

**RETOUR SUR LA PLACE DU SENS DANS L'ACTION PUBLIQUE
LA DEMARCHE COGNITIVE APPLIQUEE AUX POLITIQUES DE
L'ELITE DU WELFARE EN FRANCE:
TENSIONS ENTRE ROLE SOCIAL DE L'ÉTAT
ET POLITIQUES LIBERALES (1980-2000)¹**

**DE VOLTA AO LUGAR DE SENTIDO NA AÇÃO POLÍTICA
APLICADA A UMA ABORDAGEM COGNITIVA DA ELITE
POLÍTICA DE BEM-ESTAR NA FRANÇA:
TENSÕES ENTRE PAPEL SOCIAL DE ESTADO
E POLÍTICAS LIBERAIS (1980-2000)**

MYRIAM BACHIR

Myrian Bachir é Doutora em Ciência Política e Professora da Université de Picardie Jules Verne, Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Sociales, Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique, C.N.R.S., França.

VIRGINIE BUSSAT

Virginie Bussat é Doutora em Ciência Política Universidade Paris I. Professora Associada da Université de Picardie à Amiens – França.

¹ O referido artigo é fruto de reflexões maduras das autoras que há tempos estudam a Administração Pública e as experiências de gestão deliberativa, a partir das crises do Estado no Neoliberalismo e como fruto das conquistas dos Movimentos Sociais nos espaços de democracia ante a superação do gerencialismo do Estado nas décadas de 90. Foi produzido e apresentado na abertura do Ciclo de Debates *Estado, Planejamento e Administração Pública* realizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública – Curitiba-PR, dezembro de 2013.

RESUMÉ

Toute politique publique est porteuse de sens et est le produit de l'institutionnalisation d'idées et de représentations. Ce parti pris théorique nous place au cœur du modèle analytique de « la construction intellectuelle des politiques publiques », c'est-à-dire une démarche qui considère que les éléments cognitifs et normatifs sont essentiels pour comprendre et expliquer l'action publique, et notamment les changements de politiques publiques [1]. Porter un regard rétrospectif sur les politiques sociales françaises, symboles de l'interventionnisme étatique – de l'État dit Providence – au moment, 1980-2000, où s'opère partout dans le monde un tournant néo-libéral et managérial avec l'arrivée notamment au pouvoir de Margaret Thatcher au Royaume-Uni en 1979, puis celle de Ronald Reagan aux États-Unis en 1982 [2], offre l'occasion de saisir les processus par lesquels des idées se transforment en actes.

MOTS-CLÉS: l'ordre public français; l'État de Providence;

RESUMO

Qualquer política pública é significativa e é o produto da institucionalização das ideias e representações. Esse viés teórico nos coloca no coração do modelo analítico de "construção intelectual das políticas públicas", isto é, uma abordagem que considera os elementos cognitivos e normativos são essenciais para compreender e explicar a política pública, e incluindo mudanças nos rumos das políticas públicas. O presente artigo apresenta um olhar retrospectivo das políticas sociais francesas, símbolos da intervenção do Estado – estado chamado Estado Providência – entre 1980-2000, que opera em todo o mundo por sua vez, neoliberal e de Estado Gerencialista, com o advento no poder de Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979 e Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1982, oferecendo uma oportunidade de compreender os processos pelos quais as ideias se transformam em ação.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas francesas; Estado Providência;

INTRODUCTION

Toute politique publique est porteuse de sens et est le produit de l'institutionnalisation d'idées et de représentations. Ce parti pris théorique nous place au cœur du modèle analytique de « la construction intellectuelle des politiques publiques », c'est-à-dire une démarche qui considère que les éléments cognitifs et

normatifs sont essentiels pour comprendre et expliquer l'action publique, et notamment les changements de politiques publiques [1]. Porter un regard rétrospectif sur les politiques sociales françaises, symboles de l'interventionnisme étatique – de l'État dit Providence – au moment, 1980-2000, où s'opère partout dans le monde un tournant néo-libéral et managérial avec l'arrivée notamment au pouvoir de Margaret Thatcher au Royaume-Uni en 1979, puis celle de Ronald Reagan aux États-Unis en 1982 [2], offre l'occasion de saisir les processus par lesquels des idées se transforment en actes.

Suffisamment étendue pour permettre de repérer les changements à l'œuvre, cette période est en effet marquée par une rupture, quantitative et qualitative, du point de vue des conceptions de l'État, des formes de son intervention, de son rapport aux individus et de ce que doivent être les politiques sociales.

D'une part, du point de vue global, la période connaît d'importantes mutations notamment économiques et financières, dans le cadre de la globalisation, la mondialisation et la construction européenne, notamment les critères d'entrée dans la monnaie unique, produisant des effets en retour sur les politiques économiques nationales. D'autre part, les années 80 sont marquées par la montée en puissance du « *managérialisme* » [3] qui aboutit au niveau de l'administration à la remise en cause du modèle bureaucratique. Le credo managérial contribue à condenser et à synthétiser au sein de la fonction publique des thématiques comme, entre autres, l'efficacité et l'efficience entendues comme capacité à participer à l'effort général de rigueur imposé par la crise, la réalisation de gains de productivité, l'évaluation.

Il était dès lors intéressant de confronter ces principes d'action externes au secteur social à la réalité des choix politiques opérés par les hauts fonctionnaires et concepteurs des politiques sociales que nous appelons l'élite du *Welfare* [4]. Ce groupe de hauts fonctionnaires, de membres de cabinets et d'experts, en interaction à la fois dans les *forums* et dans les *arènes* de politiques publiques, du fait de ses modalités d'intervention revêt un rôle de médiation, à savoir de conception, de transmission et de diffusion des « nouvelles » valeurs et normes et les traduisent en actions publiques [5].

Pour comprendre comment les idées et les valeurs se développent, circulent et se cristallisent dans des actions publiques, on observera dans un premier temps les *registres* et les *répertoires* d'action développés dans le secteur social. Les premiers

renvoient aux principes généraux qui sont au fondement de l'action, les seconds, aux mesures et instruments concrets finalement retenus et mis en œuvre. Il s'agit ici, dans le cas des politiques sociales en France, de mettre l'accent sur les articulations, mais aussi les tensions et les hiatus, entre les *registres* et les *répertoires d'action* et les périlleuses élaborations visant à faire se tenir ensemble des conceptions antagonistes du social. Dans un second temps, la focale se portera sur les processus internes et externes au secteur social par lesquels s'opère une appropriation par l'élite du *Welfare* de la contrainte financière et de la logique libérale qui deviennent un gage de professionnalisme et d'expertise des hauts fonctionnaires et décideurs publics et de légitimation des choix publics.

Il convient ici de souligner le rôle primordial joué par un petit nombre d'individualités qui, du fait de leur trajectoire, de leur connaissance du secteur, de leur capacité d'expertise et de leur rhétorique réformatrice diffusée, rendue visible et écoutée ont favorisé les changements de *registres* et de *répertoires* des politiques sociales en France.

Reperer Et Etudier Le Sens Dans Les Politiques Sociales

À la suite de la perspective ouverte par les principales approches portant sur la construction du sens dans les politiques publiques, nous distinguons trois niveaux d'analyse des matrices cognitives et normatives mobilisées par les élites du *Welfare* allant du plus abstrait au plus opérationnel, du plus global et macro (norme sociale) au plus sectoriel et micro-politique (instruments pour l'action) [6] :

1) **les registres généraux de l'action publique.** Il s'agit de valeurs générales qui se rapportent aux idéologies et « visions du monde ». Ils renvoient par exemple au précepte développé par l'élite du *Welfare* de valorisation de la logique de solidarité *Versus* la logique étroitement financière et la norme de marché,

