

Informations bibliographiques de “ L’Élite des politiques de l’État ”

Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Luc Rouban. Informations bibliographiques de “ L’Élite des politiques de l’État ”. Revue française d’administration publique, 2008, 126, pp.454 - 457. hal-03459779

HAL Id: hal-03459779

https://sciencespo.hal.science/hal-03459779

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

GENIEYS (William), ***L'élite des politiques de l'État***, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 274 pages.

Pendant des années, les spécialistes de l'analyse des politiques publiques nous ont expliqué que l'étude de l'administration publique en tant que « boîte noire » ou que la sociologie des acteurs du milieu politico-administratif ne présentaient guère d'intérêt. La priorité, depuis les années 1990, a été donnée à l'analyse des processus et des stratégies sans accorder beaucoup d'attention à la question de savoir qui était en charge des grands changements s'effectuant au sein des politiques de l'État. L'enjeu était alors de démontrer la disparition de l'État derrière le marché, l'Europe et les collectivités locales et de dénoncer les « mythes » fondateurs de l'action publique sous la Cinquième République. La lecture de l'ouvrage de William Genieys est donc intéressante à plus d'un titre. Tout d'abord, parce qu'il replace les administrations publiques et l'État au centre de la réflexion sur les politiques publiques. Il démontre avec force que les hauts fonctionnaires n'ont pas disparu, qu'ils constituent toujours des réseaux dont l'influence est considérable dans le lancement de nouvelles politiques dans des secteurs aussi stratégiques que la défense nationale ou la protection sociale. Ensuite, parce qu'il cherche explicitement à faire le lien entre la composition et l'évolution du milieu administratif et la prise de décision en prenant soin d'étudier les trajectoires professionnelles et les positionnements sectoriels ou corporatistes des acteurs administratifs. L'analyse des « élites des politiques » permet de donner de la chair et de la substance à des politiques publiques souvent étudiées de manière assez « ectoplasmique » pour démontrer la fin de l'État. Le projet est donc ambitieux et digne d'éloge.

L'ouvrage, qui reprend des textes déjà publiés dans diverses revues, se présente en trois parties. La première, qui constitue en fait une longue introduction, offre un tour d'horizon des diverses théories sociologiques relatives aux élites. Force est de reconnaître que ce rappel, sans doute nécessaire pour des étudiants à qui l'on parle désormais rarement de ces sujets, laisse un peu perplexe car il ne débouche pas vraiment sur une justification théorique des choix opérés par l'auteur : en quoi l'analyse des cercles élitaires qui se constituent autour des politiques publiques vient-elle dépasser ou contredire les débats plus généraux portant sur les élites sociales ? En d'autres termes, en quoi l'étude des réseaux de hauts fonctionnaires va-t-elle permettre de mieux comprendre ce qui se joue aujourd'hui sur le champ des élites sociales en France ? Est-ce que le fait de connaître en détail la genèse d'une politique publique permet de savoir si l'on assiste, par exemple, au renforcement ou bien au contraire à l'éclatement de la classe dirigeante ? La réponse est clairement négative et l'on est renvoyé ici à un vieux débat entre les tenants d'une histoire administrative en forme de récits et les tenants d'une histoire administrative en forme d'analyse sociale plus globale. Pour notre part, nous pensons, comme certains historiens, que « les histoires ne font pas l'histoire ».

La seconde partie aborde donc le cœur du sujet en commençant par l'étude des politiques de défense, elle-même divisée en deux études de cas, la première consacrée au programme du char Leclerc et la seconde à la professionalisation des armées. La première étude reste très marquée par la tentation du récit minutieux de toutes les étapes qui ont marqué le lancement du char Leclerc depuis la fin des années 1970 jusqu'aux années 1990. L'auteur nous montre qu'une élite de projet s'est constituée contre le ministère des finances et a entretenu la confusion entre le registre technologique et le registre économique (sauver les lignes de production au moment du lancement de GIAT Industries) alors même que les conditions de justification du programme n'existaient plus (chute du mur de Berlin, fin de la menace soviétique appelant à tenir un front terrestre). Pour expliquer le fait que la croyance « dans le meilleur char du monde » perdure malgré les aléas techniques et les changements de gouvernement, l'auteur avance l'idée que les

parcours professionnels des principaux responsables de l'opération se sont associés pendant longtemps à ce programme d'armement. C'est la convergence des trajectoires et les processus d'interconnaissance des ingénieurs de l'armement et des militaires autour de ce programme, comme la définition d'un savoir-faire commun, qui expliqueraient le fait que ce programme ait survécu. L'étude de la professionnalisation des armées, qui fait l'objet du chapitre III, s'appuie également sur le syncrétisme des élites militaires, comme leur rôle de médiation à l'égard des états-majors comme du ministère des finances, pour expliquer la défense du modèle de l'armée mixte associant les professionnels aux conscrits jusque dans les années 1990 lorsque de nouvelles élites civiles prennent en main la modernisation du secteur. La professionnalisation lancée en 1996 par le gouvernement s'appuiera sur les élites des Affaires étrangères.

