VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

« Pour une science politique de l'administration »

Sous la direction de Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri

Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales.

« Pouvoir » et marges de jeu d'une élite sectorielle

Pierre Mathiot
Université Lille 2 — CRAPS
epmathiot@wanadoo.fr

Version provisoire (ne pas citer svp)

« L'histoire de la protection sociale est une histoire de tension et de conflits où les rivalités les plus vives se manifestent pour le contrôle d'un secteur qui apporte à ceux qui s'y consacrent prestige et autorité —qui sont les marches du pouvoir ».

Henri Hatzfeld

Il est peu de jours sans que les médias et/ou les responsables politiques ne parlent de l'avenir des retraites, du « trou » de la Sécurité sociale, du malaise des professions de santé. Diverses réformes, envisagées, annoncées, présentées, mises en œuvre se succèdent sans que, en apparence en tout cas, les problèmes qu'elles sont censées solutionner ne disparaissent. Les partenaires sociaux multiplient les déclarations, qui s'offusquant de l'étatisation programmée de la « Sécu », qui proposant une « refondation sociale » destinée à moderniser le paritarisme. Entre invocation du changement nécessaire, rhétorique de crise, et angélisme, les questions sociales occupent depuis deux décennies environ une place privilégiée sur les agendas politiques et médiatiques.

Dans le même temps, il faut constater que les acteurs administratifs qui ont, du côté de l'Etat, la charge du secteur échappent largement à l'analyse. Les observateurs s'attachent volontiers à décrire les luttes traditionnelles entre syndicats et patronat autour du partage du pouvoir dans les caisses de sécurité sociale ou à mettre en scène les grandes tables-rondes organisées sous l'égide du Premier ministre. Tout se passe comme si l'on cherchait à pérenniser une vision des politiques sociales entendues comme le lieu par excellence de la co-production des règles, de la cogestion néo-corporatiste, bref d'une démocratie sociale en permanente transformation.

Sans nier l'importance de ces disputes et, surtout, de leurs mises en scène (Edelman, 1991), il convient, si l'on veut essayer de rendre compte plus complètement des modalités de production des politiques sociales, de tenir compte du ou des rôles joués par les hauts fonctionnaires du social. En effet, il n'est pas sans intérêt de noter que le regard porté habituellement sur les politiques sociales oublie souvent, ou ne voit pas, les élites étatiques qui en ont la charge. Autant la présentation des politiques économiques ou industrielles passe presque naturellement par la mise en avant du rôle joué par de grands corps de fonctionnaires

— énarques ou polytechniciens —, autant l'appréhension ordinaire des politiques sociales laisse à penser qu'elles ne sont pas façonnées aussi, et peut-être surtout, par des acteurs situés dans la sphère étatique.

Le statut de « problème politique objectif » assigné au social en général et à la protection sociale en particulier, explique pour partie l'intérêt croissant que lui portent les sciences sociales depuis le début des années 1980. Cela est notamment le cas de la science politique, et particulièrement des travaux s'intéressant aux politiques publiques. L'analyse des politiques publiques occupe une place sans cesse plus importante dans la science politique française¹. On dispose désormais de travaux sectoriels de plus en plus diversifiés qui s'appuient sur un important effort de théorisation favorisant son internationalisation et sa légitimation. Parmi les recherches les plus nombreuses et les plus élaborées empiriquement et théoriquement, une place particulière doit être accordée, justement, aux études s'intéressant aux politiques sociales².

En dépit de la très abondante littérature disponible, de son caractère pluridisciplinaire et de sa profondeur historique, l'entreprise ne va pas de soi tant parce que les définitions indigènes et scientifiques des phénomènes que l'on veut étudier — les politiques sociales, les hauts fonctionnaires du social, le pouvoir des acteurs administratifs... — sont nombreuses que parce que la connaissance intime que l'on a des individus qui « font » les politiques sociales est lacunaire.

Après avoir essayé dans un premier développement de dépasser quelques problèmes de méthode et de cadrage, nous nous efforcerons dans un deuxième temps d'analyser qui sont et ce que sont les « administrateurs du social ». Une troisième partie sera consacrée à la mise au jour du pouvoir de ces acteurs et, surtout, aux conditions dans lesquelles celui-ci peut trouver à s'exprimer. Enfin, on s'efforcera en conclusion de synthétiser notre propos en le resituant par rapport à quelques éléments de théories de l'action publique, en particulier l'analyse des réseaux —ou plutôt ses dérivés directs ou indirects que sont les communautés épistémiques ou les coalitions de cause.

1-Politiques sociales et acteurs administratifs du social : quelques problèmes de méthode et de cadrage

Un rapide tour d'horizon de la littérature disponible dans le domaine des politiques sociales conduit à la remarque suivante : rares sont les travaux qui proposent un travail préalable de définition des frontières du social. Ce constat s'applique aussi bien aux activités d'Etat classables dans une catégorie « politiques publiques sociales » qu'aux divers acteurs impliqués dans et hors de l'Etat par ces activités. Les catégories sont le plus souvent implicites, semblent aller de soi, et se dévoilent en quelque sorte au fur et à mesure des développements³. Pourtant, il nous semble que travailler sur les politiques sociales, et *a fortiori* sur leurs acteurs, soulève au moins deux séries de difficultés méthodologiques :

1. Pour un état des lieux théorico-empiriques, voir RFSP, vol.50, n°2, 2000.

2. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer Donzelot (1984), Ewald (1986), Garraud (2000), Guillemard (1986), Hassenteufel (1999), Mathiot (2001), Merrien (1990, 1994), Palier (2002), Paugam (1993, 1995), Pollet (1996), RFSP (1995), Ronsavallon (1981, 1995), Théret (1995), Thomas (1997). Les travaux précurseurs dans la perspective qui nous occupe sont sans doute ceux de Haroun Jamous (1969) et Bruno Jobert (1981).

3. On pourrait presque dire que le social en tant que catégorie d'intervention publique c'est finalement ce que les administrateurs eux-mêmes définissent comme tel. Les définitions les plus communément admises, y compris par les chercheurs, correspondent aux frontières institutionnelles —par exemple n'est politique sociale que ce qui relève du ministère chargé des affaires sociales— et, en même temps, à ce que des administrateurs transformés momentanément en vulgarisateurs présentent comme Les politiques sociales (voir par exemple Laroque, 1993 ; Join-Lambert et alii. 1998).

- des problèmes de frontières d'une part : comment peut-on définir la catégorie « politiques sociales » et, par extension, celle d' « administrateur du social » ? ;
- des problèmes de sources d'autre part : ce que nous savons des politiques sociales nous permet-il de dire quelque chose des acteurs qui gèrent et/ou fabriquent ces politiques sociales?

Le social et ses acteurs : questions de frontières

Premier problème de frontière : comme peut-on définir ce qui sépare les politiques publiques sociales d'autres politiques publiques non définies institutionnellement comme « sociales » mais impliquant malgré tout une dimension sociale¹ ? L'exemple le plus fréquemment évoqué ici est celui des politiques de l'emploi : autant la gestion des chômeurs et des exclus relève de façon communément admise du champ du social, autant la structuration des politiques d'activation de l'emploi (exonérations de charges, formation professionnelle...) renvoie plutôt à une approche économique. Autrement dit, des politiques publiques relevant institutionnellement du secteur du social n'auraient pas toutes par définition le label « social ». A l'inverse, des politiques sectorielles situées à l'écart du social présenteraient des caractéristiques permettant de les appréhender aussi, pour partie, comme des politiques sociales. On pourrait évoquer ici entre autres exemples l'action de la Prévention Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) relevant du Ministère de la Justice.

La discussion sur le point de savoir quelles sont les frontières du social légitimerait à soi seul de longs développements. Il nous semble plus constructif ici de partir de ce que l'on peut appeler une définition institutionnelle « ouverte » des politiques publiques sociales telle qu'elle est proposée dans le manuel contemporain de référence des politiques sociales, l'ouvrage dirigé par Marie-Thérèse Join-Lambert tiré du cours qu'elle a longtemps assuré à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Join-Lambert et alii, 1998). L'intérêt du livre, au-delà de ses qualités didactiques et analytiques, est qu'il repose sur une approche extensive des politiques sociales qui incorpore les questions liées à l'emploi depuis la formation jusqu'au chômage et à l'exclusion. Coordonnée par une haut fonctionnaire de l'IGAS, par ailleurs engagée de longue date dans le militantisme social, le manuel élargit la focale au-delà des dispositifs classiques de protection sociale — vieillesse, maladie et famille principalement — mettant en évidence une conception du social dont on trouvait déjà la trace dans des livres antérieurs (Laroque, 1993). L'ouvrage, plus qu'un simple manuel à destination des futurs hauts fonctionnaires, est aussi un manifeste en faveur d'une intégration dans les catégories de l'entendement étatique de thématiques jusque-là maintenues dans les lisières ou les bordures de l'action publique sociale.

Les politiques publiques sociales doivent donc être appréhendées au-delà des seuls dispositifs assurantiels cogérés par les partenaires sociaux et incorporer aussi bien les politiques d'assistance — revenu minimum d'insertion par exemple — que des politiques publiques destinées justement à favoriser une meilleure insertion dans la société de certaines catégories de population — actions de formation, mesures en faveur des handicapés, mécanismes de lutte contre les discriminations...² Le champ couvert par cette définition est vaste et complexe aussi bien si l'on prend en compte la production normative sédimentée que la variété des acteurs concernés.

1. Pour une discussion plus complète de cette question, voir Lautier (B.), « L'Etat et le social », in Théret (B.), dir., *L'Etat, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.

2. Bruno Palier définit les politiques relevant de la solidarité nationale comme le deuxième monde de la protection sociale (Palier, 2002).

Second problème de frontière : qu'est-ce qu'un acteur administratif du social ? S'en tenir à ceux que l'on peut réunir dans la catégorie peu ou prou instituée des hauts fonctionnaires du social implique de ne pas appréhender l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la production des politiques publiques sociales. Tous ne sont évidemment pas au service de l'Etat, à commencer par les responsables syndicaux et patronaux engagés dans la gestion des structures paritaires. Fonctionnaires du social dans l'acception proposée par Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 1981), ils n'en sont pas pour autant des fonctionnaires au sens institutionnel ou objectif du terme. Mais que dire, et que faire, des cadres dirigeants des Caisses nationales et des Caisses locales de la sécurité sociale dont les rôles et fonctions permettent d'en parler comme de quasi-fonctionnaires¹ ? De la même manière, quelle attitude le chercheur doit-il adopter face aux acteurs appartenant aux collectivités locales ou territoriales et engagés, entre autres actions, dans la gestion du RMI, de la CMU ou des divers Contrats ou Schémas liés aux politiques sociales (santé, insertion...)²?