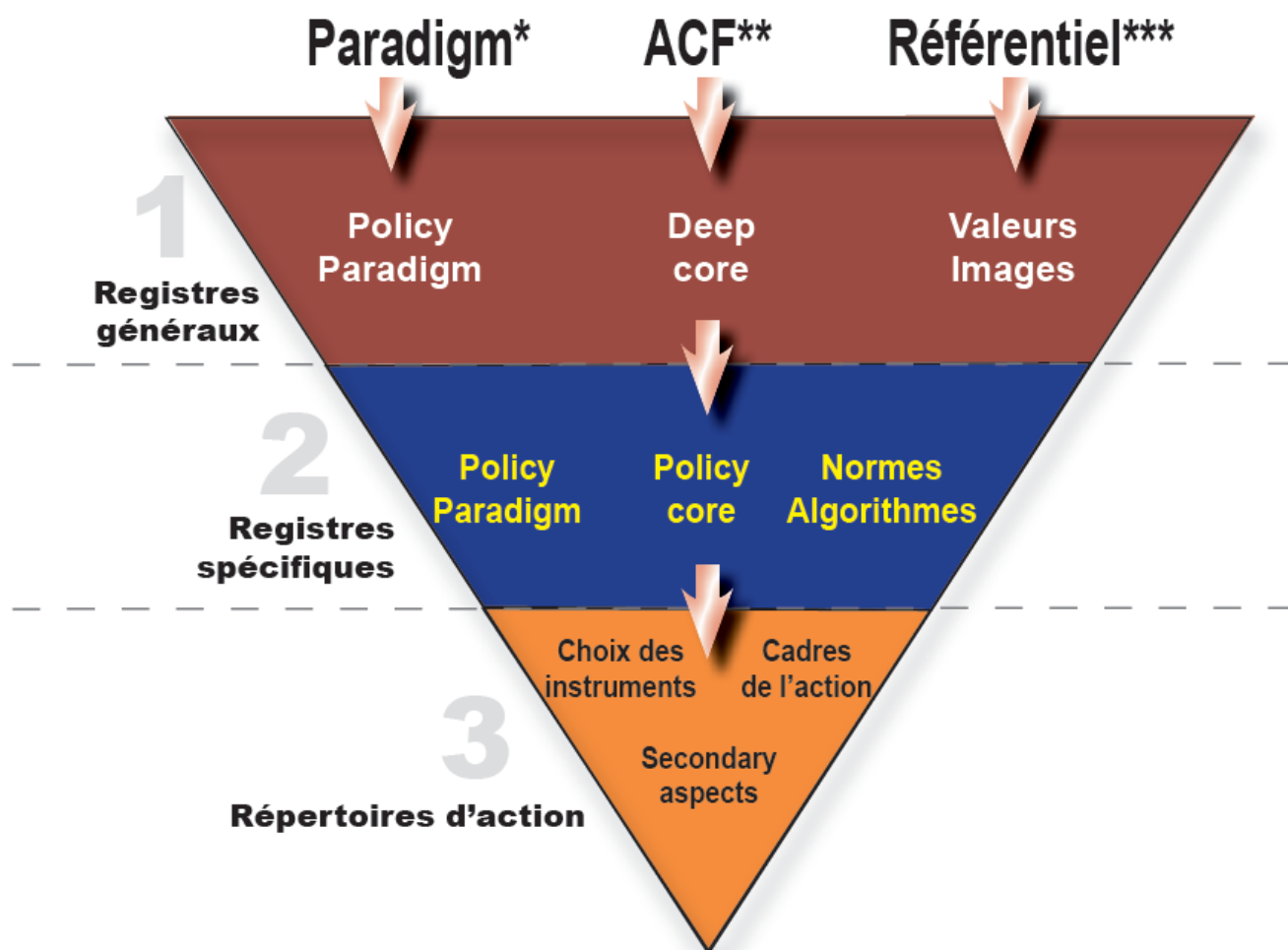
2) **les registres spécifiques pour l'action.** Cette composante établit des stratégies légitimes au regard des valeurs et des objectifs définis par les *registres généraux*. À titre illustratif, il s'agit ici entre autres, de l'idée selon laquelle, pour sauver le système, il faut le réformer,

3) **les répertoires d'action.** Ce troisième niveau correspond aux solutions précises articulées aux *registres généraux* et *spécifiques*. Ce sont les outils et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les valeurs et les objectifs plus généraux.

Le schéma ci-après présente ces trois niveaux. Il a été réalisé à partir de l'étude des principales approches théoriques relatives à la construction du sens dans les politiques publiques : « Policy paradigm » P. Hall, « Advocacy coalition framework » P. Sabatier, « Référentiel de politiques publiques », B. Jobert et P. Muller [1].

Pour déterminer l'échantillon de personnes ayant joué un rôle conséquent dans la formulation des politiques publiques en matière sanitaire et sociale, nous nous sommes d'abord appuyées sur une enquête quantitative [7]. Puis, dans un second temps, nous avons délimité un groupe plus restreint composé de 43 personnes sur la base d'une approche à la fois des positions et des « réputations ». C'est ce groupe que nous désignons l'élite du *Welfare* [8].

Cependant, du point de vue méthodologique, compte tenu de la perspective adoptée, seule la technique qualitative de l'entretien semi directif, approfondi et contextualisé permettait d'accéder aux idées, aux valeurs préconisées et aux discours d'explication et/ou de justification des choix développés par les personnes alors en poste. L'intérêt de l'association d'un traitement statistique avec une série d'entretiens auprès des acteurs choisis pour leur caractère typique, réside aussi dans la possibilité de croisements de sources d'informations multiples : biographies, CV, discours, revues de la presse généraliste et spécialisée, présence dans les forums et les arènes de politiques publiques, publications (littérature primaire et secondaire), rapports. Ce croisement des approches et des sources nous a paru fondamental eu égard à la double difficulté soulevée, au niveau méthodologique par l'enquête par entretien et, au niveau théorique, par l'approche par les représentations et systèmes de valeurs [9].



* P. Hall - ** P. Sabatier - *** P. Muller et B. Jobert

En rupture par rapport à la période précédente, la thématique de la financiarisation des politiques sanitaires et sociales marque les années 1980 à 2000. Elle constitue l'un des éléments moteur de la rhétorique réformatrice de l'élite du *Welfare*. L'enquête a conduit à repérer un *paradigme* ou *registre général* (niveau 1 du schéma) dominant et commun aux experts du secteur sanitaire et social. Il peut se résumer ainsi : *pour préserver la Sécurité sociale, il faut la réformer.*

Registre General Commun A L'elite Du Welfare : Intégrer Le Probleme Financier Du Systeme Pour Le Sauvegarder

Forme de consolidation du *paradigme* de la financiarisation des politiques sociales, les discours révèlent la forte intégration de la contrainte financière comme

condition de sauvegarde du système. Discours que l'on pourrait qualifier de réformistes pragmatiques, ils prônent une société de solidarité dans un contexte de crise. Ceci écarte toute tentation d'État minimaliste, mais il s'agit en l'occurrence plus de conjuguer volontarisme social et pragmatisme économique. En ce sens le volontarisme d'action n'est pas un choix, mais une nécessité.

Cette appropriation constitue aussi un moyen fort et une ressource symbolique permettant de signifier l'attachement aux principes originels et à l'option égalitaire héritée de 1945.

Attachement aux principes originels hérités de 1945

Les références au Plan Français de Sécurité sociale élaboré à la Libération et à Pierre Laroque, « père fondateur de la Sécurité sociale », sont dans ce registre très prégnantes. À ce titre, rares sont les bureaux où ne figure pas la photographie encadrée, à la manière d'une égérie, du grand commis de l'État. Les propos tenus en entretiens foisonnent de rappels, parfois nostalgiques, parfois emphatiques, de son œuvre qu'il s'agit aujourd'hui de sauver. Ce substrat historique autorise des montées en généralité ; chacun fondant son argumentaire sur le devenir de la société française, sur l'exception française, sur les périls d'une privatisation à l'américaine ou à l'hollandaise, sur les dangers pour la cohésion et l'ordre social menacés par le déclin ou la disparition du système hérité de l'après-guerre. La prise en compte de la situation financière globale et sectorielle apparaît comme un impératif quasi-moral. Plus qu'une nécessité, la réforme prend la forme d'un devoir, d'une injonction à réformer le système dans une logique de préservation de son caractère égalitaire.

« L'enjeu politique est essentiel, mettant en cause des structures, des procédures, mais surtout des valeurs : l'attachement à la « Sécu », à l'égal accès de tous aux soins de qualité fondent notre cohésion sociale (...) Contrairement au discours qui fut longtemps dominant et qui anima

encore la grève des internes de mars 1997, la volonté de maîtriser l'évolution des dépenses de santé et celle d'assurer à chacun les soins de qualité, dont il a besoin, sont, non pas contradictoires, mais convergentes. Parce que ce qui n'est pas économique n'est finalement pas

**éthique, mais surtout parce que
aujourd'hui le gaspillage des
ressources et le laxisme des
comportements qu'il engendre
mettent en cause la qualité des soins.
Les préoccupations sanitaires et**

**budgétaires sont convergentes à
condition qu'on cherche la qualité et
qu'on exige cette recherche. »**

G. Johanet, *Sécurité sociale: l'échec et
le défi*, Seuil, 1998

Réforme financière, maintien d'une logique de solidarité et pragmatisme

Il s'agit là du rejet, largement exprimé, d'une conception étroitement financière qui présiderait aux politiques sanitaires et sociales. « *Aujourd'hui encore, l'approche de l'État est d'abord inspirée par la politique de maîtrise qui, pour être légitime, n'est pas le meilleur truchement pour sensibiliser l'opinion publique et convaincre les soignants* ». « *Je me souviens* », explique un directeur de Cabinet du ministre des Affaires sociales, auquel nous demandions un regard rétrospectif sur les dossiers importants au moment de son passage au Cabinet, « *l'équilibre des comptes, tous les ministres depuis 20 ans ont les mêmes discussions avec les mêmes personnes. C'est dire que les débats actuels sur la médecine par exemple on les avait déjà à l'époque (81-82), donc c'est une sorte d'éternel recommencement* ».

