



HAL
open science

L'Etat en action

Bruno Jobert, Pierre Muller

► **To cite this version:**

Bruno Jobert, Pierre Muller. L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, pp.238, 1987, 9782130401650. halshs-00137940

HAL Id: halshs-00137940

<https://shs.hal.science/halshs-00137940>

Submitted on 22 Mar 2007

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.

Bruno Jobert et Pierre Muller

L'Etat en action

*Politiques publiques
et corporatismes*



Presses Universitaires de France

Sommaire

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER. — Régulation et légitimation	13
A - Intégration du système et régulation, 18	
B - Intégration sociale et légitimation, 21	
<i>Le traitement différentiel des groupes dominés, 29 - La gestion de l'hétérogénéité sociale, 30</i>	
C - Les politiques publiques entre légitimation et régulation, 31	
CHAPITRE II. — Les incertitudes de l'Etat en action	35
A - Les sources de l'incertitude, 36	
<i>La politisation des problèmes et les aléas de la construction de l'acteur, 37 - Les difficultés de l'hyperchoix, 40 - Les basards de la mise en œuvre, 42</i>	
B - La réduction de l'incertitude, 45	
<i>La production politique de l'acteur, 45 - La politique comme activité intellectuelle, 47</i>	
CHAPITRE III. — Les trois clefs de l'analyse des politiques sectorielles	51
A - La notion de rapport global-sectoriel, 53	
B - Les référents de l'action publique, 63	
<i>Le référentiel global, 65 - Le référentiel sectoriel, 68 - Les éléments de transaction, 69</i>	
C - Les médiateurs, acteurs centraux des politiques, 71	
<i>Les médiateurs construisent le leadership sectoriel, 74</i>	

- CHAPITRE IV. — Deux exemples de politiques sectorielles.
Grands corps et professions face aux politiques 79
- A — La politique agricole : transformations du secteur et changement de politique, 80
La politique agricole de la III^e République, 81 — Les changements dans la société globale, 84 — La naissance d'un corporatisme sectoriel, 85 — Une nouvelle politique agricole, 87 — La recomposition des relations Etat-profession agricole, 90 — L'alternance de 1981, 93 — Les limites du volontarisme politique, 97
- B — Le plan-câble : logique industrielle et stratégies d'un grand corps technique, 101
De nouvelles images de référence : autour de la « Société informationnelle », 104 — Le rôle d'un médiateur central : les élites dirigeantes de la DGT, 106 — La création de nouvelles images de référence grâce au jeu de l'« élite de réserve », 108 — La recherche d'alliances stratégiques, 112 — Le rôle ambigu de l'alternance politique, 115
- CHAPITRE V. — La dynamique des politiques sectorielles 119
- A — Politiques publiques et changement social, 122
Les politiques d'adaptation, 126 — Les politiques d'anticipation, 126 — Les limites de l'intervention publique, 127
- B — Une typologie du changement sectoriel, 131
Croissance du RGS et gestion du changement sectoriel, 132 — Déclin du RGS et gestion de la crise sectorielle, 134
- C — Vers une crise de la sectorialité ?, 135
Les difficultés des politiques sectorielles, 137 — La crise du référentiel, 141
- CHAPITRE VI. — La mise en cohérence des politiques sectorielles
Deux hypothèses de recherches 143
- A — Le poids des hommes politiques, 144
Régimes politiques et politiques publiques, 145 — Les partis changent-ils les politiques ?, 149
- B — L'hypothèse néo-corporatiste, 159
Marché, croissance des organisations et ordre social, 160 — Croissance des politiques publiques et osmose Etat/société, 164
- CHAPITRE VII. — Le corporatisme à la française 171
- A — La genèse du partenaire social, 172
- B — Corporatisme et service public, 180
- C — La fragilité des grands acteurs collectifs, 185
Un milieu patronal hétérogène et divisé, 186 — La difficile institutionnalisation du salariat français, 190