Quel que soit le cadre choisi pour l'analyse, l'on ne peut évoquer le pouvoir ou les marges de jeu ou d'influence des acteurs administratifs du social qu'en relation avec ce que pensent, disent et font une multitude d'autres acteurs. Il convient donc de partir de l'idée selon laquelle le bornage préalable de l'espace de production des politiques sociales est nécessaire si l'on veut essayer de dire quelque chose sur les hauts fonctionnaires du social mais aussi largement artificiel. En réalité, la production des politiques sociales s'inscrit dans un horizon ouvert, pluraliste et compétitif, dans lequel ceux que l'on peut regrouper sous le label d'administrateurs ne sont que des acteurs parmi d'autres, même si sans doute plus « influents » ou plus « décisifs ». Un tour d'horizon impressionniste permet de mesurer la diversité du champ : les secteurs divers de l'appareil d'Etat en dehors de l'administration sociale (Ministère de l'économie et des finances, Ministère de la fonction publique...) ; les différentes directions ou services au sein de ces secteurs ; les acteurs institutionnels hybrides (Commissariat Général au Plan, Conseil Economique et Social) ; les acteurs politiques (et d'abord les parlementaires) ; les acteurs syndicaux et patronaux ; les acteurs professionnels (salariés et administrateurs des Caisses nationales et des Caisses locales de la sécurité sociale) ; le monde des acteurs des politiques publiques locales et territoriales y compris les administrations déconcentrées de l'Etat et, depuis quelques années, les Agences Régionales de l'Hospitalisation ; les acteurs concernés à des titres divers par les enjeux liés à l'euphémisation des politiques sociales (experts, fonctionnaires)³ ; les groupes d'intérêts

1. Il convient de rappeler en effet que, depuis les Ordonnances de 1959 et 1960, les directeurs des Caisses Nationales sont nommés par le gouvernement — et choisis de plus en plus souvent parmi les énarques appartenant à l'IGAS ou à la Cour des Comptes. Par ailleurs, les directeurs des diverses Caisses locales sont certes nommés officiellement par les Conseils d'Administration mais la procédure de choix se déroule en liaison avec le Ministère des affaires sociales et la Caisse nationale concernée.

2. Quand bien même il ne s'agit pas de hauts fonctionnaires du social, il faut prendre acte du fait que les collectivités territoriales s'investissent de plus en plus dans les politiques sociales, seules ou en contractualisant avec l'Etat. Elles développent donc à la fois des compétences et des services dans lesquels des fonctionnaires du social non rattachés à l'Etat développent de l'expertise et prennent des initiatives. Se constituent donc progressivement sur le territoire national des politiques sociales territorialisées et des réseaux d'acteurs qui ne relèvent pas de la définition que nous donnons dans ce texte des hauts fonctionnaires du social, même s'ils peuvent concerner des agents de l'Etat — notamment les DRASS et les directeurs d'ARH.

3. On peut difficilement, tout en restant centré sur le cas français, faire comme si les politiques sociales nationales étaient produites sans liens avec l'Union Européenne. Il va de soi que le travail des hauts fonctionnaires du social et leurs visions des questions qu'ils ont à gérer sont de plus en plus influencés par ce qui se passe déjà ou se prépare dans les institutions européennes. La référence à l'Europe sociale est un marqueur de plus en plus prégnant même s'il renvoie plus à des questions de droit du travail qu'à la protection sociale stricto sensu. De même, certaines initiatives de la Commission liées au financement du Fonds Social Européen ne sont pas effacées sur la mise sur l'agenda national de « priorités sociales » jusque-là écartées, on pense par exemple à toutes les thématiques liées à l'objectif d'égalité professionnelle entre hommes et femmes.

concernés par les débats autour des politiques sociales (syndicats professionnels, Fédération Hospitalière, FFSA, secteur mutualiste...) ; le champ médiatique...

Le cadre restrictif que nous avons finalement défini est nécessairement construit et ne va pas sans soulever des difficultés. Il repose sur le postulat selon lequel on ne peut s'essayer à une sociologie dynamique des hauts fonctionnaires du social qu'à la condition de poser pour principe de départ que les marges de manœuvre de ces derniers sont fortement déterminées par des effets de contexte et par des effets de structure. Leurs (inter)actions sont situées dans l'espace et dans le temps.

On ne peut en rendre compte qu'à la condition d'opérer des choix de focale. Cela revient, entre autres choses, à écarter de notre perspective les analyses bottom-up ou ce que, après Lipsky (Lipsky 1980, Dubois 1999), on a pris l'habitude d'appeler la street-level bureaucracy. Nous ne traiterons ici ni des relations entre acteurs de terrain et acteurs « au sommet » —comment par exemple des informations remontent de la base vers les hauts fonctionnaires et permettent le cas échéant des ajustements de politique—, ni de la manière dont les fonctionnaires placés en situation de face-à-face avec les usagers s'approprient les règles ou jouent avec elles. De la même manière, les questions posées par la co-production et la co-gestion des politiques sociales, aussi bien avec les partenaires sociaux qu'avec les collectivités territoriales, ne seront abordées que dans la mesure où elles permettent d'éclairer ce que font, ou peuvent faire, ces hauts fonctionnaires du social¹. Globalement, la plupart des recherches réalisées depuis une vingtaine d'années sur la France soulignent le fait que les grandes décisions dans le domaine social ont été conçues par des hauts fonctionnaires et décidées par l'Etat. Les partenaires sociaux ont le plus souvent été placés devant le fait accompli et ne sont parvenus qu'à retarder des décisions par la mobilisation ou ont pu parfois négocier des contreparties². Il en a été de même pour les collectivités territoriales dont on peut dire que l'association à la gestion des politiques sociales résulte dans la plupart des cas de décisions prises par le gouvernement sans réelle concertation ou co-définition. Si l'influence idéologique des acteurs non étatiques —syndicats au début des années 1980, patronat et, dans une moindre mesure, associations d'élus depuis la deuxième partie des années 1980— n'a pas été sans effets, force est de constater que la régulation étatique a toujours primé³.

Les acteurs qui vont retenir notre attention sont donc ceux qui dans les administrations centrales relevant du Ministère des affaires sociales et dans les cabinets ministériels sont chargés de la gestion quotidienne des politiques sociales.

Etudier les politiques sociales ce n'est pas étudier les acteurs des politiques sociales

Une deuxième contrainte méthodologique repose sur le constat d'une distance entre l'importance des données factuelles et analytiques disponibles sur les politiques sociales et la

1. A titre d'indication, nous coordonnons actuellement une recherche qui porte justement sur la gestion des Caisses d'Allocations Familiales appréhendée à partir de leurs cadres dirigeants. Ce travail est complété en parallèle par une enquête sociographique réalisée à partir de questionnaires adressés à tous les dirigeants des CAF de France, soit une population de plus de 400 personnes. Les premiers résultats en seront connus à la fin 2002.

2. La mise en place du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) constitue une exception récente. Conçu par la CFDT et le MEDEF dans le cadre de l'UNEDIC, il est finalement entré en vigueur par la volonté des partenaires sociaux signataires malgré l'hostilité du ministre du travail et des affaires sociales, Martine Aubry.

3. Se reporter notamment à Mathiot (2000). Il ne s'agit pas ici de dire que rien ne change mais de constater que, au total, l'Etat bien que contesté, concurrencé et pour partie privé de marges de manœuvre financière et réglementaire reste le régulateur en dernière instance. Cela est notablement le cas dans le champ des politiques sociales qui font justement, et paradoxalement, l'objet d'une étatisation relative dans un contexte plus général de libéralisation. Même si les observateurs les plus avisés des politiques sociales (Palier, 2002) font l'hypothèse que cette étatisation va de pair avec le développement du référentiel global néo-libéral, il faut constater pour ce qui nous intéresse ici que ces changements tendent à renforcer le pouvoir des hauts fonctionnaires.

relative rareté des informations renvoyant plus précisément aux acteurs du social, tant à leurs profils et à leurs trajectoires qu'à leurs valeurs et à leurs visions du champ et de ses évolutions. L'étude des politiques sociales s'est considérablement élargie depuis le début des années 1980, entrant de plain-pied dans les domaines d'investigation de la sociologie et de la science politique et donnant lieu à de nombreuses recherches comparatives et historiques au sein desquelles l'étude des diverses formes de l'Etat providence (Ashford, 1986 ; Flora, 1986 ; Esping-Andersen, 1999...) — et de leur remise en cause — et de la structuration d'un espace européen des politiques sociales ont la part belle (*Politique Européenne*, 2000).

Mais, dans le même temps, l'architecture théorique cognitiviste qui sert de plus en plus souvent de trame à ces travaux repose sur des hypothèses ou des assertions certes convaincantes mais pas toujours fondées empiriquement. En fait, on se heurte à deux difficultés de nature assez différente.

Tout d'abord, s'il s'agit ici de contribuer à une redécouverte de la science administrative, voire à l'émergence d'une science politique de l'administration, alors il convient de se garder contre le raccourci heuristique qui consiste à vouloir placer les acteurs administratifs sujets de notre intérêt au-dessus du monde social dans lequel ils sont insérés. La tentation est grande, en effet, de vouloir en faire des isolats, d'étudier une tribu et ses pratiques sans être en mesure d'évaluer justement ce qu'elle doit et doivent aux diverses situations d'interaction dans lesquelles elle se meut. On rejoint ici l'une des difficultés majeures de la sociologie de l'action publique : comment faire tenir ensemble une sociologie fine des acteurs, articulée par exemple autour d'une démarche sociographique, et l'étude d'une politique sectorielle pendant une période donnée ? Force est de constater que, sauf exceptions (Hassenteufel, dir., 1999 ; Mathiot, 2001), l'analyse des politiques publiques n'est pas une sociologie des acteurs individuels engagés dans sa production tandis que la sociologie des élites administratives peine à être autre chose qu'une peinture des trajectoires et des propriétés sociales et culturelles de ceux à qui l'on prête du pouvoir ou de l'influence¹. Pour le dire autrement, l'analyse des politiques sectorielles manque à s'incarner dans des acteurs qui ne seraient pas des collectifs réifiés tandis que l'approche par les élites souffre d'être trop éloignée de ce que sont les pratiques concrètes de ces dernières. Si on peut montrer en quoi les choses changent, ne changent pas ou changent peu, il est en revanche plus complexe d'expliquer si ce changement ou ce non changement relève de ce qu'on peut appeler des logiques d'acteurs — coalitions de cause ou transformations des valeurs par exemple — ou d'autres éléments qui échappent largement aux acteurs administratifs — médiatisation, mobilisation sociale, échéances électorales, invocation des contraintes internationales. Le programme de recherche que se fixe la sociologie de l'action publique consiste finalement à faire tenir ensemble deux « traditions » de l'analyse politologique² que sont la sociologie des élites ou des « décideurs » et l'analyse des politiques publiques.