La troisième partie est consacrée à la « constitution d'une élite du *welfare* ». L'auteur, qui a beaucoup travaillé sur ce sujet, montre que les réformes du système de protection sociale en France ont vu apparaître un nouveau type d'élites de l'État : « Jouant habilement de la nouvelle configuration économique des politiques, la contrainte financière pesant sur la dépense publique en général, ces élites ont défini un nouveau programme d'action publique qui atteste de leur capacité à "gouverner" les politiques sociales » (p. 147). L'étude du secteur social commence par une sociographie des « élites » qui vont prendre en charge ce domaine, associant les membres des cabinets ministériels aux directeurs d'administration centrale. Cette sociographie est intéressante mais ne montre pas tout ce qu'une exploitation statitisque systématique aurait pu montrer. Si l'âge ou la formation des membres de cette haute fonction publique sont examinés, on ne sait rien en revanche sur leurs origines sociales, ce qui est à la fois surprenant de la part d'un auteur qui cherche à faire de la sociologie administrative et en même temps dommageable pour la suite de la démonstration qui porte tout de même sur les politiques sociales menées entre 1981 et 1997 et dont l'évolution a été particulièrement sensible (voir l'ouvrage de Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social*, Paris, La Découverte, 2007). Si l'auteur évoque rapidement les trajectoires professionnelles pour souligner qu'une bonne partie de ces hauts fonctionnaires quittent le secteur social après quelques années, on ne sait rien de leurs pratiques de pantouflage.

Les chapitres V et VI ont pour objectif de repérer ces élites sectorielles qui, selon l'auteur, se seraient construites autour d'une spécialisation professionnelle. En effet, ni le Commissariat au plan ni les clubs politiques n'auraient vraiment servi à constituer ce milieu de décideurs. L'auteur ditingue trois générations : celle des grands anciens d'avant 1981, celle de la génération 1981 et celle des gestionnaires du social après 1988 qui acceptent les contraintes financières bien plus que leurs prédécesseurs. Pour l'auteur, cette hétérogénéité des profils et des moments historiques s'effacerait derrière l'homogénéité née de la spécialisation professionnelle et de la volonté de laisser l'État au centre des politiques sociales afin, notamment, de sauver le système de sécurité sociale. En conclusion, l'auteur estime qu' « […] un nouveau type d'élites s'était affirmé dans la structure du pouvoir : l'élites des politiques. Il correspond dans la réalité empirique à un groupe (ou des groupes) d'acteurs fortement institutionnalisés dans le dispositif de l'activité gouvernementale qui se singularisent par une forte spécialisation dans la formulation de certaines politiques sectorielles. » (p. 249). Ces élites seraient en mesure de s'autonomiser et d'imposer leurs choix aux divers gouvernements. William Genieys renoue donc avec la bonne vieille théorie technocratique : « […] la redéfinition des politiques sectorielles tend à échapper de plus en plus aux acteurs de la démocratie représentative » (p. 250).

À vrai dire, la démonstration de l'auteur ne paraît pas convaincante. La thèse selon laquelle la communauté professionnelle des fonctionnaires permettrait de créer une zone d'autonomie repose plus sur le rapprochement de la sociographie et d'une analyse globale

de la « financiarisation » des politiques publiques que sur de véritables preuves. L'auteur procède trop par raccourcis. C'est ainsi que l'observation du programme du char Leclerc reste un peu générale, elle n'évoque que rapidement la crise de GIAT Industries pour en faire une simple variable de contexte et aucune mention n'est faite du marché international de l'armement. La critique des programmes d'armement, qui est un grand classique de la sociologie politique outre-Atlantique, requiert une grande prudence car les chercheurs en sciences sociales sont rarement à même de disposer de toutes les informations nécessaires : quelle a été l'investissement de Matignon et de l'Élysée dans l'affaire ? Quels ont été les débats menés au sein des états-majors eux-mêmes ?