CHAPITRE VIII. — L'élite dirigeante et la fabrique des politiques
publiques

207

A - Le nouvel espace institutionnel des politiques publiques, 209

L'interministériel : un passage obligé, 211

B - Grands corps et élite dirigeante, 214

Le clanisme moderne, 218 - *L'élite dirigeante et les politiques*, 220

C - Structure de l'élite et hiérarchisation des politiques, 222

BIBLIOGRAPHIE

237

Introduction

L'étude des politiques publiques a connu, ces dernières années, un essor indiscutable en France : bénéficiant des acquis des théories de la décision et des organisations, les enquêtes s'accroissent, couvrant bientôt l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat. Pourtant, un problème demeure, celui du fossé qui sépare, encore aujourd'hui, ces recherches sur les politiques et les réflexions plus générales sur l'Etat dans la société contemporaine. Il est vrai que ces deux domaines relèvent de traditions très différentes : la pratique anglo-saxonne de l'analyse des politiques publiques d'un côté, l'héritage de la philosophie politique européenne, marqué notamment par le marxisme, de l'autre.

Dans un cas, on est surtout soucieux de recherche efficace, débouchant assez vite sur des résultats significatifs et susceptibles d'améliorer le fonctionnement des organisations publiques (cf. Sharkansky, Edwards, 1981). Dans l'autre, on s'intéresse aux grandes questions comme celle de la représentation, de la légitimité ou de la « crise de l'Etat ».

Mais c'est précisément cette relative ignorance entre les deux approches qui pose problème aujourd'hui. Comment, sans théorie de l'Etat, approfondir l'étude des politiques ? Inversement, comment réfléchir à la place de l'Etat dans les sociétés modernes sans prendre en compte, de façon sérieuse, le formidable développement des politiques publiques ?

Il est donc urgent de réintégrer l'analyse des politiques dans une conception plus large des rapports Etat-société, de façon à ce que la théorie de l'Etat bénéficie enfin des acquis de l'analyse des politiques.

Sans prétendre aller jusqu'au bout d'une telle démarche, cet ouvrage a l'ambition d'ouvrir quelques pistes montrant qu'une synthèse est à la fois nécessaire et possible. Pour cette raison, le livre est organisé autour de trois temps forts.

— Dans le premier, on définira les concepts fondamentaux de ce que nous avons appelé l'« Etat en action », c'est-à-dire un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques. Cette première conceptualisation, qui est le cadre général de notre recherche, s'appuiera sur les concepts de régulation et de légitimation (chap. I^{er}), puis sur la notion d'incertitude (chap. II).

— Une fois esquissé le cadre général d'analyse de l'action politique, on proposera au lecteur un schéma d'analyse des politiques publiques, et notamment des politiques sectorielles. Ce schéma se développera en trois points : l'exposé des concepts principaux de l'analyse des politiques sectorielles (chap. III), l'approfondissement de deux exemples significatifs (chap. IV), et enfin une réflexion sur le problème de la dynamique des politiques (chap. V).

L'objet de ce schéma est à la fois d'apporter une contribution à la connaissance de l'Etat en action à travers l'étude des politiques, et d'offrir au lecteur quelques clefs d'interprétation susceptibles de l'aider à faire l'analyse de telle ou telle politique concrète.

— On pourra alors aborder le dernier temps de l'ouvrage, avec une réflexion sur la mise en cohérence des politiques publiques et leur articulation avec les systèmes de médiation sociale. Là encore, on procédera à trois étapes :

Nous examinerons d'abord (chap. VI) les principales hypothèses proposées par la littérature scientifique sur cette question : celles qui insistent sur le poids des structures politiques (*Does*

politics matter ?), et surtout celles qui explorent l'hypothèse néo-corporatiste.

Il sera alors possible de mettre en évidence la spécificité du « corporatisme à la française » (chap. VII) ainsi que le rôle de l'élite dirigeante française dans le fonctionnement de l'Etat en action (chap. VIII).