1. En schématisant quelque peu, on peut dire que la sociologie des élites est très prégnante en France de la fin des années 1960 au début des années 1980 (voir par exemple les travaux de Ezra Suleiman et de Pierre Birnbaum) mais ne se pose que pas vraiment la question de savoir ce que font les élites en action, en tout cas hors des frontières du « milieu décisionnel central » (Grémion, 1979). A l'inverse, l'institutionnalisation de l'analyse des politiques publiques à partir des années 1980 s'opère à la fois en contrepoint d'une sociologie des élites qui ne trouve pas de second souffle après 1981 et à relative distance des acteurs qui font les politiques.

2. Voir ce qu'il en est dit dans les introductions de Mathiot, Sawicki, 1999 et de Hassenteufel et alii., 1999. On peut citer, sur des thématiques différentes, les thèses récentes de Philippe Bezès, Yves Buchet de Neuilly, Cécile Robert, Sabine Saurruger. Plus qu'un programme, il faudrait peut-être parler de pari tant la démarche ne va pas de soi. On a pu en faire le constat dans notre propre travail (Mathiot, 2001) lorsque, justement, l'attention portée à ce que pensent et font les acteurs individuels combinée à leurs trajectoires nous fait insensiblement glisser vers une sociologie compréhensive très sensible aux interactions ordinaires et, aussi, peu à même de restituer les logiques plus générales.

Cela conduit à dire un mot d'une seconde difficulté : on sait finalement peu de choses de ceux qui font les politiques publiques — et singulièrement les politiques sociales — aussi bien de leurs trajectoires et de leurs rapports au monde (voire de l'évolution de celles-ci) que de leurs pratiques. Or, la plupart des théories aujourd'hui mobilisées pour rendre compte de la fabrication et de la mise en œuvre des politiques publiques s'articulent autour d'un paradigme dominant, l'approche cognitive, dont, justement, l'un des postulats centraux est que les idées — et partant les acteurs qui les portent — occupent une place très importante dans l'élaboration de cadres d'interprétation du monde qui vont rendre possible les prises de décision. Le « pouvoir » des fonctionnaires du social ne peut être saisi qu'à la condition de faire tenir ensemble une sociologie des élites du secteur social — pour autant que l'on s'accorde avec notre définition préalable — et une analyse des politiques publiques sociales. Le paradoxe ici, et la difficulté, est que les politiques sociales sont parmi les politiques publiques les plus étudiées, les plus détaillées, les plus comparées dans le temps et dans l'espace, les plus théorisées aussi, alors que dans le même temps les acteurs administratifs du social — les hommes et les femmes qui *a priori* sont en charge de « penser et de faire les politiques » — restent peu connus qu'on les appréhende dans une perspective sociographique — qui sont-ils ? — ou dans une perspective dynamique — que font-ils ? Autant, on peut assez aisément faire l'histoire des politiques sociales, en présenter les grandes étapes, en expliquer les changements éventuels de chemin, autant on peine à situer la place occupée par les acteurs administratifs dans la production des politiques¹. L'identification des logiques macro-politiques est utile et pertinente. Mais elle présente au moins un risque potentiel dont le chercheur doit avoir conscience, celui d'arrondir par trop les angles, de gommer les aspérités, de donner peut-être du sens à des chemins de hasard ou de nécessité de court terme.

Les données dont on dispose ne disent en réalité que peu de choses sur les mécanismes pratiques de construction de la décision dans le domaine des politiques sociales. Des variables aussi diverses que les interactions entre monde de l'Etat et champ de la représentation des intérêts, les relations d'amitié entre acteurs, les effets liés à la multipositionnalité, la gestion parallèle d'intérêts parfois contradictoires (notamment chez les acteurs syndicaux), les mécanismes de négociation et de marchandage, la place occupée le cas échéant par les rapports dominant-dominé au sein de l'espace administratif... ne sont pas réellement prises en compte. Plus exactement, elles émarginent à des catégories d'analyse dont on doit constater, et regretter, qu'elles sont le plus souvent fermées les unes par rapport aux autres. Tout se passe donc comme si les efforts intellectuels destinés à gérer la complexité objective des politiques sociales, c'est-à-dire à en restituer le plus clairement possible les logiques et les cohérences, y compris dans une perspective diachronique, redonnaient sens à la perspective balistique.

2- Les acteurs administratifs du social : un non corps qui « fait corps »

Les hauts fonctionnaires du social ne constituent pas un corps dans le sens défini par la science administrative ou la sociologie des organisations (Kessler, 1986 ; Thoenig, 1989). L'hypothèse très générale que l'on peut développer est qu'ils font corps plus qu'ils ne sont, objectivement ou statutairement, corps. Et c'est largement parce qu'ils ont appris à agir en corps qu'ils ont de l'autorité, ou du pouvoir sur le secteur.

Les administrateurs du social n'appartiennent pas à proprement parler à un corps de l'Etat en particulier dont l'histoire, et la fortune, serait liée depuis longtemps au

1. L'une des « solutions » proposée dans un certain nombre de travaux consiste à sauter l'obstacle des acteurs individuels en passant aux collectifs, communautés ou réseaux. Les résultats peuvent être convaincants, on le verra, mais sont obtenus au détriment d'une description micro-sociologique des pratiques ordinaires ou, si l'on préfère, d'une étude fine de la manière dont les idées et/ou les valeurs des acteurs trouvent ou non une traduction pratique.

développement des politiques sociales¹. Le secteur social est relativement pluraliste dans le recrutement de ces hauts fonctionnaires par comparaison avec ce qui se passe ordinairement dans des administrations plus ancrées dans le fonctionnement routinier de l'Etat —économie et finances, industrie, transport, défense...

Dans leur étude sur les élites du secteur social, l'équipe dirigée par P. Hassenteufel (Hassenteufel, 1999), montre bien qu'aux côtés des deux corps les plus présents dans les hautes sphères du social —les membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et ceux de la Cour des Comptes— on trouve aussi quelques Conseillers d'Etat (Martin Hirsch), des médecins (Jean-François Girard) —pas tous issus de la santé publique—, des énarques administrateurs civils, des fonctionnaires directeurs d'hôpitaux passés par l'Ecole Nationale de la Santé Publique (Edouard Couty). De même, en quelques occasions, des Inspecteurs des finances (Jean Choussat) voire des polytechniciens (Bernard Brunhes) ont pu jouer un rôle non négligeable dans le secteur.

Si l'on admet donc que la caractéristique principale d'une administration « dominée », ou en construction, est son ouverture à des profils divers, alors on peut considérer que le social répondait, au moins jusque dans une période récente, à cette définition selon des formes finalement pas très éloignées du secteur de l'environnement. De la même manière, on trouve dans l'administration centrale des agents qui, à l'instar par exemple du ministère du Travail, sont ou ont été des contractuels de longue durée, recrutés souvent sur des profils spécialisés —du type DES ou doctorat—, et qui compensent pour partie leur déficit de légitimité institutionnelle et/ou statutaire par l'ancienneté et une très bonne connaissance des rouages internes de la machine administrative².

Plus largement, les administrateurs du social constituent une élite sectorielle dont les valeurs et les conceptions des politiques publiques sociales ne sont pas directement assimilables aux représentations du monde véhiculées par ailleurs par les tenants du référentiel libéral. Un débat existe en effet parmi les spécialistes des politiques sociales autour du point de savoir si celles-ci relèvent globalement du paradigme néo-libéral ou, au contraire, constituent un « espace de résistance »(Jobert, 1994). Ce que l'on peut dire à tout le moins, c'est que les responsables du social agissent à l'intérieur de l'Etat comme une élite sectorielle assez homogène dans sa vision de « ce qu'il faut faire », sinon corporatiste à tout le moins solidaire, face à d'autres acteurs administratifs. En cela, on se distingue quelque peu des thèses monistes³ dans le sens où l'on considère ce groupe d'acteurs comme un groupe pluriel du fait des trajectoires de ses membres et attaché à la promotion de solutions politiques qui le place en concurrence, sinon parfois en opposition, avec d'autres frange de l'élite du pouvoir. Dans le même temps, il nous semble inapproprié de prendre pour argent comptant l'approche pluraliste (Dahl, 1971). En effet, l'espace des politiques publiques sociales n'est pas le lieu d'une concurrence pure et parfaite entre acteurs. Il est caractérisé par l'existence de coalitions intra-institutionnelles ou mixtes —associant segments de l'administration et groupes d'intérêt⁴. Le jeu n'est donc pas ouvert et libre mais fortement cadré par les jeux d'acteurs et les concurrences entre coalitions. Pour le dire vite, et si l'on s'en tient au seul appareil d'Etat, les administrateurs du social sont des concurrents de leurs homologues de l'administration

1. Le corps de l'IGAS n'est créé qu'au début des années 1970. Ses membres sont loin de monopoliser les positions de pouvoir dans le champ des politiques sociales.

2. Citons ici le cas idéal-typique de Jean de Kervasdoué, formé à la sociologie de la santé aux Etats-Unis, devenu Directeur des Hôpitaux puis reconverti dans le conseil médical.

3. Cf. Burnham (1947) et Mills (1956).

4. Pour reprendre la formule de Michel Dobry, l'espace des politiques sociales, parce qu'il se situe au croisement d'intérêts très divers, favorise les « transactions collusives » et les alliances de circonstance entre acteurs que, par ailleurs, tout oppose.

économique¹. En revanche, si l'on élargit la perspective à l'ensemble des acteurs politiques et sociaux, alors l'analyse est beaucoup plus complexe et les acteurs de l'Etat peuvent apparaître en ce cas globalement unis ou alliés autour de l'objectif en apparence paradoxal de « l'étatisation libérale ».

Il semble que le mouvement de « corporisation » des acteurs administratifs du social accompagne la politisation des questions sociales à partir des années 1970. Durant les Trente glorieuses, la bonne santé financière des divers régimes de sécurité sociale favorise une très grande délégation de compétence aux institutions paritaires. La première rupture en la matière est constituée par les Ordonnances de 1967. En parallèle, la non politisation des questions liées à la pauvreté et à l'exclusion explique le faible engagement de l'Etat sur le terrain de la solidarité². La prise en charge directe des questions sociales par l'Etat va avoir lieu au fur et à mesure des années 1970 et trouvera son point d'orgue en 1982 avec l'arrivée de Pierre Bérégovoy à la tête d'un puissant Ministère des affaires sociales. L'explication est double : d'abord les comptes de la sécurité sociale sont de plus en plus déséquilibrés par la crise économique et les partenaires sociaux peinent à prendre des décisions structurelles, en second lieu l'amplification de la crise met au jour avec plus d'acuité les problèmes d'exclusion et rend nécessaire la mise sur l'agenda public de la question de la solidarité nationale.