De la même façon, un ancien directeur de la Sécurité sociale explique, à propos des relations financières entre le budget de la Sécurité sociale et celui de l'État, seul point de friction entre la Direction de la Sécurité sociale et les Finances selon lui que « *le problème des Finances, c'est de réduire les déficits budgétaires, et je les comprends. Alors maintenant avec les critères de Maastricht et la globalisation qui est faite des déficits publics, tout ça est un peu rigolo. Parce que, que vont faire les experts des Finances ? Ils ne vont pas regarder le budget de l'État d'un côté et celui de la Sécurité sociale de l'autre. Et là effectivement ils sont capables de toutes les turpitudes, ils n'ont aucune honte, aucun complexe on peut leur faire confiance, ils sont capables de tout inventer, ils ont de l'imagination lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses du budget de l'État* ».

Les hauts fonctionnaires des Finances, présentés comme animés par des préoccupations exclusivement comptables et désincarnées, sont, par opposition à ceux du social, au cœur des propos.

« Au ministère des Finances j'ai eu des bagarres sur les investissements hospitaliers. Le ministère des Finances faisait le syllogisme suivant : on a construit trop de lits d'hôpitaux, ce qui est vrai, donc on n'a plus besoin d'investir dans les hôpitaux, ce qui est faux. J'étais en désaccord avec cette position-là. On continue d'ailleurs depuis 15 ans à sous-investir dans les hôpitaux, parce que malheureusement on a construit des hôpitaux pas toujours là où on en aura vraiment besoin demain. Donc aux Finances j'ai eu des bagarres sur ces sujets-là. Vous savez, je disais avant les réunions à Matignon, on

devrait tirer les rôles au sort, parce que quand on est à la direction du Budget, il suffit de savoir dire non. Alors que quand on est du côté des ministres dépensiers, il faut pouvoir argumenter, expliquer. Bon c'est comme ça que fonctionne la République. Mais quelque fois la politique du Budget est très limitée dans ce domaine. Bon, il y a des fonctionnaires de qualité, mais ils sont 4 ou 5 et en général leur raisonnement sont très à court terme, très budgétaires et ils sont payés pour ça».

Entretien, directeur des Hôpitaux

Il ressort de ces discours que la contrainte budgétaire ne doit pas faire oublier les fondements du système. Ainsi un membre de Cabinet en fait-il le rappel en s'appuyant sur les propos du ministre qu'il soutient en expliquant que « le ministre de la Solidarité a voulu dire que la Sécurité sociale ne devait pas se réduire à des comptes. La Sécurité sociale c'est un outil de solidarité ».

A l'opposé, les membres de l'élite du *Welfare* rejettent avec force une option qui serait exclusivement financière même si la situation de crise financière quasi-permanente du système justifie une inflexion dans les perceptions de soi, en tant qu'acteurs intervenant sur le secteur et légitime le recours à un certain pragmatisme. On trouve dans les propos aussi des autocritiques ou des formes de regrets portant sur l'absence d'anticipation des problèmes dans les politiques publiques précédentes.

« Moi je n'ai jamais eu la fibre sociale au sens où j'aurais considéré que la

Sécurité sociale c'était une entreprise de bonnes œuvres. Ce n'est pas du

tout cela, pour moi, c'est un secteur qui pèse, qu'il a fallu piloter dans des conditions de plus en plus difficiles au fur et à mesure que la crise s'installait et que les besoins sociaux augmentaient. Je me dis rétrospectivement que l'on a été aveugle, tous, collectivement, on n'a pas vu un certain nombre de choses. Il n'y a pas eu d'impulsion politique,

« Le social ça peut se concevoir de manière beaucoup plus terrain engagé, militant, moi ce n'est pas mon registre. Mon registre, c'est celui du haut fonctionnaire, c'est-à-dire un souci de justice et d'efficacité. Je pense fondamentalement que le social est un élément clé de notre cohésion, de notre manière de vivre ensemble et ça j'y suis personnellement très attaché. En même temps je suis intimement convaincu que s'il n'est pas réformé vigoureusement, cet acquis essentiel finira par disparaître. Dans toute ma démarche il y a un fort attachement à la protection sociale et quand on aime

les services pas assez étoffés n'ont pas vu tout ce qu'il aurait fallu faire à temps. Donc on a tous péché collectivement. Je pense notamment aux outils de maîtrise des dépenses de santé qui n'existaient pas au moment où on en avait besoin. »

Entretien, directeur de la Sécurité sociale.

bien, on est très attaché à ce qu'elle bouge et à ce qu'elle soit efficace. Ce n'est pas un attachement historique ou symbolique disant les comptes, les questions financières ne comptent pas. Moi je deviens ici un peu le budgétaire du social. Mais ça correspond très bien à ma conception. Je passe mon temps à chercher des économies, à rechercher un rééquilibrage. Ce n'est pas parce que je considère que le système est mauvais, c'est parce que si on ne le fait pas, le système disparaîtra. »

Entretien, directeur de la Sécurité sociale

Faire de nécessité vertu, c'est donc sous les auspices d'un tel registre que les membres de l'élite du *Welfare* expliquent et justifient leur option financière ; option

pouvant d'ailleurs à certains égards entrer en contradiction avec les principes originels notamment dans leur dimension égalitaire au profit, dans ce contexte de réforme, d'une orientation davantage fondée sur l'équité.

Registres spécifiques et répertoires d'action : des mesures plus équitables que égalitaires et retour du pilotage de l'État

Les déclinaisons du registre général de la financiarisation en registre spécifique prennent la forme de la thématique de l'équilibre des comptes et de la réduction des déficits. Leur application, c'est-à-dire les répertoires d'action, passent par des politiques publiques renforçant les outils de maîtrise et de régulation des dépenses en matière d'assurance maladie et ciblant les prestations familiales en direction les plus démunis.

Égalité, Équité, Marché

Le registre général (réformer le système pour le sauver) se traduit, paradoxalement, au niveau des registres spécifiques et répertoires d'action par l'affirmation dominante d'une logique fondée sur l'équité et la justice sociale quelque peu opposée à l'option égalitaire des origines.

Les nouveaux besoins, produits de la crise économique durable, constituent la justification du choix de l'équité. Du point de vue des répertoires d'action, elle se traduit en matière de risque maladie par la question de l'accès aux soins non plus de tous, mais des plus précaires à travers des mesures comme par exemple la Couverture Maladie Universelle (1999). Dans le domaine familial, elle porte sur le ciblage catégoriel des prestations, c'est-à-dire la sélectivité et la personnalisation des droits en direction de catégories d'individus exposées à des handicaps sociaux divers. C'est en ce sens que sont justifiées des mesures dites de minimums sociaux, telles que l'Allocation Parent Isolé (API, 1987), l'Allocation Parentale d'Éducation (APE, 1985) mais aussi et surtout plusieurs mesures en faveur de groupes ciblés telles que le Revenu Minimum d'Insertion (1988), les bourses de rentrée scolaires, les allocations logement social, la mise sous conditions de ressources des allocations familiales ou encore leur fiscalisation (1997). On voit bien là aussi comment on s'éloigne pour partie

d'une conception assurantielle du risque social pour renouer avec celle fondée sur l'assistance.

Par ailleurs, les personnes interrogées évoquent de manière répétitive comme source d'inspiration le Rapport Nora Naouri (1979-80) qui rend explicitement compte de l'articulation de préoccupations en termes d'équité et de justice sociale d'une part, et de concurrence et remise sur le marché d'autre part.

«Nora et Naori font le constat que la redistribution verticale en matière de soins fonctionne bien à l'hôpital, mal en ville. Les PCS les plus élevées consomment plus de médecine de ville. Le rapport propose alors de remettre sur le marché la médecine de ville, de l'ouvrir à la concurrence pour y mettre plus d'efficacité. Parallèlement, il propose la mise en place d'une Aide Personnalisée à la Santé (APS). On améliorerait ainsi l'efficacité du tout, puisqu'on préserverait les aspects redistributifs à l'hôpital et on les favoriserait en

ville. C'est un schéma qui s'inspire de deux conceptions: libérale (remise sur le marché) et sociale (souci d'équité et de justice sociale). C'est un rapport qui dérangeait un peu tout le monde. Il a eu une estime intellectuelle mais n'a jamais été instrumenté techniquement. Le sujet n'a pas pu prendre place dans la commission des sages. P. Laroque qui présidait les États Généraux de la Sécurité sociale, pensait que ce rapport était contraire aux principes fondamentaux, historiques de la Sécurité sociale. »

L'objection de P. Laroque de 1987 n'empêchera pas une reformulation de la conception générale du système induite par les nouveaux impératifs socio-économiques. Elle redéfinit la solidarité à travers le prisme du chômage et de la précarité et a pour cible des populations situées hors salariat [10], hors du champ des politiques sociales historiquement principalement fondées sur les cotisations professionnelles et autorise le développement de politiques de lutte contre la pauvreté. On assiste dès lors à un glissement progressif du sens de « solidarité » qui de majoritairement redistributive, (re)devient de plus en plus distributive, et qui passe de l'égalité à l'équité tout en préconisant l'ouverture au marché d'une partie du système social.