CHAPITRE PREMIER

Régulation et légitimation

Tout pouvoir politique s'exerce aussi à travers un spectacle. N'apparaît-il pas comme le garant et le gardien d'un imaginaire social qui formule l'unité vécue de la société ? Le rituel politique peut être également vu comme la mise en scène de la hiérarchie et des conflits majeurs. Les anthropologues ont montré la place essentielle de cette dimension du pouvoir dans les sociétés traditionnelles (Balandier, 1985, p. 327). Mais elle est trop souvent oubliée par ceux qui, prétendant saisir l'Etat, s'en tiennent en réalité à cette mise en scène, à ce spectacle. Pourtant, ce que l'Etat laisse voir de lui-même se distingue beaucoup de ce que l'Etat fait.

Il est vrai que l'Etat moderne semble parfois étranger à ce souci de mise en scène. Les grands supplices publics ont disparu ; la laïcisation semble distendre les liens de l'Etat au sacré ; l'ordre rationnel légal favorise le développement de la bureaucratie impersonnelle.

Pourrait-on alors affirmer que plus l'Etat développe ses politiques publiques, moins la dimension spectaculaire du pouvoir sera importante ? L'obsession de la « communication » dans la vie politique contemporaine devrait nous mettre en garde contre ce type d'hypothèse.

Mais l'image que l'Etat donne de lui-même ne doit pas abuser le spectateur. En France encore plus qu'ailleurs, il y a une mise en scène du pouvoir d'Etat qui entend affirmer sa majesté et sa souveraineté. Ceux qui ont connu les professeurs de droit public

dans leur grande robe rouge et blanche se souviennent encore de l'emphase révérentielle avec laquelle ces chanoines laïques évoquaient la « puissance publique » en agitant leurs grandes manches comme pour s'envoler.

Des hauts fonctionnaires aux ministres, chacun se présente comme le rouage d'une machinerie bien huilée qui garantit à la société française consentante un ordre paisible et rationnel. L'Etat apparaît ainsi comme un ensemble unifié, capable d'imposer une volonté cohérente à la société qu'il protège contre elle-même.

Pourtant, de temps à autre, des événements parviennent sur la place publique qui pourraient inspirer quelques doutes sur la véracité de cette image. S'agit-il des « bavures » des services secrets ou de la police ? De choix technologiques malheureux comme les « avions renifleurs » ? De retournements imprévus de la politique économique ? Dans tous les cas, les fiers pilotes qui prétendent tenir ferme la barre de l'Etat apparaissent tout à coup comme des comparses plus ou moins impuissants de drames dont les ressorts sont ailleurs.

Pour ces hommes politiques obsédés par la cote de popularité, rien ne serait plus mauvais que de laisser entendre que des éléments importants des politiques pratiquées leur échappent. La communication politique ne doit laisser aucun doute sur la capacité du ministre à tenir son ministère en main.

De même, les « grands serviteurs de l'Etat » se présentent comme les détenteurs d'un savoir rationnel sur l'intérêt général de la société et les moyens de le garantir. Dans leur discours, l'Etat est un ; il fait corps avec la nation dont il garantit l'unité.

Mentionner les forces centrifuges qui menacent en permanence la cohérence de l'Etat (compétition des corps, morcellement administratif, confrontation des intérêts), c'est déjà mettre en cause la majesté de la puissance publique et la légitimité des gouvernements. Evoquer l'influence asymétrique de certaines grandes organisations sociales — grandes firmes, grands corporatismes professionnels —, sur la conduite des affaires publiques, c'est sûrement aller à l'encontre de cette image dominatrice et unifiée que véhiculent à l'envi ministres et grands commis.

Aussi bien faut-il traiter de cette représentation de l'Etat

pour ce qu'elle est : une mise en scène qui ne préjuge en rien de la réalité des pratiques de l'Etat.