Ce mouvement de politisation s'accompagne d'une professionnalisation progressive de l'administration sociale. Jusque dans les années 1970 en effet, les faibles marges d'action de l'Etat dans ce secteur avaient pour conséquence que seuls des fonctionnaires « militants du social » s'y engageaient. Peu nombreux, ils compensaient largement leur faible poids objectif par un activisme important — notamment dans le mouvement associatif et dans les Commissions du Plan — et jouissaient d'une image très positive. L'administration sociale, à l'instar des administrations du travail ou de la culture, attirait des hauts fonctionnaires par ailleurs engagés sur le terrain du social. Ils choisissaient d'y venir moins par souci de faire carrière que par conviction que c'était dans le social qu'ils trouveraient le compromis le plus acceptable entre leurs valeurs et leur activité professionnelle. Ces vocations, souvent nourries par des engagements chrétiens et/ou syndicaux, étaient souvent nourries par le charisme de grandes figures du secteur côtoyées notamment lors de séminaires à l'IEP et à l'ENA³.

Les choses changent en partie durant les années 1980. Tout d'abord, les missions dévolues aux administrateurs du social se multiplient puisqu'ils deviennent progressivement les quasi-gestionnaires de la sécurité sociale, du système de santé et de l'essentiel des dispositifs de solidarité. Ensuite, leur influence au sein de l'appareil d'Etat s'étend tant parce que les budgets dont ils ont directement ou indirectement la charge s'accroissent que parce que les dirigeants politiques tendent à rendre des arbitrages qui leur sont favorables. A l'instar de ce que nous avons pu mettre en évidence dans le secteur des politiques de l'emploi, le groupe central des acteurs des politiques sociales, ceux qui occupent les plus hautes positions hiérarchiques dans l'administration centrale et/ou exercent les magistères d'influence depuis les cabinets ministériels, ne subit pas de transformation forte dans sa composition (Mathiot in Dubois, Dulong, dir., 1999). On note logiquement des entrées et des sorties liées aux débuts et aux fins de carrière, mais l'élite sectorielle — « l'élite du Welfare » (Hassenteufel, 1999) —,

1. Les différences de vues concernent moins la question des coûts pour le budget de l'Etat des politiques sociales que le souci des « sociaux » de préserver un système assurantiel collectif ou sociétal quand la majorité des secteurs de l'administration économique et financière défend une vision plus individualisée de la protection sociale organisée autour du contrat individuel

2. Une première « prise de conscience » a lieu en 1974 à l'occasion de la publication du livre de René Lenoir, grande figure de l'administration sociale, sur la pauvreté (*Les exclus. Un français sur dix*, Paris, Ed. du Seuil). Plusieurs rapports seront alors commandés au Commissariat du Plan sur les questions d'inégalité, notamment les rapports Stoffaës sur l'impôt négatif et Méraud sur les inégalités sociales.

3. Trois noms s'imposent ici, ceux de Pierre Laroque, René Lenoir et Bertrand Fragonard.

reste structurée autour de grands aînés qui, pour une large partie, étaient déjà présents, dans des positions intermédiaires, dans le secteur avant 1981.

Dans des termes assez proches à la « nébuleuse réformatrice » que nous avons décrites dans le secteur de l'emploi, les administrateurs du social ajustent progressivement leurs visions des problèmes, devenant de plus en plus nettement des gestionnaires du social. Ils mettent à profit la fenêtre d'opportunité que constitue la crise financière de la sécurité sociale pour faire passer leurs idées auprès des responsables politiques mais aussi, pour partie, dans les médias. D'une certaine façon, les acteurs du social se convertissent en même temps qu'ils convertissent. Et c'est largement la constitution d'une identité de groupe partageant une vision commune des problèmes et des solutions qui va faire le groupe dans le sens où elle va lui donner les moyens intellectuels et pratiques d'exercer une influence sur la production des décisions. La présence en son sein de leaders charismatiques, dotés souvent de ressources liées à leur multipositionnalité —groupes d'experts du PS, Commissions du Plan...— va favoriser le recrutement de jeunes hauts fonctionnaires et permettre le renforcement du groupe. On peut citer ici, entre autres exemples, le rôle joué par quelques magistrats de la Cour des Comptes engagés dans le domaine social auprès de leurs jeunes collègues entrant à la Cour à la sortie de l'ENA ou celui de Marie-Thérèse Join-Lambert au travers de son enseignement de Politiques Sociales à l'IEP de Paris¹. Dans la période plus récente, cette capacité collective à occuper le terrain social va se traduire par l'accès de hauts fonctionnaires du social à plusieurs positions de pouvoir « externalisées », principalement à la tête des Agences Régionales d'Hospitalisation mais également dans les Agences et les Etablissements publics créés à l'occasion de crises sanitaires successives (EFS, AFSSA, AFSAPS). En cela, ils manifestent une grande capacité politique à contrôler la mise sur pieds de réformes dont ils furent en grande part les promoteurs.

Que l'on parle de bureaucratisation (Hassenteufel, 1999) ou de technocratisation (Mathiot, 1999), le mouvement de professionnalisation de l'administration sociale s'opère plus nettement à partir des années 1980 sans que l'on puisse dire toutefois de manière claire si c'est l'étatisation progressive de la gestion du social qui explique la professionnalisation ou si, au contraire, c'est parce que les administrateurs du social sont plus professionnels qu'ils parviennent à convertir les acteurs politiques à la nécessité d'étatiser le social. Ce qui se passe dans l'administration sociale est en tout cas comparable à l'évolution constatée dans l'administration du travail et de l'emploi : les hauts fonctionnaires des deux secteurs réfléchissent dès les années 1970 à de nouvelles manières de conduire les politiques publiques. Ils travaillent notamment dans le cadre de groupes formel ou informels liés souvent au Commissariat du Plan². Les solutions structurelles qu'ils préconisent dès le milieu des années 1970 seront mises en œuvre durant les années 1980. On ne peut donc pas dire que le « tournant de la rigueur » en 1982-1983 constitue un désaveu ou un reniement pour les administrateurs du secteur. Au contraire, cela s'apparente à une fenêtre d'opportunité : ce qu'ils préconisaient sans succès quelques années auparavant devient admissible pour les responsables politiques, en particulier l'idée phare selon laquelle le sauvetage de la protection sociale doit passer par un contrôle direct de l'Etat sur les comptes de la sécurité sociale. Leur conversion est donc plus pratique qu'idéologique. En fait, l'on peut constater que, pour reprendre la typologie de Peter Hall, des changements de 1^{er} et de 2^{ème} ordre — des ajustements techniques et des innovations instrumentales — sont apportés dès les années 1970 mais qu'il faut attendre les années 1980 et 1990, jusqu'au Plan Juppé de 1995, pour pouvoir parler d'un changement de paradigme, de 3^{ème} ordre.

1. M-T Join-Lambert succéda à un autre « leader » du secteur, Bertrand Fragonard.

2. Pour reprendre la dichotomie proposée par Bruno Jobert, on peut dire que des forums de politiques sociales se alors mettent en place mais ne parviennent pas à se transformer en arènes.

Si les solutions promues par les administrateurs du social sont mises progressivement en œuvre c'est pour deux raisons¹ principales : l'homogénéité du groupe qui renforce le poids des options qu'il préconise, l'absence de leadership concurrent au sein de l'appareil politico-administratif.

Dans le travail sur l'émergence d'une élite dans le domaine des politiques sociales, les auteurs, après avoir justement souligné que tous les hauts fonctionnaires ne jouaient pas un rôle décisif, décrivent un groupe très homogène, « l'élite du Welfare », qu'ils présentent comme un groupe de référence à l'origine de l'essentiel des réformes menées depuis la fin des années 1970. A l'ancienneté dans le secteur, s'ajoute pour ces acteurs le fait d'être passé successivement par des positions de responsabilité dans les Caisses nationales de sécurité sociale, des emplois de direction en administration centrale et des fonctions dans les cabinets ministériels². Les auteurs insistent sur la centralité de ce groupe — évalué à une centaine de personnes environ — tant dans la conception que dans la mise en œuvre pratique des politiques dans le champ du social³.

Au sein des administrations sociales, la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) occupe une position particulière parfois comparée à celle de la Direction du Budget dans l'administration économique et financière. La multiplication des plans destinés à limiter les dépenses à partir de 1983⁴ a contribué à renforcer la centralité de la DSS. Elle s'est progressivement imposée comme une administration de très haute technicité, moins directement soucieuse de « faire du social » que de « bien gérer », aspirant à couvrir l'ensemble des problèmes liés au financement du social, jusque et y compris des terrains traditionnellement réservés aux services du ministère de l'Economie (assurances, prévoyance, mutualité). L'intérêt de ce repositionnement de la DSS vers une position de gardien d'une certaine orthodoxie financière repose sur un paradoxe. D'un côté, en effet, la DSS est peu appréciée au sein même du secteur social parce qu'elle a justement une trop grande prétention à rappeler sans cesse les contraintes financières⁵. Mais, par ailleurs, les administrateurs du social apprécient de pouvoir compter en leur sein sur une direction dont le très haut niveau de compétence technique lui permet de rivaliser avec les « chiffreurs » de Bercy. Cette réputation est telle qu'il n'est pas rare que des gens de Bercy posent leur candidature à la DSS dans le cadre de la mobilité ou que des groupes d'étude soient organisés en commun. C'est aussi par la capacité à susciter le respect au sein de l'appareil d'Etat que les administrateurs du social dégagent des marges de manœuvre. L'excellence technique semble être acquise à l'occasion du passage presque obligatoire désormais — en tout cas pour les spécialistes de la santé — par la DSS qui s'impose au long de la période comme la principale force d'analyse et de proposition du secteur social.

Le secteur social est de plus en plus attractif pour les hauts fonctionnaires à partir des années 1980 — après le départ de Nicole Questiaux — à la fois parce que les masses

1. On laisse provisoirement de côté les éléments renvoyant aux luttes politiques et les problèmes liés aux échéances électorales et aux mobilisations sociales.

2. En particulier auprès des Premiers ministres successifs.

3. Le mot d'ordre qui les rassemble est le suivant : « Pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'Etat et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis » (Hassenteufel, 1999) (p.11).

4. Instauration par le ministère Bérégovoy du budget global hospitalier.

5. Cela permet d'insister sur le fait que l'administration sociale est elle-même diverse, quand bien même ses divers secteurs et les acteurs qui les servent partagent globalement les mêmes conceptions. Notre perspective globalisante conduit à écraser quelque peu les spécificités. On peut par exemple indiquer à la suite des recherches de Claude Martin ou Rémi Lenoir que les services chargés spécifiquement de la famille se sont « convertis » à un nouveau référentiel — plus social et moins familialiste — dès le début des années 1970. Autrement dit, toutes les composantes de l'administration n'avancent pas au même pas sur toute la période même si elles se retrouvent, au total sur le même chemin.

financières engagées sont sans cesse plus importantes et parce que, dans un contexte plus général marqué par la dérégulation, l'administration sociale voit s'accroître ses tâches de contrôle et d'inspection. Même si les mieux classés parmi les énarques répugnent à « faire du social » (Eymeri, 2001), le milieu des spécialistes du social se renouvelle et se renforce en accueillant des agents qui partagent les positions de leurs devanciers. C'est le cas en particulier pour des magistrats de la Cour des Comptes formés et intéressés au social au travers de leurs tâches de contrôle et qui font ensuite des allers-retours entre la Cour, l'administration sociale, les cabinets ministériels et les directions de Caisses nationales¹. Dans le même temps, l'IGAS tend à s'imposer comme la colonne vertébrale de l'administration sociale. Elle bénéficie aussi bien d'un recrutement pluraliste, depuis les nominations au tour extérieur de quelques grandes figures du social — M-T. Join-Lambert — jusqu'aux passages de directeurs d'hôpitaux—, que d'arrivées motivées par ce que l'on pourrait appeler un militantisme technocratique². La reconnaissance de l'IGAS comme lieu central est attestée par le fait que son chef est désormais choisi en son sein et non plus comme par le passé à la Cour des Comptes ou au Conseil d'Etat.