Cependant et paradoxalement, dans ce mouvement, la thématique de la place centrale de l'État certes régulateur, mais tout à la fois gestionnaire, contrôleur et garant des politiques sociales et donc de la cohésion, revient sur les devants de la scène.

La place de l'État, entre régulation, néolibéralisme et centralisation

Redonner à l'État un rôle central dans la régulation du système, il s'agit là d'une revendication fortement intégrée et affirmée. Les discours soulignent le caractère irrationnel de la gestion et réclament en conséquence sa mise en cohérence par une recentralisation politique. Une telle revendication s'apparente d'ailleurs à une forme de résistance face à la puissance de la dérégulation illustrée notamment par la création d'agences qui suppléent les administrations. Les propos prennent parfois la forme de la vindicte et de la dénonciation de l'incohérence comme source de la crise du système.

« Je pense que les différentes directions ont besoin d'être coordonnées. On assiste à un démantèlement de l'État avec la création d'agences. Les agences ont besoin d'être contrôlées (sang, médicament, transplantation). »

Entretien, expert action sociale

« Nous payons collectivement le prix du laisser-aller. C'est-à-dire que nous avons nous en tant qu'assurés sociaux une liberté unique au monde et que les médecins ont toujours eu et ont toujours également une liberté unique au monde. L'installation d'honoraires, c'est le début de l'école maternelle de la gestion des risques. Le système de santé n'est pas géré. »

Entretien, expert, politique hospitalière

Dans cette perspective R. Ruellan, directeur de la Sécurité sociale, intitule de manière éloquent un article pour la Revue *Droit Social* « Qui est responsable de la Sécurité sociale ? » [11] et G. Johanet, ancien directeur de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, va dans le même sens lorsqu'il s'insurge contre l'éclatement de la gestion qui constitue, selon lui, « l'un des 7 péchés capitaux responsables de la

spirale du déclin du système ».

Devant ce flou organisationnel, les services centraux et les serviteurs de l'État cherchent à redonner sa place à l'État central dans la gestion de la protection sociale

« On a créé un club de directeurs, hors la présence des cabinets, on a fait beaucoup pour resserrer les liens, pour travailler en commun et surtout on s'est dit dans la période après 1990, une politique d'assurance maladie d'un côté et une politique de santé de l'autre ça n'a pas de sens, l'assurance maladie ce n'est pas une fin en soi, elle doit être mise au service de la politique de santé. Il faut donc résolument travailler ensemble et définir ensemble des finalités et mettre les moyens que sont les ressources au service de ces finalités. Donc ça a été une approche beaucoup plus coopérative et beaucoup plus efficace, mais ça a correspondu à une évolution des mentalités qui a abouti dans le plan Juppé : c'est dire qu'il n'y a pas d'un côté les assurances sociales gérées par les partenaires sociaux et par eux seuls et l'État prétendant ne pas s'en mêler et de l'autre les politiques sanitaires et sociales qui relèvent de l'État, les deux sont forcément interpénétrées. Et maintenant c'est le Parlement qui doit faire la synthèse à travers la loi de financement de la Sécurité sociale et cette loi va être pilotée par la DSS et également dans le cadre d'actions des autres directions. Donc c'est une nécessité de travailler ensemble. (...) Ça c'est donc fait spontanément. Tous les directeurs du Ministère et le chef de l'IGAS se rencontraient toutes les semaines, déjeunaient ensemble. Á la fois c'était un peu des réunions amicales de défoulement collectif et ça fait du bien pour souder des liens. Indépendamment de ces déjeuners hebdomadaires, il y avait des réunions bilatérales entre les directions qui avaient une périodicité plus lâche, donc tous les mois entre la Direction de la Sécurité Sociale, la Direction Générale de la Santé et la Direction de l'Action Sociale. »

Entretien, directeur de la Sécurité sociale

La revendication de mise en cohérence de la gestion ne peut cependant véritablement se consolider, aux yeux de cette élite, que par une authentique régulation financière et économique aux mains de l'État. D'ailleurs, à titre illustratif, plusieurs de nos interlocuteurs expriment leur satisfaction devant le recentrage

étatique des discussions budgétaires en matière de santé que réalise le plan Juppé (1996) du fait notamment de l'obligation constitutionnelle de passage devant le Parlement. Ils saluent le volontarisme politique qui, aux yeux des commentateurs, a pu faire un temps défaut.

Des instruments performants de maîtrise des dépenses pilotée par l'État

« Par-delà les débats sans grand intérêt sur la maîtrise comptable ou sur la maîtrise médicalisée, ce sont des débats rhétoriques et sémantiques, ce ne sont pas des débats sérieux. Parce que faire une maîtrise médicalisée s'il n'y a pas d'objectifs économiques, il ne se passe rien. Si la main invisible de la maîtrise médicalisée suffisait à maîtriser les dépenses, personne ne serait au chevet de l'assurance maladie depuis des années. Si on pensait que la simple meilleure pratique médicale de chacun des médecins non soumis à quelque contrainte suffisait à réaliser l'optimum économique ... Il faut bien qu'il y ait un cadre économique et collectif pour faire en sorte que cette maîtrise médicalisée soit un exercice réel et pas un jeu à blanc. » Entretien, directeur de la Sécurité sociale

« Alors moi, il est clair que je suis arrivé au Cabinet pour faire de la maîtrise dans un cadre politique. C'est clair que pour moi la maîtrise était prioritaire. Je ne suis pas venu pour faire des circulaires, des conformités juridiques, moi ce n'est pas mon truc. Ma vision quand je suis arrivé, c'est clair que j'avais ça en tête, c'est qu'il fallait réussir à mettre en place un dispositif de maîtrise qui tienne, qui s'appuie sur les traditions de partage institutionnel mal foutu entre la CNAM et l'État. Il fallait une impulsion politique et je dirais que nous avons souffert d'un déficit de vision politique sur ce sujet-là suffisamment grave. » Entretien, conseiller auprès du ministre des Affaires sociales

P. Beau, ancien directeur du Cabinet du président de la CNAM de 1982 à 1987 décrit, pour s'en réjouir l'arrivée des réformes dans le cadre du Plan Juppé comme **« la fin d'une époque, celle de la fin du keynésianisme sanitaire alimenté par la cohabitation de multiples corporatismes médicaux, sociaux, locaux, relayés**

souvent au sommet de l'État. 30 années de méfiance, de compromis, parfois « mafieux », d'irresponsabilités collective et individuelle et, pour finir, une crise financière sans précédent, auront eu raison de la tradition de l'autonomie du social dans notre société». Et d'ajouter : «Qui ne voit qu'avec ce retour en force de l'État comme acteur central de la régulation sociale - comme les démocraties occidentales le connurent au sortir de la Seconde Guerre mondiale -, il s'agissait alors de rebâtir le pays, nous agissons à front renversé comme si l'immaturité de la démocratie à rénover nos comportements collectifs était toujours d'actualité. Un échec de l'État, pompier naturel en période de crise, ouvrirait la porte à la privatisation ».

Les répertoires d'action s'articulent dès lors, on peut le lire dans ces extraits d'entretiens autour de plus d'État, moins de corporatismes. Si le pilotage par l'État a pu parfois s'imposer au détriment du rôle d'autres acteurs (syndicats, professionnels de santé, etc.), il s'est incarné dans des choix de régulation et de gestion relevant de la recherche d'efficacité et parfois même de mise sur le marché.

Ainsi l'intériorisation de la contrainte financière par les hauts fonctionnaires se traduit par des répertoires d'action pouvant entrer en contradiction parce que relevant de systèmes de valeurs différents voire opposés (étatisme *versus* libéralisme). C'est le cas par exemple des mesures de recentrage étatique des instruments de contrôle et d'évaluation aux mains des services centraux et celles appelant à la responsabilisation des acteurs, ou encore des dynamiques telles que la centralisation et celle prônant dans le même temps, la pénétration des idées de remise sur le marché et d'ouverture à la concurrence.

