du secteur. Elle se fonde sur les entretiens et sur les textes écrits par ces acteurs.
- 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.

Par contre, l'analyse plus précise de leurs trajectoires, 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'État, des institutions comme la Cour des comptes (principalement la V<sup>e</sup> chambre qualifiée de « chambre sociale »)<sup>1</sup> ou encore l'IGAS sont déterminantes. Non seulement ces institutions remplissent un rôle de « creuset » pour les candidats aux postes de membres de cabinets

<sup>1</sup> 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. le rapport, p. 47).

ministériels et de directeurs d'administration centrale pour le secteur<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>. 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.

On peut également mettre en avant leur longévité dans le secteur, qui se traduit par l'occupation de positions multiples (conseiller technique et directeur de cabinet, directeurs ou sous-directeurs d'administration centrale ou de caisses...). On pourrait opposer l'argument selon lequel ils y restent parce qu'ils ne peuvent pas en sortir. L'analyse réalisée à partir d'indicateurs socio-biographiques et des entretiens, met à jour que cette longévité relève aussi de choix, voire de stratégies de long terme. Un autre trait distinctif est l'accumulation d'une capacité d'expertise et de savoir-faire liés à des parcours particuliers dans le secteur, découlant de cette longévité. Il en résulte deux effets : d'une part une capacité d'intervention importante dans la définition des politiques publiques du secteur, et d'autre part une autonomie relative par rapport aux acteurs politiques. Ce sont ces deux indicateurs qui nous permettent d'avancer l'hypothèse de l'émergence d'une élite unifiée et sectorisée. Plus que l'apparition de « véritables carrières » dans le domaine de l'administration de la protection sociale, notre étude, prenant en compte vingt ans de transformation du pouvoir dans ce secteur des sommets de l'État, permet de montrer l'apparition de trois générations scandant l'émergence d'une élite *Welfare*. La première est constituée par les hauts fonctionnaires qui ont accédé à des postes avant l'alternance de 1981 et qui font figure de « grands anciens ». La seconde concerne ceux qui intègrent le secteur après l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République : la « génération 81 ». La troisième et dernière génération est composée par ceux qui sont entrés en fonction depuis la première période de cohabitation politique en 1986 en même temps que s'opérerait dans les politiques sectorielles un tournant néolibéral<sup>3</sup> : ils s'affirment comme « les gestionnaires du social ».

Au total, la recherche met en évidence la structuration progressive, au cours de la période étudiée d'un groupe de hauts fonctionnaires, au profil sociologique singulier, jouant un rôle central dans l'élaboration des politiques sanitaires et sociales, ce que nous allons préciser maintenant.

### *Le rôle de cette « élite du Welfare » dans les politiques publiques et son rapport aux acteurs politiques*

Il faut préciser préalablement que la période étudiée est relativement longue : 1981-1997. Sur le plan politique, c'est une période d'alternances relativement régulières. De ce

1 Notons que sur la période étudiée, 1981-1997, le phénomène a été accentué par les périodes de cohabitation.

2 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 Cour des comptes. Durant mon passage de cinq ans à la Cour à la Ve 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 Ve avant qu'elle ne s'ouvre à d'autres responsabilités » (cf. le rapport, p. 46).

3 Jobert, 1995.

fait, la dimension politique était intégrée dès le départ dans la recherche. Ce qui apparaît assez nettement dans les deux secteurs de la protection sociale auxquels nous nous sommes intéressés, c'est une continuité assez forte, en tout cas des éléments de continuité assez clairement repérables dans la conduite des politiques publiques. Nous nous sommes donc posé la question suivante : dans quelle mesure ces hauts fonctionnaires, clairement identifiés, sont-ils porteurs d'une certaine continuité dans les politiques sanitaires et sociales, par-delà les différents changements de gouvernement ?

En réponse à cette question *quatre éléments* allant dans le sens de l'existence d'une élite administrative autonomisée, en tout cas présentant des formes d'autonomisation par rapport aux acteurs politiques, peuvent être avancés.

- Il s'agit tout d'abord de la *continuité dans les représentations cognitives*. Effectivement, quand on regarde les textes publiés par ces hauts fonctionnaires, ainsi que les entretiens que nous avons pu réaliser, on peut identifier des éléments d'une stratégie de moyen terme sur la transformation du système de protection sociale français, exprimés par ces hauts fonctionnaires dont certains ont été dans des cabinets de gouvernement de gauche, d'autres dans des cabinets de ministres de droite. En effet, ces acteurs partagent un référentiel<sup>1</sup> d'action commun que l'on peut formuler 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'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis. Ces acteurs sont tous attachés aux principes fondateurs de la Sécurité sociale française tout en privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale. Ils mettent l'accent sur les responsabilités de l'État en matière de protection sociale, ce qui se traduit également par une critique du paritarisme. Cette affirmation du rôle de l'administration par rapport aux caisses de Sécurité sociale constitue un leitmotiv récurrent qui, bien que n'étant pas radicalement nouveau, s'affirme très fortement depuis 1981. 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. 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. 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 ces hauts fonctionnaires peuvent être qualifiés de « corpus flottant », constituant un stock ou un répertoire de solutions disponibles sur des durées relativement longues. C'est à l'intérieur de ce répertoire que puisent les

<sup>1</sup> 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 (1995).

hauts fonctionnaires pour avoir une prise directe sur la décision, dans des contextes singuliers.