Au total donc, on peut considérer que le renforcement objectif des positions des administrateurs du social à partir des années 1980 a à voir avec deux variables en interaction : la permanence des idées mises en avant, l'homogénéité des positions défendues par ces acteurs. Les hauts fonctionnaires du social défendent et promeuvent dans la durée, à partir donc des années 1970, une même vision de ce que doivent être les politiques publiques sociales. Leur programme d'action et leurs cadres de référence sont intangibles par-delà les changements de gouvernement ou de majorité, les positions qu'ils occupent individuellement dans le champ du social et les réponses de court terme apportées par les acteurs politiques. Le sentiment très fortement ancré d'avoir raison et de défendre des valeurs légitimes, est fondateur d'une communauté épistémique (Haas, 1992) en même temps qu'il facilite les relations d'amitié (Kadushin, 1995), ou au moins de respect professionnel. Les acteurs administratifs du social ne font pas simplement corps parce qu'ils occupent objectivement des positions institutionnelles dans un même secteur mais aussi parce qu'ils partagent une même vision de ce que doivent être les politiques publiques du secteur. Les préférences politiques individuelles sont renvoyées au second plan, ce qui permet aux acteurs de défendre les mêmes positions devant des majorités différentes³. La permanence des propositions est ici une ressource fondamentale. Beaucoup repose en réalité sur la force des relations inter-individuelles et des croyances partagées. En retour, les acteurs politiques ne peuvent qu'être influencés par l'absence visible d'alternative : tous les « spécialistes légitimes » du social disent la même chose.

La production des politiques sociales depuis le tournant de la rigueur de 1982-83 repose globalement sur une très grande continuité qui incite d'ailleurs les professionnels du secteur à réfuter l'idée même qu'il puisse encore exister une approche de gauche et une approche de droite en ces domaines. Cette continuité s'explique avant tout par la présence dans les premiers cercles de la décision de l'élite du Welfare dont les membres, par-delà leur proximité plus grande pour l'un ou l'autre camp, partagent les mêmes idées. Les témoignages soulignent la qualité des relations entre les acteurs, la valorisation réciproque des compétences professionnelles et des idées par les uns et les autres.

1. On peut citer par exemple Raoul Briet ou Gilles Johanet.

2. Une formule en apparence contradictoire pour désigner ceux qui parmi les jeunes hauts fonctionnaires ne déclarent aucun engagement « extérieur » mais indiquent avoir choisi l'administration sociale parce que cela correspond à leur vision du service public.

3. Ainsi, les hauts fonctionnaires interrogés par l'équipe de P. Hassenteufel expliquent très clairement que le clivage droite-gauche n'a pas de sens dès lors que les conseillers ministériels et les responsables d'administration appartiennent au secteur social et, donc, défendent tous les mêmes positions.

3- Comment peut-on définir le pouvoir des hauts fonctionnaires du social ?

Qu'est-ce qu'avoir du pouvoir pour un haut fonctionnaire, spécifiquement dans le secteur social ? Cette interrogation fonde finalement une bonne partie de la science administrative et de l'étude des politiques publiques. On ne peut donc ici que suggérer quelques pistes en considérant que ce pouvoir renvoie schématiquement à deux notions :

— c'est avoir en premier lieu une influence en amont de la décision, qu'elle soit intellectuelle ou idéologique — faire passer ses idées ou ses interprétations d'un problème — ou pratique — « tenir la plume » et/ou être le chef de file dans un processus de préparation d'une décision, c'est-à-dire être celui qui contrôle les ordres du jour, qui décide de qui sont les protagonistes, qui rédige les procès-verbaux et les synthèses ;

— c'est en second lieu garder le contrôle de la procédure d'implémentation, être celui qui diligente le passage, souvent complexe, entre la phase de réflexion et la phase de mise en œuvre. Il va de soi que toutes ses opérations s'organisent dans un cadre pluraliste, associant des acteurs divers, étatiques et sociétaux, mobilisant des cabinets ministériels, des parlementaires, parfois les ministres eux-mêmes lorsque la question est jugée « politiquement sensible ». Le problème est donc de savoir qui contrôle le jeu, ou qui est en mesure de le contrôler.

Un postulat complémentaire est que la question spécifique du pouvoir des hauts fonctionnaires du social se pose principalement à l'intérieur du champ politico-administratif, quand bien même elle trouve très souvent à s'exprimer face à des acteurs extérieurs, et d'abord face aux partenaires sociaux. En effet, si l'on fait exception de quelques forums pluralistes —liés principalement au Commissariat au Plan— ou des liens interpersonnels noués parfois avec des membres du mouvement associatif ou du monde syndical, le magistère intellectuel des fonctionnaires du social reste confiné au monde de l'Etat et à ses bordures¹. Autrement dit, les administrateurs n'ont de pouvoir que pour autant que les responsables politiques leur laissent des marges de manœuvre pour construire des propositions, pour les traduire en décisions et, surtout, pour leur laisser une durée de vie suffisante afin qu'elles aient effectivement des effets.

Les études portant sur les politiques sociales menées en France depuis le début des années 1970 reposent deux constats très généraux : tout d'abord, les décisions publiques, qu'elles soient d'ordre technique ou qu'elles impliquent des transformations structurelles, sont cohérentes dans la durée ou, si l'on préfère, suivent un même chemin ; en second lieu, les idées et les valeurs qui sous-tendent ou qui influencent ces décisions sont portées principalement par les administrateurs du social. Ceux-ci apparaissent tout au long de la période comme les penseurs et les acteurs, ceux qui conçoivent et qui mettent en œuvre. Ils exercent un quasi monopole sur la production des idées dans le champ du social, en tout cas sur les idées qui feront à un moment ou un autre l'objet de décisions².

En l'absence de réelles capacités des acteurs politiques à concevoir le changement dans le domaine des politiques sociales, il apparaît que les acteurs administratifs du social se sont structurés progressivement à partir des années 1970 en une sorte de forum permanent des

1. Par exemple les étudiants futurs hauts fonctionnaires de l'IEP. Toutefois, il est un cas pour lequel on manque d'éléments : celui des journalistes sociaux dont certains semblent entretenir des relations proches avec des hauts fonctionnaires.

2. Il ne s'agit pas de dire que les hauts fonctionnaires du social sont les seuls à « penser les politiques sociales ». Il existe tant dans le monde syndical que chez les universitaires une expertise — parfois nourrie de contacts avec les administrateurs du social — qui n'est pas réductible aux positions défendues dans l'administration. Mais le fait est qu'elle n'est que très marginalement entendue, sans doute parce que le référentiel étatico-libéral qui structure les politiques sociales en tant qu'il est considéré comme seul valide et légitime dans les sommets de l'Etat démonte toutes les solutions alternatives considérées comme « irréalistes » et/ou « dépassées ».

politiques publiques sociales, forum lui-même divisé en groupes spécialisés. On peut parler à cet égard d'une mutualisation des savoirs experts rendue possible par les relations d'interconnaissance existantes entre les acteurs. Parmi les lieux principaux de socialisation et d'échange, on peut citer la commission sociale du Commissariat du Plan, le Conseil Economique et Social, les groupes d'experts de la CNAF mais aussi des structures associatives, la Fondation Saint Simon et le club Echanges et Projets par exemple.

Au rôle joué par ces lieux collectifs s'ajoute le magistère d'influence exercé par ce que l'on peut appeler des têtes de réseau, c'est-à-dire quelques grands commis de l'Etat dotés souvent de ressources techniques et charismatiques et qui vont en quelque sorte faire école ou faire corps autour d'eux. La place occupée par les aînés, depuis Pierre Laroque jusqu'à Marie-Thérèse Join-Lambert ou Gilles Johanet, est d'autant plus importante que l'on se trouve avec les politiques sociales face à un secteur dont les protagonistes eux-mêmes ont tendance à penser et à agir en dominés. La constitution progressive d'un groupe unifié va être rendue possible à la fois par le contexte propre au champ — l'obligation impérieuse de prendre des décisions structurelles — et par l'adhésion de l'essentiel des acteurs administratifs au principe suivant lequel le sauvetage de la sécurité sociale était nécessaire et ne pouvait passer que par la mise en place d'une véritable régulation étatique. Il est un point commun à tous les travaux qui ont porté sur les acteurs des politiques sociales depuis les années 1980, celui de souligner la nécessité pour ceux-ci de (re)placer l'Etat au centre du dispositif en dépassant des structures paritaires jugées par trop corporatistes. Dans la recherche sur « l'élite du Welfare » (Hassenteufel, 1999), il est mis en évidence le fait que les acteurs « communalisent » des croyances normatives, des croyances causales, des critères d'évaluation des actions et un mode opératoire. Cette communauté agit pour garantir le chemin — ici celui qui doit mener vers une régulation étatique. Il n'existe pas fondamentalement chez les administrateurs du social de séparation entre l'espace des positions et l'espace des prises de position (Bourdieu, Christin, 1990).

Avant de s'interroger sur ce qui fonde le pouvoir de ces acteurs sur les orientations sectorielles de politique publique, il convient d'insister sur le fait que l'administration sociale a dû dans un premier temps se constituer une « réputation », et partant une influence, au sein de l'appareil d'Etat. Le secteur des politiques sociales a connu depuis deux décennies environ un processus de professionnalisation et de corporisation qui lui a permis progressivement de rééquilibrer sa relation avec l'administration économique. Ceci s'explique largement par un mouvement de technocratisation du secteur au détriment d'une approche plus militante. Ce qui prime à partir des années 1980 ce sont les impératifs gestionnaires. Les professionnels du social s'imposent comme des spécialistes des chiffres et du contrôle, bref comme des techniciens du social. Ils pèsent moins parce qu'ils défendent des valeurs collectives ou une vision du rôle de l'Etat que parce que ce qu'ils disent et montrent est jugé techniquement acceptable par leurs pairs et globalement compatible avec le référentiel néo-libéral. Paradoxalement, la réputation des professionnels du social va se construire autour de leur capacité d'organiseurs rigoureux beaucoup plus que par rapport à une vision principielle de leur action. En d'autres termes, ils s'imposent en jouant du répertoire technocratique.