Dès l'abord, ces ratés de la machine étatique suggèrent une approche inhabituelle de l'action publique. La démarche coutumière consiste à postuler la cohérence des objectifs que s'est donnés « la puissance publique ». Ce n'est qu'ensuite que l'étude de la mise en œuvre ferait paraître des difficultés, des incohérences ou des contradictions. Notre démarche au contraire consiste à postuler l'existence d'incohérences, d'ambiguïtés et d'incertitudes à tous les stades et à tous les moments de l'action publique. On verra ainsi que bien souvent les « décideurs » ne savent pas ce qu'ils veulent ou encore qu'ils ne désirent pas expliciter leurs objectifs ; bien souvent aussi, ils ignorent les résultats possibles de leur action, les décideurs officiels ne sont d'ailleurs pas toujours aussi influents que d'autres acteurs moins visibles et le conflit et la rivalité entre administrations constituent l'une des constantes les mieux vérifiées de l'étude administrative. Dans cet ensemble immense et complexe, les efforts de mise en cohérence ne peuvent être analysés que comme un correctif limité des tendances centrifuges.

Comprendre l'Etat en action passe donc d'abord par l'abandon de toute métaphore anthropomorphique. Bien des groupes et des acteurs voudraient faire supposer que l'Etat c'est eux, mais les candidats à l'incarnation sont si nombreux et si rivaux que cet Etat qui devait parler d'une voix unique devient souvent le siège d'une cacophonie feutrée.

Tout se passe comme si, à la fois trop proche et trop multiforme, l'Etat se dérobaît à l'analyse, chaque effort de compréhension de l'un de ses aspects ne faisant que soulever d'autres difficultés. L'Etat d'aujourd'hui est devenu le royaume du paradoxe :

— *Paradoxe de l'unité* : plus l'Etat prend en charge des activités sociales différenciées, plus il a des difficultés à se gérer lui-même, plus il semble menacé d'éclatement. Comment un organe qui ne parvient même pas à se coordonner lui-même peut-il prétendre gérer la société ?

— *Paradoxe de la domination* : alors que l'Etat apparaît de plus en plus comme un centre de domination autonome — comme le montre le renouveau du discours anti-étatique de droite ou de gauche —, le poids des élites dirigeantes n'a jamais été aussi lourd qu'en cette période de crise économique.

— *Paradoxe de l'ordre* : plus l'Etat apparaît comme un élément de rationalisation de la société, c'est-à-dire un producteur d'ordre (ou de désenchantement, comme dirait Max Weber), plus il prend la forme, dans le même mouvement, d'un producteur de désordre qui va du désordre administratif à la violence de l'Etat.

— *Paradoxes des frontières* : plus l'Etat s'étend, plus il semble insaisissable, car il se développe à travers des formes juridiques de moins en moins spécifiques. Personne, aujourd'hui, ne peut prétendre sérieusement tracer les limites de l'Etat. Et pourtant, qui peut affirmer que l'Etat n'a pas de frontières ?

— *Paradoxe du changement* : moteur du changement social pour certains, comme semble l'attester l'histoire de la France depuis la Libération, l'Etat en réalité n'innove que très rarement. Au contraire, nombre d'innovations sociales ont eu beaucoup de mal à trouver leur chemin à travers les routines bureaucratiques.

— *Paradoxe de l'extériorité* : rarement on a eu le sentiment d'une telle interpénétration entre Etat et société, et pourtant l'Etat met beaucoup de soins pour manifester qu'il est « au-dessus » de la société.

— *Paradoxe de la puissance*, enfin : jamais l'Etat n'a paru aussi fort matériellement, organisationnellement, idéologiquement. Pourtant, les exemples sont nombreux qui montrent que face à un mouvement populaire fortement motivé, il est frappé d'impuissance. Et que valent les régulations étatiques face au poids de la contrainte extérieure ?

Bref, comment saisir cet Etat à la fois un et multiple, instrumental et centre de pouvoir, facteur d'ordre et de désordre, limité et infini, facteur de changement et frein de l'innovation, extérieur à la société tout en la « dévorant » littéralement, surpuissant et faible ? L'essentiel ici est d'abord de prendre conscience de la complexité des rapports Etat-société. Bien des travaux portant sur l'Etat ou sur les politiques publiques ont gravement sous-estimé

cette complexité, en ne mesurant pas à quel point les relations Etat-société se développent selon des registres très différents et indissociables. C'est pourquoi, trop souvent, on propose une vue trop simple, trop unidimensionnelle de l'Etat : instrument d'une classe ou garant de l'ordre social, simple gardien des lois ou promoteur du développement, etc.