L'étude des politiques sociales passe également très vite en revue les diverses réformes entreprises dans les années 1980-1990 mais ne prend jamais en considération les débats politiques à l'Assemblée ou les positions prises par les ministres (notamment le fameux conflit entre Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn). Selon l'auteur, tout se passe comme si le fait de travailler dans le « social » suffisait à produire une compétence telle qu'elle s'impose à tous les acteurs politiques, comme si tous les membres de l'élite sectorielle, des cabinets aux directions ministérielles, s'accordaient spontanément sur les choix à effectuer. Mais le fait d'intégrer la dimension financière à la protection sociale n'est pas une invention de hauts fonctionnaires. Cette dimension a été portée par de nombreux débats d'experts et par des rapports largement diffusés dans la presse sans même parler de l'action des groupes de pression privés.

La thèse centrale de l'ouvrage – l'autonomisation des fonctionnaires – à vouloir prendre la sociologie politique à contrepied, paraît assez douteuse. Peut-être est-ce dû au fait que l'ouvrage assemble des textes publiés déjà depuis une dizaine d'années ? L'argument s'inscrit dans une perspective analytique que l'histoire politique récente a démonétisée. L'auteur montre lui-même que l'autonomie de ces élites programmatiques est particulièrement faible en matière de Défense. Après avoir longuement décrit la constitution d'une élite favorable au maintien de l'armée mixte, il est bien obligé de reconnaître que tous doivent se plier à la décision présidentielle de professionnaliser les armées en 1996. En matière sociale, rien n'indique que les hauts fonctionnaires du secteur se soient réellement autonomisés par rapport aux états-majors gouvernementaux ou même par rapport au Parti socialiste dont beaucoup ont été membres entre 1981 et 1995, du moins pour ceux de la « génération 1981 ». Que les hauts fonctionnaires du social partagent le même savoir-faire professionnel ou qu'ils se connaissent les uns les autres depuis longtemps ou bien encore qu'ils participent du même jeu de chaises musicales au détour des alternances et des cohabitations ne signifie pas que les politiques sociales n'aient pas changé entre 1981 et 1997. La stratégie d'action collective existe mais pour chaque génération telle qu'elle est confrontée aux demandes du politique à un moment donné. Ou bien il faut considérer à la suite de l'auteur que le seul élément de continuité est représenté par le renforcement du pilotage par l'État du système de protection sociale. Mais aurait-il pu en être autrement ? L'argument que l'auteur tient visiblement à ne pas développer est que les recettes de la gauche socialiste des années 1990 ressemblaient déjà beaucoup à celle de la droite et, qu'à défaut d'idées originales, il fallait bien compter sur les professionnels du secteur pour en avoir. La démonstration pourrait donc être retenue à la rigueur pour les années 1990. Mais peut-on affirmer dix ans plus tard que « […] les ministères dépensiers sont en passe de retrouver une véritable marge de jeu sur l'élaboration des politiques publiques […] » (p. 240) ?

La politisation des débats et des nominations n'a cessé de s'amplifier et, loin d'assister à un retour en force des technocrates, on a pu clairement observer un retour en force du personnel politique et d'un personnel politique provenant de moins en moins de la haute fonction publique. L'étude des élites des politiques publiques ne peut se faire

sans une étude des élites tout court. L'abus de langage consistant à désigner comme « élites » des cercles de décision tend à créer la confusion. En fait, l'auteur redécouvre des questions bien connues des spécialistes de l'administration publique : il y a belle lurette que l'on sait que la politisation des fonctionnaires en France n'est pas le *spoils system* à l'américaine, que des groupes de décision peuvent se créer dans les ministères et les états-majors de Matignon ou de l'Élysée, que le conflit endémique entre le ministère des finances et les « ministères dépensiers » vient rythmer la vie administrative, que certains membres des grands corps s'investissent dans la recherche de solutions et de nouveaux « instruments » (comme en témoigne le remarquable ouvrage de Jacques Fournier, *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz, 2008). Mais la question n'est plus là aujourd'hui. La politisation a créé une nouvelle dynamique des relations entre administration et politique dont l'auteur ne tient pas compte. La politisation n'est pas seulement une contrainte, c'est également une ressource pour des fonctionnaires cherchant à rester des entrepreneurs publics et à échapper aux délices de la gestion des ressources humaines.

Luc ROUBAN
Directeur de recherche au CNRS
Cevipof – Sciences Po