L'une des questions centrales qui est posée lorsque l'on s'interroge sur le pouvoir des hauts fonctionnaires est donc celle de leur influence sur les processus de décision. Dans le cas des politiques sociales, trois variables au moins sont à prendre en compte qui, au total, rendent compte de ce que l'on peut qualifier d'influence conditionnelle des fonctionnaires du social. Il s'agit respectivement des problèmes posés par la gestion des agendas électoraux, par la dimension structurelle des réformes à entreprendre — et donc du caractère aléatoire des

retours sur investissement politique — et par l'importance des corporatismes sectoriels¹. Comme il est souligné dans l'étude sur « l'élite du Welfare » :

« L'intervention des hauts fonctionnaires dans les processus décisionnels est contrainte par le niveau politique (au niveau de la mise sur agenda en particulier) et a l'opposition d'un certain nombre d'intérêts organisés. De ce fait, le rôle de l'élite du Welfare dans la production des politiques publiques dépend aussi de variables conjoncturelles tels que le contexte économique, la mobilisation politique sur les enjeux familiaux ou de protection maladie, et les liens personnels existant à ce moment donné entre membres de cabinets et directeurs d'administrations centrales et/ou de caisses (...) Des différences apparaissent néanmoins entre le secteur sanitaire et social tant pour le type de hauts fonctionnaires en charge des questions, que pour les modes de construction intellectuelle des politiques et d'intervention dans les processus décisionnels. Ainsi dans le domaine des prestations familiales, un leadership administratif sectoriel est plus aisément identifiable que dans le domaine des politiques de protection maladie où il est plus dilué »².

Le problème est que l'on ne peut pas réellement montrer de manière incontestable en quoi consiste ce pouvoir des administrateurs du social sur le cadrage des actions. En fait, le jeu est toujours extrêmement ouvert, interactif — à l'intérieur de l'appareil d'Etat comme avec les acteurs sociétaux —, soumis à de très fortes variations conjoncturelles. Il repose sur de multiples phénomènes d'influence croisées, sur la circulation permanente d'idées et de projets. Le secteur du social est sans doute l'un des secteurs de l'Etat qui produit ou suscite le plus d'informations. La combinaison de ses variables est productrice de complexité et rend la lecture du jeu plus qu'aléatoire et sujette à réfutation. On peut tout de même avancer que le politique donne l'impulsion tandis que les élites du secteur, depuis les cabinets ministériels ou les administrations centrales, fournissent les projets, chiffrent les plans, suggèrent les méthodes bref assument l'ingénierie. Dire que les hauts fonctionnaires du social ont du pouvoir parce qu'ils savent assez clairement ce qu'il convient de faire et comment le faire ne revient pas à dire qu'ils ont « pris le pouvoir ». Leurs compétences techniques, leur expérience, leur vision du secteur sont constitutives d'un magistère d'influence qui, cependant, ne trouve pleinement à s'exprimer qu'à la condition que les acteurs politiques les laisse agir à leur guise. Or, les enjeux liés aux questions sociales sont multiples. Ils mobilisent un nombre conséquent d'acteurs sociaux et suscitent l'attention et le relais des médias. Les acteurs politiques considèrent, à tort ou à raison, que leur popularité voire leur fortune électorale dépendent des choix qu'ils sont amenés à prendre dans le champ de la protection sociale. Les hauts fonctionnaires du social sont volontiers critiques à cet égard et mettent en avant les retards pris dans les « réformes nécessaires » du fait, justement, des craintes émises par les élus. On peut dire que deux logiques argumentaires s'opposent : la nécessité technocratique reposant sur un état des lieux « objectifs », la nécessité politique soulignant le fait que l'on ne peut pas « réformer contre les assurés sociaux » et/ou contre les diverses corporations qui structurent le champ du social³.

Les politiques publiques sociales ont connu un grand nombre de transformations depuis une vingtaine d'années, qu'il s'agisse de modifications apportées à des dispositifs existants ou de la création de nouveaux instruments, particulièrement dans le domaine de la solidarité. L'impression générale qui se dégage est celle d'un accroissement objectif de la complexité,

1. Se reporter par exemple au travail de P. Hassenteufel sur les médecins (Hassenteufel, 1999).

2. Cf. Hassenteufel et alii., 1999, p.12.

3. On peut citer à titre d'exemple la démission récente de Gilles Johanet, l'une des figures du secteur, de son poste de directeur de la CNAM après que le gouvernement Jospin l'ait désavoué dans un conflit avec le syndicat des masseurs-kinésithérapeutes portant sur la tarification des actes et les contreparties que souhaitait imposer G. Johanet en accompagnement d'une majoration.

par empilement ou sédimentation de dispositifs¹, et d'une moindre grande efficacité générale du système. Mais on peut proposer une lecture fonctionnaliste de cette complexité. Elle serait tout d'abord le prix à payer pour que l'Etat réponde relativement vite aux problèmes collectifs. Ensuite et surtout, la complexité serait un outil paradoxal entre les mains des gestionnaires du social. D'un côté en effet, elle renforcerait leur influence dans la mesure où ils sont les seuls ou presque en mesure de maîtriser les outils techniques et de conserver une vision d'ensemble du système de protection sociale. D'un autre côté, la multiplication des dispositifs constitue un moyen paradoxal de contourner les obstacles politiques aux réformes. Si l'on applique la théorie de l'apprentissage, proposée notamment par Heclo, on peut postuler que l'élite du Welfare sait tirer les leçons des arbitrages défavorables à ses positions en adaptant son jeu. Cela se traduit tout au long de la période par la multiplication des changements de 1^{er} et 2^{ème} ordre qui sont autant d'ajustements techniques permettant de modifier marginalement le chemin sans susciter de fortes mobilisations sociales. Il s'agit d'une certaine manière d'utiliser les ressources de la technique —concevoir par exemple un mécanisme très peu compréhensible pour les profanes mais dont les effets pratiques sur les populations éligibles sont importants et constituent de facto une évolution politique important— pour « maintenir le cap » de la réforme lorsque l'environnement politique et social limite les marges de manœuvre des acteurs politiques.

Si l'on peut globalement avancer que les hauts fonctionnaires du social ont du pouvoir c'est d'abord parce qu'ils sont le partenaire le plus stable du jeu et le plus présent à toutes les étapes ; c'est ensuite parce qu'ils en maîtrisent à la perfection les règles² tant face aux partenaires extérieurs à la sphère étatique que face à leurs homologues des autres administrations; c'est enfin parce qu'ils savent penser et jouer collectivement en utilisant le temps comme ressource (Lindblom, 1968). Il reste à affiner ces hypothèses par un travail de terrain plus conséquent. Cela permettrait sans doute de moduler les appréciations selon les sous-secteurs du social considérés car il faut insister une fois encore sur le fait que si l'on peut globalement parler d'une homogénéité idéologique et technique des élites du social, celle-ci trouvent à s'exprimer selon des formules variées au gré des divers champs d'intervention du social. Cette précision en appelle une dernière qui concerne plus précisément la nature des relations entretenues par l'administration sociale avec son environnement. En effet, il faut bien constater que c'est justement dans le secteur du social que les pouvoirs des acteurs sociétaux sont institutionnellement les plus étendus et que trouvent à s'exprimer le plus grand nombre d'acteurs différents. Il est donc quelque peu paradoxal de mettre en exergue le pouvoir des hauts fonctionnaires, voire leur autonomie décisionnelle, lorsque leurs marges d'action ont été contraintes —en tout cas jusqu'à l'adoption du Plan Juppé— par des règles sectorielles qui laissaient aux partenaires sociaux le contrôle officiel d'une grande partie du secteur. Seul une étude portant spécifiquement sur l'évolution de la démocratie sociale apporterait des réponses utiles. Tout au plus pouvons-nous postuler que la crise financière de la sécurité sociale a accéléré la théâtralisation des relations sociales. Les gouvernements successifs accordant de plus en plus de liberté d'action aux hauts fonctionnaires tout en faisant en sorte que les processus publics attestant du fonctionnement ordinaire du paritarisme soient préservés.

Conclusion

1. A titre d'exemple, les Caisses d'Allocations Familiales gèrent aujourd'hui 30 prestations différentes destinées aux familles mais aussi aux publics en difficultés. A ces 30 prestations correspondent rien moins que 15.000 règles de droit !

2. Cela parce qu'ils en sont le plus souvent les concepteurs.

Notre propos ici a mis en avant l'utilité qu'il y avait à poursuivre l'étude des politiques sociales, et plus largement des politiques publiques, à partir des acteurs et indiqué les limites d'une analyse du pouvoir des hauts fonctionnaires du social fondée sur des outils empiriques intéressants mais insuffisamment détaillés¹. Les éléments qui nous semblent rendre le mieux compte du « pouvoir » des hauts fonctionnaires dans le domaine social soulèvent une interrogation importante pour qui travaille plus généralement sur les politiques publiques : les acteurs du secteur agissent-ils différemment de leurs homologues, leur « pouvoir » est-il particulier ou bien doit-on considérer que l'on a globalement à faire « partout dans l'Etat » à des situations sinon parfaitement homologues en tous les cas proches ?

Au risque de simplifier à l'excès, il nous semble que la production des politiques publiques sociales — et spécifiquement la place occupée par les acteurs étatiques dans cette production — ne se distingue pas notablement du reste du travail administratif dans les sommets de l'Etat. Il conviendrait plus exactement de distinguer entre des variables intellectuelles propres aux différents secteurs — les conceptions normatives des acteurs — et des variables matérielles — les conditions pratiques dans lesquelles les hauts fonctionnaires sont amenés à travailler — plus unifiées. Pour le dire autrement, les fonctionnaires du social défendent une conception de leur rôle et des politiques dont ils ont la charge qui est le produit de leurs trajectoires personnelles et professionnelles, des valeurs générales et spécifiques liées à ces trajectoires et de contraintes intériorisées. En cela, ils ne sont pas réductibles à leurs homologues des autres secteurs de l'Etat car l'histoire des politiques sociales, les motivations qui rendent compte de l'engagement dans ce secteur — quand il ne s'agit pas de hasards biographiques —, la place occupée par le social dans les luttes internes au champ étatique alimentent l'hypothèse particulariste.

A contrario, l'aptitude à travailler ensemble, à maîtriser les techniques — faire corps — et le fait de partager des visions proches de ce qu'il faut faire — faire communauté — rendent compte de dispositions technico-idéologiques que l'on retrouve dans la plupart des administrations d'Etat². Dans le même ordre d'idées, le constat selon lequel le pouvoir ou l'influence des administrateurs du social serait fonction décroissante du niveau de politisation (et de médiatisation) de la politique dont ils ont la charge semble pouvoir là aussi s'appliquer aux autres secteurs.