Généralement, on tente de réconcilier ces différents aspects en affirmant qu'ils contribuent tous à la fonction politique fondamentale qui est d'assurer la permanence d'un minimum d'ordre et de cohésion sociale (Leca, 1985). Encore faudrait-il prendre la mesure du caractère complexe et incertain de cette fonction. Tel est l'objet des deux premiers chapitres qui tenteront d'établir les deux propositions suivantes.

— Premièrement, l'hétérogénéité et les contradictions incontestables de l'Etat en action ne sont pas le produit du hasard, ni même une résultante mécanique de l'extension de son domaine d'activité. Elles s'expliquent par les exigences multiples et contraires auxquelles tout ordre politique doit répondre (chap. I).

— Deuxièmement, l'action de l'Etat n'est jamais une réponse automatique à des situations sociales bien définies. Elle exige un travail d'apprentissage et d'invention pour s'adapter aux incertitudes fondamentales qui marquent toute action politique (chap. II).

Ces exigences contradictoires de l'ordre politique peuvent s'ordonner autour de deux modalités d'ébranlement de la cohésion sociale. Il peut apparaître des désajustements entre les différents systèmes qui structurent la société, désajustements entre secteurs à rythme de reproduction différent, entre sphère marchande et non marchande, entre secteurs protégés et secteurs soumis à la concurrence internationale, etc. Les disparités vont alors peser, pour reprendre le vocabulaire d'Habermas, sur l'intégration du système (Habermas, 1978, p. 14).

La cohésion sociale peut être également ébranlée quand les sujets la composant ne se reconnaissent plus dans les valeurs et les symboles qui la justifient. Ce qui est posé ici, pour rester encore dans l'approche d'Habermas, c'est le problème de l'intégration sociale, c'est-à-dire de la société non plus comme ensemble de

systèmes mais comme monde vécu par des sujets capables d'analyses et de jugements (Habermas, 1978, p. 16).

A chacune de ces dimensions de la cohésion sociale correspondent des processus politiques spécifiques. Nous qualifierons ici de régulation l'ensemble des processus qui visent à consolider l'intégration du système et de légitimation ceux qui visent à renforcer l'intégration sociale.

A - INTÉGRATION DU SYSTÈME ET RÉGULATION

Il y a donc un problème de régulation quand les différents ensembles, les différents sous-systèmes sociaux tendent à évoluer selon des logiques de plus en plus incompatibles entre elles. En effet, un minimum de compatibilité entre les différentes sphères d'activité sociale paraît nécessaire, faute de quoi la désorganisation du système social serait inévitable. Dans une société différenciée, chaque sous-système dépend pour ses ressources comme pour son produit d'autres systèmes connexes. Dès lors, des évolutions par trop contradictoires, des désajustements mal contrôlés peuvent fort bien bloquer la reproduction de certains systèmes et produire ainsi un désordre incompatible avec une cohésion sociale.

Ces problèmes de régulation prennent une tournure différente selon que l'axe principal de différenciation de la société est territorial ou fonctionnel. Dans le premier cas, c'est la relation entre centre et périphérie qui est au cœur de l'intervention étatique, dans l'autre, c'est la dialectique global-sectoriel qui est en cause. Avec les politiques sectorielles, l'intervention de l'État va donc avoir pour objet d'ajuster, dans la mesure du possible, la reproduction du secteur concerné avec des objectifs plus globaux concernant la reproduction de la société tout entière (cf. chap. III).

Ces « secteurs », on les définira plus loin comme des assemblages de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction. C'est ainsi que l'on voit se constituer progressivement ces nouveaux espaces de reproduction que sont les secteurs industriels, le secteur agricole, les secteurs « sociaux » (santé, action sociale...), les divers secteurs professionnels...