On peut ici 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 commission du Plan « Santé 2010 » présidée par Raymond Soubie et à laquelle ont participé de nombreux hauts fonctionnaires faisant partie de notre échantillon. 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 « famille » (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.

- Le deuxième signe net d'autonomisation est *le rôle direct qu'ont joué un certain nombre de ces hauts fonctionnaires dans la définition d'outils de politique publique*. Ces outils sont, par exemple, le budget global hospitalier (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 CNAMTS 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). Ces mesures ont été discutées et élaborées au sein de la haute fonction publique avant d'avoir été mises en place à des périodes correspondant à des contextes politiques particuliers. Le plus souvent elles sont reprises et mises en place par des hauts fonctionnaires qui sont plus proches d'un autre camp politique. Il y a ainsi une forte continuité dans les mesures, et des phénomènes d'articulation entre décision et mise en œuvre qui peuvent aussi traduire l'autonomisation. C'est le cas en particulier pour le plan Juppé et la politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

Notons également une volonté d'affirmation assez forte par rapport au ministère des Finances. Il s'agit là d'un aspect qui concerne plus le domaine de la protection maladie. 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 Finances. Certes la prise en compte du point de vue de Bercy est importante : l'espace des possibles est borné par Bercy. Mais l'idée que le ministère des Affaires sociales est capable de faire mieux que Bercy est apparue assez souvent dans les entretiens ; par exemple faire de la maîtrise des dépenses de santé, plus fine, tenant beaucoup plus compte des spécificités du secteur par rapport aux projets que Bercy a dans ses tiroirs.

- Un autre élément d'autonomisation identifié est *l'existence de lieux administratifs où ces hauts fonctionnaires se rencontrent et discutent par-delà les appartenances ou affinités politiques*. Ce sont notamment des lieux d'expertise, en particulier certaines commissions du plan. Il s'agit aussi de lieux d'action administrative, notamment la direction de la Sécurité sociale qui apparaît comme une matrice administrative assez forte par



laquelle passent la plupart de ces hauts fonctionnaires. Dans les entretiens, nous avons ainsi fréquemment entendu le terme de « famille » pour parler de la direction de la Sécurité sociale, ce qui nous paraît très significatif.

- Enfin le dernier élément qui peut aller dans le sens de l'autonomisation de ce groupe est *l'existence de liens interpersonnels*, qui se traduisent notamment par une estime mutuelle assez forte. C'est quelque chose qui était assez frappant dans la cinquantaine d'entretiens que nous avons menés. Les propos tenus 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. Un certain nombre de figures de hauts fonctionnaires émerge et structure des réseaux informels qui vont notamment contribuer à la formation de cabinets et structurer des générations de hauts fonctionnaires, sur la base de liens interpersonnels plus que sur la base de proximités politiques.

Ces différents éléments vont dans le sens de l'autonomisation, mais on peut aussi en souligner *certaines limites*, trois notamment.

- *L'impact du politique sur la position de ces hauts fonctionnaires dans les processus décisionnels.*

Évidemment, le politique intervient fortement dans la composition des cabinets qui sont un lieu décisionnel important mais le rôle du politique va au-delà de la composition des cabinets. Il a aussi un impact assez fort sur les rapports entre le cabinet et l'administration, sur le rôle respectif des cabinets ministériels et des directions administratives dans les processus décisionnels. Dans certains cas, les cabinets sont fortement autonomisés, dans d'autres on trouve des formes de coopération beaucoup plus marquées. Ces relations sont fortement déterminées au niveau politique par le rôle personnel de tel ou tel ministre, plus précisément par la « surface politique » du ministre et donc sa capacité d'action au sein de l'exécutif. En quelque sorte plus le ministre est « fort » politiquement (légitimité politique importante, liens privilégiés avec le Premier ministre et/ou le Président de la République, bonne connaissance préalable du domaine de la protection sociale...) plus le cabinet est autonome par rapport à l'administration.

- *Le rôle du politique dans la mise sur agenda des réformes.*

La conjoncture politique, le contexte politique plutôt, qui est également parfois un contexte économique (la situation financière de la Sécurité sociale, dépendant directement de la conjoncture économique, est souvent une variable clef), a un impact important sur la mise sur agenda d'un certain nombre de réformes. Ainsi souvent les périodes post-électorales, à la suite d'une alternance politique, sont des fenêtres d'opportunité politique, tout à fait favorables à des mesures de réforme importantes. Ce qui joue aussi, et qui relève directement du politique, c'est la « surface politique » du ministre, combinée à un autre élément, qui est le degré de spécialisation du ministre dans le secteur, c'est-à-dire sa connaissance du secteur, son expertise propre. Il s'agit là aussi de facteurs assez déterminants dans la mise sur agenda d'un certain nombre de réformes dans le secteur que ce soit dans le domaine de la protection maladie ou des prestations familiales. Ces fenêtres d'opportunité politique peuvent aussi dans certains cas avoir des effets négatifs. C'est semble-t-il le cas pour la sécurité sanitaire.