On peut au total résumer notre propos par trois enseignements principaux, le premier renvoyant à la structuration du groupe des administrateurs, les deux autres à la variable « pouvoir » ou « influence » de ces acteurs sur les politiques publiques :

- (i) Les hauts fonctionnaires du social se donnent à voir comme un corps subjectif — par-delà donc les statuts et les appartenances de corps — qui se serait constitué au fur et à mesure de l'accession des politiques sociales au statut de politiques publiques (dans les années 1970) puis au statut de problème politique saillant et structurel (dans les années 1980). Ce qui fait communauté — par-delà les homologues sociaux ou de parcours et les relations d'amitié préalables ou construites en cours de route — c'est le fait que la plupart de ceux qui occupent

1. Cette remarque fait l'économie d'un facteur dont nous mesurons la difficulté : comment pouvoir effectivement interroger les hauts fonctionnaires, et pas seulement dans le domaine social ? Bref, comment accéder aux acteurs et comment faire en sorte que les situations d'entretien ne soient pas biaisées ?

2. Dans le secteur social aussi, le travail d'Habermas sur l'idéologisation de la technique, ou plutôt sur la tendance de la technique à se substituer à l'idéologie, trouve tout son sens (Habermas, 1973). Il est à noter, par exemple, que la défense par les hauts fonctionnaires du social d'une étatisation du secteur relève moins d'une posture idéologique — défendre une conception extensive des biens publics, étatiser le social pour contrebalancer la libéralisation de l'économie — que d'une analyse technique : seul un système assurantiel plus directement contrôlé par l'Etat est pérenne. Si les préoccupations ou les motivations idéologiques ne sont pas absentes — par exemple empêcher l'individualisation du système assurantiel —, elles sont masquées par la complexité technique.

des positions d'administrateurs des politiques sociales partagent la même analyse des problèmes, des solutions possibles et des méthodes permettant de mettre en œuvre ces solutions. Guidés et/ou influencés par des « leaders sectoriels », ils avancent collectivement et se nourrissent pour partie des difficultés rencontrées pour cimenter encore plus le groupe. Les données d'entretien dont on dispose montrent bien à la fois le très grand respect mutuel entre les acteurs et l'insistance qu'ils ont à relativiser les clivages politiques : il n'y aurait finalement en France qu'une manière de penser et de mener à bien les politiques sociales¹ qui reposerait sur un groupe dont les caractéristiques permettent d'en parler comme d'une communauté épistémique (Haas, 1992) ;

- (ii) L'autorité des fonctionnaires du social sur leur secteur renvoie en grande partie au fait que l'on considère en France, à tort ou à raison, qu'ils exercent un quasi monopole sur l'expertise sociale. Ils sont les seuls jugés aptes à analyser ce qui existe, à faire des propositions et, le cas échéant, à mettre en œuvre des décisions. Les paroles hétérodoxes, syndicales ou universitaires, sont peu entendues, délégitimées, ou en partie incorporées aux discours d'institution au travers des Commissions du Plan². Cette situation de domination trouve surtout à s'exercer dans le champ politique où l'essentiel des analyses ou des éléments de programme sont en réalité l'œuvre de proches politiques appartenant à la communauté des fonctionnaires du social³. Les acteurs politiques sont placés dans une situation de très forte dépendance par rapport aux acteurs administratifs qui disposent donc d'autant plus de pouvoir que, comme on l'a déjà souligné, leur conception des problèmes et des solutions est très homogène. Le sentiment d'avoir raison, d'œuvrer pour la collectivité, de partager un combat —sauver la sécurité sociale— qui transcende les choix politiques individuels ou les visions plus globales du monde trace les contours d'une coalition de cause dont la caractéristique principale toutefois est la relative fermeture à des acteurs issus d'autres sphères que le monde de l'Etat (Sabatier, 1997; Bergeron et alii., 1998) ;
- (iii) A cette domination technico-pratique sur le secteur s'ajoute un autre élément de pouvoir ou d'influence qui relève plutôt du domaine très classique de la science administrative : les fonctionnaires du social ont pour eux la permanence et la durée. On a indiqué plus haut que, depuis 1982 au moins, les décisions ordinaires et les réformes plus structurelles dans le domaine social avaient globalement suivi le même chemin, ce par-delà les six alternances politiques de la période. La cohérence objective des politiques menées (Palier, 2002) dans la durée a deux explications principales : une explication balistique ou rationnelle fondée sur la réalité des problèmes humains et surtout financiers du secteur, une

1. Notre propre travail sur les acteurs des politiques de l'emploi (Mathiot, 2001) incite tout de même à placer à part ceux qui, parmi les acteurs administratifs, font presque profession des postes en cabinet ministériel et éprouvent plus de difficultés dans les entretiens à admettre qu'ils pourraient faire ce qu'ils font avec un gouvernement d'une autre couleur politique.

2. On pourrait presque parler d'un marché parallèle du social (publications, groupes de réflexion, colloques, articles de presse...) dont le dynamisme tranche avec le manque objectif d'influence sur la définition du référentiel sectoriel.

3. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les leaders politiques qui font montre d'intérêt et de compétence sur ce terrain sont aussi ceux qui suscitent des avis très mitigés chez les fonctionnaires du social. A cet égard, le cas de Martine Aubry est presque exemplaire. La dépendance technique des politiques est à l'évidence une source de pouvoir pour les administrateurs.

explication pratique qui renvoie au fait que les acteurs administratifs ont peu changé d'affectation, sont restés en poste tout au long de la période¹, et ont donc eu tendance à toujours agir dans le même sens. Cette inscription collective dans la durée a, semble-t-il, permis de dépasser les difficultés liées à la très forte politisation des politiques sociales et, par extension, la très grande sensibilité des responsables politiques à « l'opinion publique » en ce domaine. Le pouvoir des hauts fonctionnaires du social ne rencontre qu'une limite importante lorsque les décideurs, face à la crainte d'une mobilisation collective ou d'une sanction électorale, retardent une réforme, reviennent sur un projet annoncé ou n'annoncent que des dispositions partielles. L'histoire récente des politiques sociales abonde d'exemples allant dans ce sens. Mais elle montre aussi que les fonctionnaires du social, parce qu'ils sont présents et qu'ils suivent leurs idées, savent jouer des périodes « normales » et de leur grande liberté de manœuvre dans la gestion quotidienne du secteur pour maintenir le cap qu'ils se sont fixés ou, pour reprendre une formule très usitée dans la science politique contemporaine, pour rester sur le chemin².

Résumé :

Le but général que nous nous fixons dans cette contribution est d'aborder les politiques publiques sociales au travers d'une sociologie des administrateurs du social en action dans la France contemporaine³. Il s'agit, autrement dit, d'essayer de définir les contours de ce que l'on peut appeler le « pouvoir » des acteurs administratifs chargés au sein de l'appareil d'Etat de gérer les dossiers relevant de la catégorie « politiques sociales »⁴.

Bibliographie :

Ashford (Douglas), 1986, « Une approche historique de l'Etat-Providence », *Revue Française d'Administration Publique*, 39.

Baecque (Francis de), Quermonne (Jean-Louis), dir., 1982, *Administration et politique sous la Vème République*, Paris, Presses de la FNSP.

Baumgartner (Frank), 1989, *Conflict and Rhetoric in French Policy-Making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Bergeron (Henri), Surel (Yves), Valluy (Jérôme), 1998, « L' Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41.

Bergounioux (Alain), Manin (Bernard), 1979, *La social-démocratie ou le compromis*, Paris, PUF.

Bergounioux (Alain), Manin (Bernard), 1989, *Le régime social-démocrate*, Paris, PUF.

Birnbaum (Pierre) et alii., 1978, *La classe dirigeante française*, Paris, PUF.

Birnbaum (Pierre), dir., 1985, *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF.

1. Si l'on prend bien entendu en compte l'arrivée de jeunes fonctionnaires, formés le plus souvent dans le « même moule », et la mobilité intra-administrative, y compris les passages dans les cabinets ministériels.

2. On peut se reporter ici aux travaux de Paul Pierson ou plus spécifiquement à Bonoli (Giuliano), Palier (Bruno), 1999 même si ce dernier texte n'aborde pas spécifiquement la question de la place occupée par les acteurs dans les changements ou l'absence de changements.

1. Ce double parti-pris nous conduit à laisser de côté à la fois les approches historiques et les perspectives comparatives (et souvent diachroniques). Il ne s'agit pas ici de contribuer à l'analyse des politiques sociales mais de les aborder « de côté », par les élites sectorielles. La bibliographie jointe référence les travaux les plus connus, et reconnus, sans qu'il soit nécessaire pour nous ici de nous y reporter.

2. Le papier peut également être lu comme une contribution à la sociologie contemporaine des élites. La mise en avant récurrente du thème de la gouvernance, l'insistance à souligner le dépassement de l'Etat central et l'entrée dans l'ère du polycentrisme doivent être considérées avec prudence. L'observation des politiques sociales permet de rappeler que les acteurs administratifs jouent encore un rôle important dans la production des politiques publiques, voire ont tendance à élargir leurs capacités de régulation.

- Birnbaum (Pierre), 1982, *La logique de l'Etat*, Paris, Fayard.
- Birnbaum (Pierre), 1994, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil (1ère édition 1977).
- Bockel (Alain), 1965, *La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat*, Paris, LGDJ.
- Bodiguel (Jean-Luc), Quermonne (Jean-Louis), 1983, *La haute fonction publique sous la Vème République*, Paris, PUF.
- Bodiguel (Jean-Luc), Rouban (Luc), 1991, *Le fonctionnaire détrôné. L'Etat au risque de la modernisation*, Paris, Presse de la FNNSP.
- Bonoli (Giuliano), Palier (Bruno), 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *RFSP*, vol.49-3.
- Bourdieu (Pierre), Christin (Rosine), 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement' », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82.
- Bourdieu (Pierre), 1994, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », in *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil.
- Bourdieu (Pierre), 1989, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.
- Cahiers Français (Les), 1995, *Les frontières de l'Etat. Economie et société*, Paris, La Documentation Française, n°271.
- Cattacin (Sandro), Lucas (Barbara), 1999, « Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau : les transformations de l'Etat social en Europe », *RFSP*, vol.49-3.
- Cobb (Roger W), Elder (Charles), 1983, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, London, The John Hopkins University Press (2ème édition).
- Commaille (Jacques), Jobert (Bruno), dir, 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Cox (Andrew), Hayward (Jack), 1983, « The Inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France. The Case of Labor », *International Political Science Review*, vol. 4-2.
- Curapp, 1986, *La haute administration et la politique*, Paris, PUF.
- Dagnaud (Monique), Mehl (Dominique), 1988, *L'élite rose. Qui gouverne?*, Paris, Ramsay (1ère édition 1982).
- Dahl (Robert), 1971, *Qui gouverne?*, Paris, Armand Colin (1ère édition 1961).
- Donzelot (Jacques), 1984, *L'invention du social*, Paris, Fayard.
- Dreyfus (Françoise), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIème-XXème siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.
- Dubois (Vincent), 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Duclos (Laurent), Mériaux (Olivier), 1996, « Pour une économie du paritarisme, fragments d'une hypothèse néo-corporatiste », ronéo., *Congrès de l'AFSP*, Aix-en-Provence.
- Dulong (Delphine), 1997, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan.
- Dumons (Bruno), Pollet (Gilles), 1994, *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin.
- Dupuy (François), Thoenig (Jean-Claude), 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Dupuy (François), Thoenig (Jean-Claude), 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.
- Edelman (Murray), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.
- Esping-Andersen (Gosta), 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.
- Evans (Peter), Rueschmeyer (Dieter), Skocpol (Theda), 1985, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ewald (François), 1986, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset.
- Eymeri (Jean-Michel), 2001, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.
- Eymeri (Jean-Michel), 1999 *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Paris 1 (3 volumes).
- Eymeri (Jean-Michel), Pavillard (Jérôme), 1997, *Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés*, Paris, La Documentation Française.
- Faure (Alain), Pollet (Gilles), Warin (Philippe), dir, 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Flora (Peter), dir, 1986, *Growth to Limits: the Western European Welfare States since WWII*, Berlin, De Gruyter.
- Flora (Peter), Heidenheimer (Arnold), dir, 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Books.