Dans cette perspective, les secteurs apparaissent comme des

totalités sociales qui vont à la fois organiser et structurer les rôles sociaux autour d'une logique de reproduction aterritoriale et conférer aux individus de nouvelles identités : les identités professionnelles, qui se substituent elles aussi aux identités locales. Or, c'est précisément ce processus de sectorisation de la société qui va fonder de nouveaux modèles d'intervention étatique, à travers la naissance des politiques sectorielles.

On peut citer l'exemple du secteur agricole, parce qu'il résume de façon caricaturale ce passage d'une rationalité familiale et territoriale (le « paysan » comme chef d'une unité familiale de reproduction insérée dans un lieu) à une logique de plus en plus professionnelle et de moins en moins dépendante des contraintes locales (le chef d'exploitation agricole qui conduit son entreprise en fonction des impératifs du marché). Ainsi les « sociétés rurales » cèdent-elles la place au « secteur agricole » (Mendras, 1974), de même que la politique agricole traditionnelle (régulation de l'espace campagnard) se transforme en une politique de modernisation de l'agriculture (comme secteur) (cf. chap. IV).

On voit quel est l'objet des politiques sectorielles : maintenir, ou restaurer au sein de la sectorialité un minimum de cohésion sociale qui était autrefois assurée par la territorialité. En effet le développement des politiques sectorielles pose des problèmes nouveaux de régulation qui rendent inadéquates les procédures d'ajustement par le marché et impliquent la croissance de l'Etat. Certains de ces problèmes renvoient à l'internationalisation de l'économie, d'autres à des facteurs internes : la structuration des intérêts en grandes organisations, la place importante du secteur hors marché.

La contrainte externe semble limiter de façon étroite la marge de manœuvre des gouvernements. Mais elle n'est pas pour autant un pur produit de forces du marché. Les Etats en réalité interviennent à tous les niveaux des relations économiques internationales. La configuration du marché mondial résulte de l'action conjointe des firmes et des Etats. Dès lors, la relation entre société nationale et marché mondial ne va pas sans problèmes. L'adaptation des structures de production interne au modèle de production mondiale est aléatoire : les retards de productivité, l'apparition de nouveaux producteurs peuvent entraîner de fortes menaces

sur les entreprises et sur l'emploi. De même, l'avenir économique d'un pays dépend aussi de sa capacité à orienter sa production en fonction de la demande mondiale. Plus une société est ouverte sur l'extérieur, plus problématique sera l'ajustement entre groupes et secteurs différemment articulés sur les réseaux internationaux. C'est donc pour limiter ces effets centrifuges associés à la contrainte externe que se développe un ensemble de politiques publiques.

Cette imbrication du politique et du marché résulte aussi de la transformation du mode d'organisation des intérêts sociaux. Un marché dominé par de grandes organisations sociales — grandes firmes, professions, grandes administrations, syndicats — n'a plus qu'un lointain rapport avec le marché de concurrence parfaite idéalisé par les économistes libéraux. L'inflation comme la stagflation a pu être ainsi analysée comme le produit de l'affrontement incertain de ces grandes organisations autour du revenu disponible. Quand on considère que les indices macroéconomiques — chômage, inflation, revenu — sont devenus un élément clé du débat politique, on mesure alors le degré de politisation que connaissent désormais les relations socio-économiques.

La mise en compatibilité des projets des grandes organisations qui structurent la vie économique devient ainsi une tâche inéluctable de l'autorité politique.

Enfin, l'émergence d'un puissant secteur hors marché pose lui-même de redoutables problèmes de régulation. Le marché ne fonctionne plus dans nos sociétés qu'adossé à un secteur public puissant. L'infrastructure urbaine de l'activité économique exige des réseaux multiples dont le bon fonctionnement ne saurait se réaliser sans l'action politique. L'innovation technologique sur laquelle se fonde la croissance implique une série de paris : il faut anticiper sur les marchés à créer et sur les potentialités incertaines de techniques en devenir. Rien d'étonnant dès lors que les Etats assument la plupart des investissements lourds que la compétition technologique implique.