Là, le fait que ce soient des questions largement débattues dans l'espace politique et dans l'opinion publique d'une plus façon générale, est plutôt un obstacle à l'action de l'administration, dans la mesure où l'action est totalement contrainte par ces effets d'agenda. L'effet d'agenda peut donc jouer dans les deux sens pour les hauts fonctionnaires

- *Le rôle important d'un certain nombre d'autres acteurs extérieurs à l'administration, dans les processus décisionnels.*

C'est notamment le cas d'un certain nombre de groupes d'intérêts, par exemple les médecins pour la protection de maladie<sup>1</sup> ou alors les partenaires sociaux qui peuvent, dans certains cas, intervenir sur la décision. Il s'agit aussi d'une limite de ce pouvoir d'influence, sur la décision, de ces hauts fonctionnaires.

Par un certain nombre d'aspects, on parle de l'émergence d'une élite du *Welfare*. Toutefois notre hypothèse fonctionne mieux pour le secteur de la protection maladie que pour les prestations familiales : en effet, la dimension plus idéologique du domaine de la famille donne à la conjoncture politique une importance cruciale ; le réseau des hauts fonctionnaires y est également plus réduit et a, au sein de l'administration centrale, une position marginalisée par rapport aux cabinets. L'autonomie des hauts fonctionnaires du secteur famille apparaît moindre. De plus la question de l'autonomie se pose aussi au niveau institutionnel et administratif (au niveau des rapports entre les administrations). Du point de vue de l'expertise également l'autonomie de ces hauts fonctionnaires est assez relative, parce que l'expertise vient aussi d'un certain nombre d'acteurs qui ne font pas partie de cette haute fonction publique. Pour la santé, ce sont en particulier des économistes de la santé qui ont des relations fréquentes avec les hauts fonctionnaires<sup>2</sup>. De ce fait on peut penser que sur un certain nombre d'aspects, cette élite du *Welfare* joue plus un rôle de passeur, de traducteur, de diffuseur d'idées qui ont été élaborées ailleurs. On voit ici à nouveau qu'un travail sur un tel groupe ne peut se faire qu'en prenant en compte les interactions multiples entre ces élites et l'ensemble des autres acteurs pertinents dans le domaine de la protection sociale.

De façon plus générale, notre recherche nous incite à dépasser la sociologie de « l'État en action » en réintroduisant dans l'analyse le rôle des propriétés sociales, des ressources, des trajectoires des élites sectorielles qui portent les projets de politiques voire les politiques elles-mêmes. Une sociologie des élites en interaction, où le *qui* gouverne avec le *que* gouverne, s'impose. 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 État »<sup>3</sup> 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. Nous avons cherché à éviter, en amont, les pièges de la polysémie du terme élite (s) en construisant

1 Hassenteufel, 1997.

2 Serré, 2000.

3 Cf. *Notre État*, R. Fauroux et B. Spitz (dir.), Ed R. Laffont.

l'élite du *Welfare ex post* comme le résultat de notre étude. À l'instar de Wright 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 son homogénéité qui se définit non seulement par des propriétés sociales avérées mais aussi par des logiques d'action partagées (représentations et référentiels d'action) ; d'autre part, sur sa capacité à intervenir dans les processus décisionnels.

---

## Pour en savoir plus

- Birnbaum Pierre, *La France imaginée*, Paris, Fayard, 1999.
- Bourdieu Pierre, *La noblesse d'État*, Paris, éd. Minuit, 1989.
- Chevallier Jacques, « L'élite politico-administrative : une interprétation discutée », *Pouvoirs*, n° 80, 1997, pp. 89-100.
- Cohen Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.
- Eymeri Jean-Michel, *Les gardiens de l'État*, Paris, Economica, 2001.
- Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Genieys William (a), « De la théorie à la sociologie des élites en interaction. Vers un néo-élitisme ? », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, 2000, pp. 81-1003.
- Genieys William (b), « Pour une sociologie comparée des élites en interaction », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 2, 2000, pp. 467-492.
- Hassenteufel Patrick, *Les médecins face à l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- Jobert Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Kessler Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris, PNFSP, 1986.
- Mills Charles Wright, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969.
- Serré Marina, « Quel rôle pour les économistes de la santé dans la réforme ? », communication au premier colloque international des économistes français de la réforme.
- Suleiman Ezra N., *Les ressorts cachés de la réussite française*, Paris, Seuil, 1995.