Oscillant entre le primat des finances et celui de la solidarité, le discours managérial de la responsabilisation des acteurs et celui du recentrage étatique et du volontarisme politique, les discours de l'élite du *Welfare* autant que leurs traductions politiques mettent en lumière les hésitations de ce que l'on pourrait appeler le néolibéralisme « à la française » alternant et conjuguant interventionnisme de l'État et logique de marché.

Réelle, souhaitée et/ou vantée, la recentralisation est aussi symptomatique de la place que ses serviteurs, grands commis de l'État, souhaitent occuper et/ou se voir reconnaître au sein de l'appareil central.

La conquête des politiques sociales par l'élite du Welfare

Les ministères sociaux et les administrations de tutelle constituent dans les hiérarchies gouvernementales des portefeuilles ne disposant pas du prestige de fonctions régaliennes comme la Justice par exemple. Les tenants des postes de responsabilité jouent ou se décalent par rapport à cette « infériorité » réelle ou supposée, en se plaçant sur un autre plan : celui, plus humain, du social et du solidaire, en valorisant les idées et valeurs, les référentiels, tels que ceux vus en première partie du présent article. Ces hauts fonctionnaires du social appartiennent toutefois à une élite politico-administrative dont les sources d'inspiration et les lieux d'apprentissage sont les mêmes que ceux des autres grands commis de l'État qu'ils côtoient et qu'ils rencontrent. Leurs conceptions communes du rôle de l'État constituent la toile de fond de la partie qui suit. Les modes de circulation des idées et des valeurs de cette élite du *Welfare* donnent sa dimension problématique à notre propos. Même si les modèles pour l'action dans ces catégories de politiques s'appuient sur des auteurs et des philosophies historiquement essentiels (tels que l'assistance, l'assurance, ou la prévoyance sociales) [13], l'actualité des débats sociaux (retraites, famille...) rend cette analyse pertinente.

Nous verrons donc comment, dans un premier temps, le secteur social trouve sa légitimité dans son caractère tout à la fois central, étatique et transversal aux secteurs d'action publique, pour identifier ensuite les espaces de construction intellectuelle des dispositifs et de rencontre des acteurs, et en analyser enfin, l'impact et la portée à travers les discours et données biographiques des hauts fonctionnaires. On notera que le rôle de l'État dans le pilotage des politiques reste primordial à cet égard.

L'élite du social, de l'économie administrée aux régulations néo-libérales

Les formes de légitimité dont se prévalent les hauts fonctionnaires du social, s'établissent et se consolident à partir du début des années 80, avec l'affirmation des principes néo-libéraux comme leitmotiv des politiques sociales. L'une des propriétés,

entre autres, des hauts fonctionnaires sociaux était, jusque cette période, d'être « mal classés » (à la sortie de l'École Nationale d'Administration, ENA) et d'avoir par conséquent une marge de manœuvre réduite en matière de choix des postes et institutions d'accueil. Les ministres compétents avaient également une voix peu audible au chapitre des décisions politiques et budgétaires.

L'acceptation de la financiarisation au principe des politiques sociales va contribuer à une reconnaissance des élites par leurs pairs, en interne, mais aussi par les partenaires et experts, en externe. Mais des changements majeurs s'opèrent sous l'influence combinée de la mise en œuvre des politiques d'austérité, de la crise, et de la montée en puissance du secteur social, piloté et coordonné de manière centralisée.

La période qui débute en 1982 est en effet qualifiée de « *grand décollage de la Sécurité sociale* » par un directeur de l'administration actif à cette période. Le « social » dont il est question dans les années 80 est un ensemble constitué pour grande partie, de la protection sociale, à savoir les branches des assurances maladie, chômage, et retraite, ainsi que des allocations familiales, gérées de manière autonome par la CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales, et son réseau de caisses locales sur le territoire)[13], incluant la protection complémentaire, mais aussi l'aide et l'action sociales, traitées par une direction du même nom et de quelques questions sociales issues d'autres ministères (Travail ou Défense, par exemple).

À chaque structure, correspondent des pratiques et également des modes de recrutement ou de sélection spécifiques. Peuvent être intégrés à l'administration sociale, ceux qui acceptent les impératifs de maîtrise des dépenses, qui intègrent une technicité dans leurs compétences, mais aussi qui abandonnent des pratiques archaïques dans l'administration du social (résumées dans l'expression « économie administrée »).

A la « Sécurité sociale », une ligne de rupture marque le milieu des années 1970 : « *Jusqu'en 1976, la direction de la Sécurité sociale a toujours été confiée à des gens du Conseil d'État et à partir de 1976, c'était des gens de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de la Cour des Comptes* ».

À partir de 1986 environ, une troisième période caractérisera le recrutement de fonctionnaires pour leur connaissance et leur expertise sur les questions financières et budgétaires. Un expert en matière familiale souligne à cet égard le rôle de la Caisse Nationale des Allocations Familiales comme complémentaire à celui du ministère en

matière de préparation législative : « *Les directions sont occupées par des directeurs à qui l'on s'adressait naturellement pour préparer une loi, (...) eux étant très discrets, on a toujours eu une bonne entente entre le ministère et la CNAF* ». [14], Entretien conseiller technique Ministère.

Les acteurs de « Bercy », c'est-à-dire du ministère des Finances restent, quant à eux, les agents dominants dans les processus de prise de décision, ainsi que l'attestent nombre d'entretiens réalisés au sein des groupes de hauts fonctionnaires de la santé et du social. On le voit, les élites du social rendent visibles, dans cette évolution tangible de leurs prises de position, le résultat de l'intégration de la contrainte financière : s'ils considèrent leur fonction comme « dépensière » sans autre forme de compétence, dans un premier temps, ils s'approprient dans un second temps la référence budgétaire dans leurs activités (« *on a pris l'habitude de travailler ainsi* », cite l'un d'eux). Ces hauts fonctionnaires trouvent aussi dans ces changements une légitimation de leurs postes, de leurs compétences et de leur place jusque-là moins légitime dans les hiérarchies politico administratives.

Aussi, parce que les responsables de la Sécurité sociale ont intégré la variable économique et budgétaire, le social est « revalorisé » face à l'ensemble des interlocuteurs à Bercy et dans les institutions proches. Mais il est également renouvelé et accepté dans son approche « au plus près des réalités », et attentive à la solidarité et à l'égalité.

Les membres de la Direction de la Sécurité sociale sont devenus, selon l'expression d'un de ses directeurs, « *les gardes-chiourmes ou garde-fous* » des autres directions : « *La Direction de la Sécurité sociale (DSS) a essayé de jouer le rôle d'une direction du budget au sein du ministère* ». Dans le cadre du registre dominant de la financiarisation, de tels propos tiennent lieu de légitimation de cette Direction.

« Les positions de la Direction de la Sécurité sociale et de la Direction du Budget étaient finalement très proches. Nous (la D.S.S.), on mettait une note de bon sens un peu plus grande qu'eux du fait de la proximité avec les réalités du terrain, mais

pendant les 2 ans où j'étais directeur, nous faisons des réunions tous les mois conjointement avec la Direction du Budget, une fois chez l'un, une fois chez l'autre, pour échanger nos idées, pour éviter des arbitrages, on essayait de se mettre d'accord au maximum.

Ceci prouve l'évolution d'esprit, (...) et moi ça ne me pose pas de problème.»

Entretien, directeur sécurité sociale

Cette mention au fait que cela puisse « poser problème » à certains agents, met en exergue la politisation de ces positionnements pour les élites du social. Face à la généralisation de la contrainte budgétaire, certains tolèrent mal ce changement, arguant d'une conception du progrès social. Mais, pour ceux-là, d'autres postes « sociaux », moins prestigieux certes, seront considérés comme mieux adaptés. « *Ceux qui voulaient faire du social pour des raisons idéologiques ou autres allaient plutôt à la Direction de l'Action Sociale* », illustre l'un des sous-directeurs de l'Action sociale dans les années 1980.

Cette libéralisation des services et des idées a donc eu un impact réel sur le recrutement.

Par contre, des agents compétents dans les matières budgétaires sont recherchés aux postes de direction de la protection sociale et des institutions en charge des branches (Caisse Nationale d'Assurance Maladie - CNAM, Caisse Nationale des Allocations Familiales - CNAF, notamment) : « *la DSS attire maintenant des gens du ministère des Finances, de la Direction de la Prévision notamment.* »

On peut donc dire qu'il y a une fonctionnalité de la prise en compte de la variable financière, pour les acteurs : une fonctionnalité en termes d'autorité d'une part et en termes de rééquilibrage des pouvoirs entre les ministères, notamment par rapport au ministère des Finances d'autre part.

L'appropriation de la variable financière offre donc la possibilité aux hauts fonctionnaires du secteur de s'affirmer par rapport aux Finances dans les arbitrages interministériels.