La production des hommes ne dépend plus seulement de la famille, de l'économie domestique ; prise en charge par des institutions et des secteurs professionnalisés, elle tend à se développer selon sa logique propre et son ajustement à l'économie marchande

est de plus en plus problématique. L'ajustement des formations aux structures de l'emploi constitue par exemple un mirage technocratique à l'impact incertain. Ainsi, dans les années soixante, l'Etat français s'était lancé dans une politique ambitieuse d'expansion des capacités de formation des hôpitaux pour répondre à une pénurie aiguë de médecins. Dix ans plus tard, c'est une marée irrésistible de docteurs qui submerge le marché médical.

Ce secteur hors marché résulte donc d'exigences fonctionnelles. Mais il suscite à son tour un ensemble de problèmes nouveaux de régulation. Ici, en effet, la sanction directe du marché disparaît ; les critères d'évaluation des groupes qui opèrent hors marché sont problématiques. Ou bien ils se résument à servir les intérêts directs des détenteurs de l'autorité politique, ou bien c'est aux professions que seront empruntés ces critères. Cette deuxième solution paraît la plus importante dans les sociétés européennes ; elle suggère que le hors marché est la terre d'élection des corporatismes professionnels. D'où un double problème de régulation :

- premièrement, le secteur hors marché devient aussi le lieu d'affrontement entre corporatismes rivaux ;
- deuxièmement, rien ne permet d'affirmer que la logique d'un secteur public dominé par divers corporatismes soit aisément rendue compatible avec les exigences de l'économie marchande.

Ces difficultés inspirent d'ailleurs une part importante du débat sur la crise de l'Etat protecteur et sur la privatisation.

La croissance du secteur public, le renforcement de la contrainte externe, l'émergence des grandes organisations, tous ces processus tendent donc à poser en termes nouveaux les problèmes de régulation des sociétés capitalistes avancées. Mais ces tâches de régulation ne constituent qu'une dimension de l'action étatique. Encore faut-il que celle-ci consolide la légitimation de l'ordre social.

B - INTÉGRATION SOCIALE ET LÉGITIMATION

Les politiciens actuels empruntent souvent les masques du médecin pour décrire leur action. Mettant en garde contre les diagnostics erronés de leurs charlatans de confrères, ils voudraient

convaincre chacun d'entre nous de leur compétence exceptionnelle dans le discernement des maux dont souffre le corps social et dans l'efficacité objective de leurs ordonnances. Mieux encore que les médecins, ils affirment leur capacité à susciter par leur seule présence au pouvoir ce typique effet « placebo », paré de toutes les vertus, qu'est « le rétablissement de la confiance ». Tout se passe comme si le travail du politique sur la société visait, comme celui des docteurs, à administrer selon les règles d'un art scientifique les traitements nécessaires au bon fonctionnement de l'organisme social.

Le débat central des dernières années paraît se situer sur le même registre. La controverse nationalisation/privatisation a porté surtout sur l'efficacité fonctionnelle de ces différentes modalités de gestion (et d'appropriation) de ces grandes entreprises. Les justifications plus anciennes de la nationalisation — éviter les abus du pouvoir des monopoles, créer des entreprises pionnières dans les relations sociales — n'apparaissent plus dans le débat. Il s'agit seulement de déterminer quelle formule permet d'assurer la meilleure performance des firmes, sans mettre en cause le critère final d'évaluation par le marché. Dès lors la querelle public/privé devient une querelle d'experts où le profane a du mal à se reconnaître. Les débats des experts en économie laissent le citoyen aussi incertain que ceux qui opposent les tenants des médecines douces et les partisans de l'allopathie autour du lit du patient.

Les prévisions des années soixante sur la fin des idéologies sont-elles enfin d'actualité ? L'ère des politiciens/technocrates serait-elle arrivée ? Il ne faut pas tirer des conclusions prématurées de cette image nouvelle que les politiciens français veulent imposer d'eux-mêmes dans l'opinion publique.