- Fouilleux (Eve), 1998, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. Les transformations de la Politique Agricole Commune (PAC)*, Thèse de Science politique, IEP de Grenoble.
- Fournier (Jacques), 1987, *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz.
- François (Bastien), Neveu (Erik), 1999, *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR.
- Friot (Bernard), 1996, « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol.50-1.
- Garraud (Philippe), 2000, *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin (Jean-Pierre), dir, 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin (Jean-Pierre), 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaxie (Daniel), dir., 1990, *Le social transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, CURAPP-PUF.
- Grémion (Catherine), 1979, *Profession: décideurs. Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réformes de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- Grémion (Pierre), 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Guillemard (Anne-Marie), 1986, *Le déclin du social : formation et crises des politiques de la vieillesse*, Paris, PUF.
- Habermas (Jürgen), 1973, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard.
- Habermas (Jürgen), 1978, *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- Hall (Peter), dir, 1989, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall (Peter), 1986, *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- Haas (Peter), 1992, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », *International Organization*, vol.49-1.
- Hassenteufel (Patrick), 1990, « Où en est le paradigme corporatiste? », *Politix*, 12.
- Hassenteufel (Patrick), 1999, *Les médecins face à l'Etat. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel (Patrick), dir., 1999, *L'émergence d'une « élite du Welfare » ? Sociologie des sommets de l'Etat en interaction*, Rapport pour la MIRE, CRAP, Rennes.
- Hatzfeld (Jean), 1989, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1870-1940*, Paris, Armand Colin (1^{ère} édition 1970).
- Hunter (Floyd), 1953, *Community Power Structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Jamous (Haroun), « Eléments pour une théorie sociologique des décisions politiques », Paris, Revue Française de Sociologie, 9.
- Jamous (Haroun), 1969, *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Editions du CNRS.
- Jobert (Bruno), 1985, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *RFSP*, vol. 35-4.
- Jobert (Bruno), 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, vol. 42-2.
- Jobert (Bruno), dir, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert (Bruno), 1981, *Le social en plan*, Paris, Editions Ouvrières.
- Jobert (Bruno), Leca (Jean), 1980, « Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'Acteur et le système de M. Crozier et E. Friedberg », *RFSP*, vol.30-6.
- Jobert (Bruno), Muller (Pierre), 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Join-Lambert (Marie-Thérèse) et alii., 1998, *Politiques sociales*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz (1^{ère} édition 1994).
- Kadushin (Charles), 1995, « Friendship among the French Financial Elite », *American Sociological Review*, 60.
- Keeler (John T.S.), 1987, *The Politics of Neo-Corporatism in France*, New-York, Oxford University Press.
- Kesler (Jean-François), 1985, *L'ENA, la société, l'Etat*, Paris, Berger-Levrault (2 vol.).
- Kessler (Marie-Christine), 1986, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP.
- Kingdon (John W), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Laroque (Michel), 1993, *Politiques sociales dans la France contemporaine : le social face à l'avenir*, Paris, Editions STH (1^{ère} édition 1986).

- Lascoumes (Pierre), 1994, *L'Eco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte.
- Le Galès (Patrick), Thatcher (Mark), dir., 1995, *Les réseaux de politique publique: débats sur les policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Lehmbruch (Gerhard), Schmitter (Philippe), 1982, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, London.
- Lindblom (Charles), 1968, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Lipsky (Michael), 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemma of the Individual in Public Services*, New-York, Russel Sage Foundation.
- Majone (Giandomenco), 1994, « Décisions publiques et délibération », *RFSP*, vol.44-4.
- March (James), Olsen (Johan), 1972, « The Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol.17-1.
- March (James), Olsen (Johan), 1984, « The New Institutionalism. Organisational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 78.
- March (James), 1991, *Décisions et Organisations*, Paris, Les Editions d'Organisation (1^{ère} édition 1988).
- March (James), Olsen (Johan), 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Mathiot (Pierre), 2001, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan.
- Mathiot (Pierre), Sawicki (Frédéric), 1999, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion », *RFSP*, vol. 49-1 et 2 (2 articles).
- Mathiot (Pierre), 2000, « La régulation étatique de la demande sociale ou quand l'Etat dit encore son mot », in Thuderoz (Christian), Giraud-Héraud (Annie), dir., *La négociation sociale*, Paris, CNRS Editions.
- Mathiot (Pierre), 1999, « Les acteurs de la politique de l'emploi face à la technicisation de l'action publique. 'Technocratisation' du personnel ou 'technocratisation' des pratiques? », in Dubois (Vincent), Dulong (Delphine), dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Mendras (Henri), Suleiman (Ezra), dir., 1995, *Le recrutement des élites en Europe occidentale*, Paris, La Découverte.
- Merrien (François-Xavier), 1990, « Etats-providence : l'empreinte des origines », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3.
- Merrien (François-Xavier), 1990, « Etat et politiques sociales: contribution à une théorie 'néo-institutionnaliste' », *Sociologie du Travail*, 3.
- Merrien (François-Xavier), 1994, *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres, hier et aujourd'hui*, Paris, Les éditions de l'Atelier.
- Mills (Charles W), 1956, *The Power Elite*, London, Oxford University Press.
- Mouriaux (René), 1992, *Le syndicalisme en France*, Paris, PUF.
- Muller (Pierre), 1982, « Comment les idées deviennent-elles politiques? La naissance d'une nouvelle idéologie paysanne en France, 1945-1965 », *RFSP*, vol.32-1.
- Muller (Pierre), 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *RFSP*, vol. 35-2.
- Muller (Pierre), 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, vol. 8-3.
- Muller (Pierre), 1984, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Editions Ouvrières.
- Muller (Pierre), Surel (Yves), 1996, « Crises de politiques et régulations cognitives », *Pôle Sud*, n°4.
- Muller (Pierre), Surel (Yves), 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs-Politique.
- Offerlé (Michel), 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- Padioleau (Jean-Gustave), 1991, « L'action publique moderniste », *Politiques et management public*, vol.9-3.
- Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Page (Edith), Wright (Vincent), dir., 2000, *Bureaucratic Elites in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Palier (Bruno), 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF.
- Papadopoulos (Yannis), 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs-Politique.
- Paugam (Serge), 1995, *La société française et ses pauvres : l'expérience du RMI*, Paris, PUF.
- Paugam (Serge), 1993, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF.
- Pierson (Paul), 1994, *Dismantling the Welfare States ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pollet (Gilles), 1996, « Théories de l'Etat-providence et modes de régulation à la lumière de l'exemple politique français », ronéo., *Congrès de l'AFSP*, Aix-en-Provence.
- Politique Européenne*, Hassenteufel (Patrick), Palier (Bruno), dir., 2000, « Construction européenne et politiques sociales », L'Harmattan, n°2.

- Politix*, 1999, « La santé à l'économie », n°spécial 46.
- Renard (D), 1995, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français », *Genèses*, 18.
- Reynaud (Jean-Daniel), 1993, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin (2ème édition).
- RFSP, 1992, « Politiques publiques en France. L'Europe, le marché, l'Etat », vol. 42-2.
- RFSP, 1995, « La protection sociale en perspective », vol. 45-4.
- RFSP, 2000 « Les approches cognitives des politiques publiques », vol.50-2.
- Roqueplo (Philippe), 1990, « Regards sur la complexité du pouvoir: enquête sur les cabinets ministériels », *Annales des Mines*.
- Rosanvallon (Pierre), 1993, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil (1ère édition 1990).
- Rosanvallon (Pierre), 1981, *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Seuil.
- Rosanvallon (Pierre), 1995, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil.
- Rose (Richard), 1990, « Faire des progrès, rattraper son retard: les analyses comparatives au service de la politique sociale », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 14-3.
- Rose (Richard), 1990, « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol.2-3.
- Rose (Richard), « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991.
- Rose (Richard) et alii., 1994, *Inheritance in Public Policy*, New Haven, Yale University Press.
- Rouban (Luc), 1998, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Sciences-Po, Coll. La bibliothèque du citoyen.
- Rouban (Luc), 1994, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la FNSP.
- Rouban (Luc), 1997, *Les énarques en cabinets (1984-1996)*, Paris, Cahiers du CEVIPOF, 17.
- Sabatier (Paul), 1997, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *EUI/Centre Robert Schuman*, Jean Monnet Chair Lecture, Florence.
- Sabatier (Paul), 1986, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 6.
- Sabatier (Paul), dir., 1999, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Schelling (Thomas), 1980, *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF.
- Schmitter (Philip), Lehbruch (Gerhard), 1979, *Trends towards Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Simon (Herbert A.), 1983, *Administration et processus de décision*, Paris, Economica (1ère édition 1945).
- Skocpol (Theda), 1993, « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97.
- Skocpol (Theda), 1995, *Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Sociologie du Travail*, 2000, « Les acteurs de la santé publique et les réformes », vol.42-1.
- Suleiman (Ezra), 1979, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil.
- Suleiman (Ezra), 1976, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil.
- Surel (Yves), 1997, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *RFSP*, vol.47-2.
- Surel (Yves), 1997, *L'Etat et le livre*, Paris, L'Harmattan.
- Swann (Abraham de), 1995, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris, PUF.
- Théret (Bruno), 1995, dir, *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte.
- Thoenig (Jean-Claude), 1989, *L'ère des technocrates. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan (2ème édition).
- Thomas (Hélène), 1997, *La production des exclus*, Paris, PUF.
- Topalov (Christian), 1995, *Naissance du chômeur: 1880-1910*, Paris, Albin Michel.
- Wilson (Frank L.), 1987, *Interest Politics Groups in France*, Cambridge, Cambridge University Press.