Les voies de la légitimation de l'élite du Welfare

Ainsi, le « social » s'est imposé comme catégorie pour l'action publique, sous l'influence des deux tendances fortes que sont l'impact des directives et régulations issues des institutions européennes, et du néo-libéralisme irriguant les politiques sectorielles. Les conséquences de ce changement de statut se mesurent à l'aune de

la « réputation » des politiques sociales, plus attractives pour les candidats aux postes et fonctions, mais aussi de la centralisation des enjeux et du pilotage politique.

Un expert évoque la dimension actuelle et le poids nouveau du ministère des Affaires sociales face à celui des Finances.

« Le secteur devient plus attractif pour deux raisons. En premier lieu, on s'aperçoit que la sphère économique et monétaire est de moins en moins gérée par l'État national avec l'émergence de

l'Europe, la prédominance des marchés. Il est clair que (...) par rapport à l'économie administrée à la française des années 70, la réalité est tout autre. »

Dans ce contexte de perte d'influence étatique, les acteurs en présence sont à l'évidence conscients de travailler pour l'un des rares ensembles de politiques publiques encore exclusivement dans le giron de l'État. Le secteur sanitaire et social est ainsi présenté comme la dernière sphère d'activité et de régulation relevant de la souveraineté de l'État Nation. C'est par conséquent de cette souveraineté étatique que le secteur, du moins dans l'ordre des discours, tire ses lettres de noblesse.

Changement notable : plusieurs membres de l'élite du *Welfare* aiment d'ailleurs rappeler que leur entrée dans le secteur relève d'un choix et non d'une obligation liée au rang de classement à la sortie de l'ENA.

« Moi au bout de 3 ans à la Cour des Comptes je suis allé dans le pétrole. (...) Et puis il y a eu mai 68, je n'avais pas envie de continuer dans le capital international, je ne me voyais pas pantoufler dans les boîtes de pétrole, ça ne me plaisait pas. J'avais envie de

m'occuper de questions ayant un contenu humain réel. J'avais envie de bouger et je me suis dit, il faut jouer le côté socio-libéral ou socio-démocrate. Je suis rentré dans le social comme ça. »

Entretien expert, secteur de la famille

Cette capacité du secteur à « redonner du sens » au parcours d'un haut fonctionnaire se comprend à l'aune des idées « socio libérales » ; idées qui semblent adaptées à une carrière commencée dans le privé. Une institution légitime telle que la Cour des comptes a contribué à créer de nouvelles règles dans la désignation des

responsables du secteur : la Cinquième Chambre (la Chambre Sociale) joue à ce niveau un rôle actif du point de vue des changements de profils au sein du secteur :

« Une espèce de tradition implicite de la haute fonction publique française veut qu'on ait ses territoires, rappelle un expert du secteur sanitaire. Et quand vous regardez, les trente nominations qui comptent dans ce secteur, que ce soient dans les cabinets, dans les directions d'administrations centrales ou dans les caisses nationales, vous avez certes des inspecteurs généraux des affaires sociales - IGAS, mais finalement moins que des Cour des Comptes. »

Dans ce contexte de revalorisation du secteur, les hauts fonctionnaires des Finances et de la Cour des Comptes sont donc attirés de manière plus évidente, vers les directions de la protection sociale. Les recrutements ont évolué, les perceptions des postes et des fonctionnalités de chacun également. Il reste que le social est considéré comme un espace d'action publique en manque de repères forts, d'idées et de valeurs, bref d'un projet politique.

Il est rare explique un expert, « que le cabinet ou le ministre vous dise, c'est ça que je veux. Ils vous le disent sur des affaires ponctuelles. Mais, bon, c'est très rare qu'un ministre dise, voilà ma politique. Donc (...) si il n'y a pas quelqu'un en interne ou en externe qui propose des idées, et bien l'Administration ne propose rien ». Un autre d'ajouter de manière plus sévère encore que « les idées qui circulent à l'intérieur de la communauté politico-médico-administrative sont des idées nulles ».

Les idées sont peut-être considérées comme « pauvres » en raison de leur invisibilité, ou de leur développement dans des espaces peu visibles. On note une meilleure répartition des hauts fonctionnaires « faisant carrière » dans le social, attestant de l'acquisition d'une légitimité supérieure à celle, sectorielle, des catégories d'action publique. L'intérêt des acteurs pour un parcours dans le social se nourrit notamment, à l'évidence, d'éléments politiques et du « sens » attribué à ce secteur, mais aussi de l'attrait qu'ont les différents lieux de production intellectuelle, lieux de débat et de réflexion.

L'expertise des haut fonctionnaires sociaux consolidée dans les forums de politiques

La construction intellectuelle des plans et programmes, des mesures et dispositifs en matière sociale, a lieu dans des forums et dans des arènes que l'on ne saurait représenter ou illustrer de manière synthétique, tant l'espace observé est tout à la fois réduit et très étendu.

C'est l'image d'une constellation, d'une nébuleuse d'espaces peu institutionnalisés et diffus, n'affichant pas toujours d'étiquette ou d'appartenance claire. Tels sont décrits les lieux de formulation des idées, de circulation des normes et valeurs et de décision pour l'action en matière sanitaire et sociale[15].

Les forums sociaux

Comme on l'a vu dans la première partie, ces hauts fonctionnaires forment une communauté épistémique, ce qui signifie que non seulement ils partagent un certain nombre de conceptions, mais aussi qu'ils se connaissent bien. Les forums de politiques publiques, au sein desquels les registres et répertoires d'action dominants se forment, circulent, se consolident et où se réalisent les apprentissages mutuels, sont repérables dans trois espaces légitimes de production de l'action publique :

- les espaces centraux,
- les espaces sectoriels et
- les espaces paritaires.

Au cœur de l'appareil étatique, on trouve les espaces centraux, que sont les institutions consultatives rattachées au pouvoir central, en l'occurrence le Conseil d'État, la Cour des Comptes, l'Inspection des finances et le Commissariat Général au Plan.

La construction des idées et valeurs de référence dans les secteurs (espaces sectoriels) se réalise notamment dans les services administratifs (Direction de la sécurité sociale, Direction de la santé publique, Direction de la population, Direction de l'action sociale) et les cabinets des ministères sociaux ou encore à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Les caisses nationales, telles que la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie, créent les opportunités, - en tant que lieux

de gestion paritaire des dispositifs et systèmes de prestations adressés aux bénéficiaires (malades, familles) -, d'échanges et d'enrichissements mutuels entre membres de ces cercles. La présence à parité de représentants des salariés (organisations syndicales), des employeurs (organisations patronales) et des représentants de l'État, place ainsi ces instances au rang de forums à part entière [16]. Cette arène paritaire, se prolonge au Conseil économique et social, où le groupe des associations familiales se compose majoritairement de personnes déjà administratrices de caisses. Ainsi, l'un des conseillers économiques et sociaux au titre de sa présidence de l'Union des associations familiales, est entre 1980 et 1996, tout à la fois : membre du Bureau du CES, vice-président de la section des activités productives du CES, membre du comité économique et social européen à Bruxelles (C.E.S.E.), membre du Haut conseil de la population et de la famille, du conseil supérieur de la Mutualité et du Centre d'étude sur les revenus et les coûts. Le cumul des fonctions et la présence combinée sur des niveaux territoriaux et de décisions nationaux et européen, constitue en tant que telle une ressource pour l'action [17].

En distinguant les forums entre le central, le sectoriel et le paritaire, l'analyse des discours de l'élite du *Welfare* dans la période étudiée gagne une dimension politique à l'évidence : on assiste dès lors à la généralisation d'une hiérarchie entre une voie « royale », celle de la Cour des comptes ou du Plan, suivie de voies secondaires telles que les espaces sectoriels (directions administratives, cabinets) et enfin, les caisses nationales, offrant par une voie détournée, un mode d'entrée dans le cercle des élites.

Stratégies de rééquilibrage par les idées et la parfaite connaissance des « dossiers »

Les forums n'ont pas seulement une importance en tant qu'espaces de production, mais aussi en tant qu'ils offrent des occasions de construire des parcours et des carrières à ceux qui font entendre ou imposent leurs idées et projets.

Au niveau central, le Commissariat Général au Plan (aujourd'hui Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective après avoir été Centre d'Analyse Stratégique) a joué ce rôle de forums réunissant et drainant « ceux qui comptent » en matière de prospective sur le secteur sanitaire et social :

« Le Plan du point de vue des idées est irremplaçable parce que l'on y rencontre des gens que l'on n'est pas quotidiennement amenés à croiser et ça, nous fonctionnaires, ça nous fait du bien.

Il y a eu plusieurs Commissions (...) lancées par Balladur en 1993. J'y étais avec une brochette de gens de haut niveau. »

Même si l'imparfait utilisé par les experts dénote un déclin de ce lieu d'expertise et d'apprentissage[18], il n'en demeure pas moins qu'il reste un espace de liberté fortement mis en avant par les membres de l'élite du *Welfare*. On peut dire, qu'ils s'y sont fait un nom, ils ont y appris à connaître le secteur et également leurs pairs et collègues :

« Dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie, de l'aménagement du territoire, le Plan faisait à mon avis joujou, mais le secteur social lui est resté fort. C'est parce que le ministère des Affaires

sociales est faible, donc le pouvoir s'est créé ailleurs (...) C'est le corollaire d'une gestion courante sans perspective et du faible potentiel intellectuel du ministère. »

L'extrait montre un déplacement des compétences d'un lieu légitime, le ministère des Affaires sociales, vers le Plan ; le premier disposant *a priori* de ressources moindres pour l'action. La proximité avec le niveau central est donc vue comme un atout. Le niveau de contraintes y est sans doute faible, en raison de l'absence d'attentes fortes de cette institution.

De même, si l'on observe les lieux les plus légitimes, la valeur ajoutée ne relève d'aucune évidence, d'aucune visibilité. La place centrale des élites du *Welfare* à la Cour des Comptes, au Plan, au Conseil d'État ou à l'Inspection des finances, fonctionne comme un droit d'entrée aux cénacles très peu institutionnalisés, comme l'explique un membre de Cabinet.

« On retrouve des petits cénacles. Il y a des experts de gauche, des gens de la

Cour des Comptes, de l'IGAS, du Conseil d'État, voire de l'Inspection des

Finances. On se retrouve de façon épisodique, une fois tous les semestres, on se fait un petit dîner, on est une trentaine. On retrouve des classiques, on fait le point, on vide son sac, on dit du mal

de son voisin, on suggère une petite idée et voilà, tout ça fonctionne comme ça. Mais ce n'est pas formalisé, ce ne sont pas de véritables clubs si vous voulez. »

Un autre d'ajouter : « Il y a un machin qui est assez mondain qui s'appelle le Club Avenir de la Santé qui est un truc payé par le laboratoire Glaxo Welcome et dans lequel ils font venir tout le gratin. Tous les mois ils font venir une personnalité qui cause et puis là c'est très mondain, on va

dans un grand hôtel à Paris, c'est le labo qui paie... Enfin ça n'est pas compromettant et puis c'est l'occasion de se retrouver entre fonctionnaires, dirigeants des systèmes sociaux et de santé. C'est un peu un club de rencontres et d'échanges, de contacts mensuels. »

La dimension sociologique d'appartenance à une élite, constitue manifestement le moteur de tels échanges et de telles rencontres ; nulle mention ici n'est faite à des contenus de politiques ou à des débats de fond sur les idées et valeurs à promouvoir. Il semble que les espaces centraux fassent ici fonction de révélateur d'une réussite sociale, favorisée par le caractère durable de liens au sein du groupe, plutôt que de véritables forums. En portant le regard sur les espaces sectoriels et paritaires, on se donne les moyens de comprendre un phénomène beaucoup plus fin de « compensation », que l'on peut poser de la manière suivante : ceux des hauts fonctionnaires qui seraient présents dans des lieux plus discrets que les institutions centrales, « compenseraient » le déséquilibre par des moyens d'accès différents. On retiendra quelques-unes de ces voies d'accès ou d'évolution, parmi lesquelles : le rôle de réseaux d'interconnaissance, les sources d'inspiration offertes par des individualités fortes, créatrices de sens, et enfin, la maîtrise des « dossiers », qui constitue sur les questions sociales une clé d'entrée et de reconnaissance.

L'interconnaissance joue un rôle particulièrement important du point de vue de la socialisation. C'est ce qu'exprime un responsable administratif, expert du secteur familial, passé à plusieurs reprises par les cabinets ministériels explique.

« Ce qui me frappe toujours c'est la relative continuité des politiques familiales, et des gens qui travaillent sur ces affaires-là. Ils se connaissent tous et ce sont des dossiers sur lesquels les éléments sont assez vite sur la table (...) il y a des continuités de filières, d'amitiés,

de travail. Donc il y a une très grande complicité qui est liée au fait que sur la politique familiale, il y a quand même peu de gens. Moi sur 20 ans je peux vous citer tous les gens qui ont participé. »

Entretien, expert politique familiale

Ensuite, le rôle des individualités est très prégnant. Il est souvent mis en avant du point de vue de leur influence effective sur le secteur.

« Je mets aussi cela sur le compte des affinités, non pas politiques, mais des attaches individuelles exprimant un même courant de pensée, une sensibilité. »

Un autre d'ajouter : « C'est important le poids des hommes. Dans une administration faible, quand vous avez un Fragonard, un Johanet, un Raoul

Briet, bon ... ça roule. Il est clair que ce sont des gens qui sortent de l'ordinaire, dont l'autorité dépasse le champ strict de la fonction qui leur est attribuée. »

La connaissance des dossiers et le travail en interaction, basé sur des amitiés et une connaissance fine des compétences de chacun, pose les bases d'un travail politique qui va prendre son essor avec les « grands » textes. La maîtrise des dépenses de santé à travers le plan Juppé, offre à cet égard un exemple pertinent du résultat du travail d'une communauté d'idées, de valeurs et de normes plutôt que le fruit d'une lutte politique et partisane :

« (...) le plan Juppé n'est pas apparu comme un choix partisan. Je connais des ministres de gauche comme Claude Évin qui se situent dans la même logique. Quand on gère les affaires du pays, on s'affranchit des considérations partisans et électorales. C'est vrai qu'il

y a un petit noyau. Vous savez les nouveaux conseillers sociaux commencent par aller voir les anciens. On essaie de faire marcher la République avec ceux avec lesquels on partage certains principes. Si on voulait faire marcher la République avec 50 %

*des fonctionnaires ça ne marcherait pas
très bien. »*

L'analyse des discours des acteurs montre l'importance des modes de reconnaissance de leurs idées et valeurs d'un côté, mais aussi, de leur propre place dans les hiérarchies et dans leur capacité à combiner les logiques et les contradictions du secteur social.

Comme nous l'avons vu, l'élite du *Welfare* est initialement en position de faiblesse dans le jeu institutionnel, faiblesse qui sera compensée par l'entrée dans le référentiel financier des hauts fonctionnaires du social, devenant ainsi des partenaires légitimes pour les administrations budgétaires et financières, elles-mêmes soumises à l'eupéanisation des politiques ; positionnement politique, rôle des individualités, et échanges dans des forums, constitueront des outils de consolidation d'atouts déjà présents. De plus, les compétences des membres de ces élites sont amenées à évoluer avec les tendances vécues : compétences sectorielles, relatives aux catégories d'action, de la santé publique, de la protection sociale mais aussi de l'aide et de l'action sociale, dominées dans le champ ; « sens » du social se combine avec une technicité et une connaissance des dossiers caractéristiques. Enfin, l'absence de vision de la part des acteurs politiques en matière sociale procure aux hauts fonctionnaires un rôle majeur dans l'élaboration et la construction intellectuelle des politiques publiques.

CONCLUSION

En conclusion, on soulignera en premier lieu les apports méthodologiques et théoriques de notre démarche de recherche fondée sur une approche cognitive des politiques publiques. Elle permet en effet de dépasser une appréhension formelle (droit, budget, institutions) des politiques publiques et de mettre en lumière, au concret, les conditions pratiques d'élaboration des décisions. Elle redonne sa place au cheminement sinueux et non linéaire des idées, des valeurs et aux rôles des acteurs en interaction dans le processus décisionnel. Elle s'est révélée enfin particulièrement féconde, pour saisir, au moment où ils se produisaient, les changements de référentiels ou de normes dominantes pour l'action.

Ensuite, il convient de revenir sur le fait que si l'on assiste à l'émergence progressive d'une élite du *Welfare*, c'est aussi parce qu'elle a intériorisé la contrainte financière, ce qui lui a permis de se faire reconnaître et de gagner en autonomie dans la formulation de registres et répertoires d'action. En conséquence, le poids de l'élite du *Welfare* est lié à sa capacité à intégrer les principes d'action dominants macro-économiques et ses effets sur le système de protection sociale. Cela fonde son pouvoir d'agir sur les contenus tout en soulignant ses limites dans l'aptitude à formuler des politiques publiques novatrices.

Enfin, en guise d'ouverture vers des pistes nouvelles de recherche, il faudrait se demander si ces modalités d'émergence et d'intervention d'une élite du *Welfare* sont propres à la France ou si on peut les observer ailleurs, c'est-à-dire, dans les autres pays également confrontés aux enjeux de la protection sociale.

REFERENCES

[1] Sur les approches cognitives et normatives des politiques publiques, se reporter aux travaux précurseurs de P. Sabatier, «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 5, 1, 1998, de H. Hecló, «What is Lesson- Drawing », *Journal of Public Policy*, II, 1, 1991 et de P. Hall, «Policy paradigm, social learning and the State», *Comparative Politics*, vol. 25, 3, 1993 et «The role of interests, institutions and ide as in the comparative political economy of the industrialized nations», in M. Lichbach et A. Zuckerman (ed.), *Comparative Politics*, Cambridge University Press, 1997. Voir dans le cas français les travaux de P. Muller et de B. Jobert qui placent au centre de l'analyse des politiques publiques les représentations, valeurs, normes et les idéologies et qui développent la notion de *référentiel de politique publique*. Ils le définissent comme « l'ensemble des images cognitives et normatives à partir desquelles les acteurs au niveau global (sociétal) et sectoriel, vont organiser leurs perceptions du système, confronter les solutions envisageables et définir des propositions d'action », P. Muller et B. Jobert, *L'État en action*, PUF, 1987. Voir également, B. Jobert, *Le social en plan*, Les Éditions ouvrières, 1981 et P. Muller, *Le technocrate et le paysan*, Économie et Humanisme, 1984. Pour une réflexion critique autour de la notion de référentiel, se reporter à A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), **La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel**, L'Harmattan, 1995.

[2]B. Jobert (dir.), **Le tournant néo-libéral en Europe**, L'Harmattan, 1994.

[3]Le « managérialisme » est la doctrine d'un programme cohérent et systématique qui vise à la fois à réduire le poids de l'État et à transposer dans l'administration des méthodes de gestion inspirées du secteur privé. Il a trouvé son expression la plus aboutie dans la politique thatchérienne, mais il a largement inspiré les politiques dites

de « réforme de l'État » et « de modernisation de l'administration ». Pour une analyse historique de ces politiques, se reporter à Ph. Bezès, *Réinventer l'État*, Paris, PUF, 2009. Voir également B. Hibou (dir.), **La bureaucratisation néolibérale**, Paris, La Découverte, 2013.

[4] Nous sommes assez proches ici de la définition que propose J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne du haut fonctionnaire : celui qui remplit une fonction de conversion entre le pouvoir politique et l'administration d'exécution », *La haute fonction publique sous la Ve République*, Paris, PUF, 1983. Sur les spécificités de la haute fonction publique en France, au carrefour de l'administration et de la politique, se reporter à : *Les sommets de l'État*, E. N. Suleiman, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976, *Les élites en France*, Paris, Seuil, 1979, P. Birnbaum et alii, *La classe dirigeante française*, Paris, PUF, 1978. Précisément sur l'autonomisation politique des hauts fonctionnaires en France, voir les travaux de M.-C. Kessler qui, en croisant une approche des élites fondée sur le « pouvoir de détention » et celle basée sur le « pouvoir de relation » montre les conditions de l'autonomie politique de l'élite administrative constituée par les grands corps, **Les grands corps de l'État**, Paris, PFNSP, 1986.

[5] B. Jobert établit la distinction entre les *forums* (lieux de la production intellectuelle des politiques publiques) et les *arènes de politiques publiques* (espaces de décisions au sein de l'appareil politico-administratif), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995. B. Jobert et P. Muller, *L'État en action*, *op. cit.* définissent le rôle des médiateurs du référentiel comme un groupe d'acteurs dont les positions sociales et professionnelles sont reconnues comme légitimes pour parler du problème et qui, de ce fait, est socialement autorisé à définir et à véhiculer les normes d'action dominantes, et réalise l'articulation du référentiel global et sectoriel. Pour une analyse des limites de ce rapport global/sectoriel de et par P. Muller, voir, « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie de l'action publique », Communication au séminaire **Mutation de l'État dans la société post-industrielle**, novembre 2003.

[6] Distinguées à des fins analytiques, ces trois matrices sont largement inspirées des approches conceptuelles initiées par P. Hall (« *policy paradigm* »), P. Muller et B. Jobert (« *référentiel* ») et P. Sabatier (« *Advocacy coalition framework* »), *op.cit.* mises en lien et synthétisées dans le schéma « Les composantes des matrices cognitives et normatives » (p. 3).

[7] L'analyse quantitative a permis le croisement de plusieurs variables, et notamment une entrée par les enjeux de politiques publiques sur la période au sein de la branche de la protection maladie et des prestations familiales, une approche par les positions occupées et enfin la variable de la durée en fonction (3 ans et plus). Nous avons pu repérer une population composée de 133 personnes. Elle comprend les membres de cabinets en charge des dossiers de la maîtrise des dépenses de santé et des

prestations familiales au sein des ministères sectoriels, des cabinets du président de la République du Premier ministre, du ministère des Finances, les directeurs et sous-directeurs, des Directions de la Sécurité sociale, des Hôpitaux, de l'Action sociale, de la Santé, les sous-directeurs du Budget en charge des questions de protection sociale, les directeurs de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Cette enquête est le fruit d'une recherche collective réalisée dans le cadre du Centre de Recherches Administratives et Politiques, CNRS, Rennes et financée par le ministère des Affaires sociales, MIRE, P. Hassenteufel (dir.), M. Bachir, V. Bussat, W. Genieys, C. Martin, M. Serré. Elle a donné lieu à la publication de plusieurs chapitres. Nous restituons ici une partie du chapitre 3, M. Bachir, « Les registres et répertoires d'action de l'élite du *Welfare* ». Également issu de cette recherche collective, v. W. Genieys, « La confirmation du rôle de l'élite du *Welfare*. La centralité des gestionnaires du social », **Informations Sociales**, 157, janvier 2010.

[8]L'élite du *Welfare* est composée d'un groupe plus restreint de 43 personnes au total, repérées à partir de l'étude de leurs trajectoires politico-administratives caractérisées par le cumul de plusieurs types de ressources (administratives, politiques, d'expertise, intellectuelles, relationnelles). Elles ont été rencontrées sous la forme d'entretiens semi-directifs approfondis de 1h à 2h30.

[9]Pour une analyse appliquée à trois enquêtes de terrain des problèmes méthodologiques et théoriques posés par la technique de l'entretien et par une approche par les représentations et registres de légitimation, se reporter à M. Bachir et V. Bussat, « L'entretien en actes », in M. Bachir (dir.), **Les Méthodes au Concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique**, CURAPP, PUF, 2000.

[10]Nous renvoyons sur la question du salariat à B. Friot, **Puissance du salariat**, Paris, Ed. La dispute, 2012.

[11]R. Ruellan, « Qui est responsable de la Sécurité sociale », **Droit Social**, 9/1 0, septembre-octobre 1995.

[12]Pour une socio histoire des politiques sociales, se reporter à D. Renard, « Initiative des politiques et contrôle des dispositifs décentralisés. La protection sociale et l'État sous la Troisième République 1885–1935 », MIRE, Besançon, Cachan, février 2000.

[13]Sur le périmètre du familial, voir M. Chauvière et V. Bussat, *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, la Documentation française, 2000.

[14]Une situation analogue s'observe à travers les témoignages des agents de la CNAM.

[15]La notion de « constellation » est également utilisée pour désigner la « constellation de travaux » dans le secteur, comme « rassemblement spontané d'acteurs autour de problèmes communs à résoudre », dans : M.-H. Gazeau, F. Kletz, J. C. Moisdon, « Le fonctionnement de l'administration : de l'instrumentation au processus de production. Le cas du secteur de la protection sociale », rapport MIRE/ARMINEDS, École des Mines de Paris, novembre 1996.

[16]Sur le paritarisme des caisses et les échanges en Conseil d'administration sur les questions familiales notamment, se reporter à L. Duclos, « Le paritarisme des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales. La médiation des instances de représentation dans la production des services publics, rapport de recherche, GIP Mutations industrielles, décembre 1996.

[17]Sur les représentants des intérêts familiaux, se reporter à V. Bussat, « Les « familiaux ». Genèse d'un groupe d'acteurs en 1913 et consolidation institutionnelle sous la Quatrième République, M. Offerlé (dir.), thèse Université Paris 1, 2003.

[18]L'ouvrage de référence sur la planification en France reste L. Nizard, La planification française, Cahiers de la Fondation nationale de science politique, Il est à noter que le concept de « référentiel » trouve ses origines précisément dans les travaux de Lucine Nizard, à qui Pierre Muller rend hommage en expliquant « notre principal sujet dans les années 70 (avec B. Jobert) portait sur le processus de planification (...) la « bonne » question n'était pas (pour L. Nizard) « le plan a-t-il été exécuté ? » mais « quels sont les impacts du plan sur l'administration et sur la société française ? ». Pour Nizard, l'impact du plan n'était pas à rechercher dans les chiffres de production, « mais dans un certain nombre de fonctions moins apparentes et pourtant essentielles : fonctions de simulation, d'apprentissage, de légitimation, et surtout fonction de production de normes ». Voir B. Jobert et P. Muller, *op. cit.*