L'importance accordée dans le débat actuel aux problèmes de régulation ne doit pas faire oublier le consensus profond de l'opinion publique sur le maintien des droits sociaux de l'Etat-providence. Tous les sondages d'opinion ont rappelé aux hommes politiques que l'immense majorité des Français faisait de la préservation des bénéfices de la protection sociale un objectif prioritaire de l'action étatique. Aussi bien, même les partis de droite qui avaient été séduits un moment par les chimères néo-libérales

ont dû considérer que, dans ce domaine, les réformes envisageables ne pouvaient infléchir le système de protection sociale qu'à la marge (politique des seuils, immigration). Même un gouvernement doctrinaire comme celui de Mme Thatcher n'a pu transformer qu'à la marge l'économie générale du Service national de Santé (Leruez, 1984).

Ces notations rappellent utilement que le maintien de l'ordre social ne passe pas seulement par un bon management des disparités d'évolution entre secteurs et sphères d'activité. Les comparaisons organiques sont trompeuses. Jamais aucun estomac ne s'est plaint d'être confiné dans des tâches secondaires et mal reconnues. Jamais le bras n'a revendiqué de négocier les ordres que lui adresse le cerveau. Dans les sociétés humaines au contraire, le maintien d'un ordre social durable passe par son acceptation par des sujets capables de jugement. Si cet ordre social était fondé sur l'égalité et la réciprocité totale entre chacun des participants, cette acceptation n'apparaîtrait pas comme un problème. C'est une telle situation que Clastres a prétendu retrouver chez certains Indiens d'Amazonie (Clastres, 1984). Ces sociétés sans Etat seraient d'abord des sociétés refusant la division du travail et limitant rigoureusement la production sociale des besoins. Elles seraient aussi des sociétés refusant toute autonomie, toute individualité à leurs membres. De même que les condamnés de la colonie pénitentiaire de Kafka, les jeunes Indiens subissent la torture d'une initiation par laquelle la collectivité grave dans leur peau même les règles de la tribu.

Ce détour par l'ethnologie n'est pas gratuit ; il montre en creux certains des fondements de l'intervention du politique. La division du travail est constamment associée au développement de formes diverses d'inégalité et de domination. Or, une domination durable ne peut se maintenir par la seule force brutale ; elle implique nécessairement une légitimation, c'est-à-dire l'identification de chacun à un ensemble de symboles et d'interprétation qui la justifie et la rend tolérable. Plus les normes justifiant ainsi cette domination sont intériorisées, moins nécessaire devient l'intervention du politique. Inversement, plus l'érosion des systèmes de justification traditionnels est grande, plus crucial devient le travail de légitimation de l'ordre social par l'Etat.

Les perturbations de l'ordre social que nous visons ici ne sont donc pas du tout du même ordre que les précédentes. C'est pourquoi la deuxième approche de l'intégration proposée par J. Habermas permet de progresser dans l'analyse ; dans le cas de l'intégration sociale, on se réfère « aux systèmes d'institutions dans lesquels sont socialisés des sujets agissant et parlant. Les systèmes sociaux apparaissent ainsi sous l'aspect du monde vécu qui est structuré symboliquement » (*ibid.*, p. 16). Ce qui est déterminant alors ce sont les « interprétations par lesquelles les membres d'un système se reconnaissent comme appartenant au même groupe et affirment l'identité de leur moi grâce à cette identité de groupe » (*ibid.*, p. 15).

Nous nommerons pour notre part légitimation l'action de l'Etat visant à consolider ces processus d'identification.

Le problème de la légitimation de l'ordre social ne se confond pas avec celui de la légitimité d'une autorité politique. Le premier vise des actions politiques grâce auxquelles un ordre social sera vécu comme plus juste, plus équitable par les membres d'une société donnée. Le second désigne deux types de processus complémentaires : ceux qui assurent que le titulaire de l'autorité a été désigné selon des procédures acceptées (le vote, l'héritage, le concours par exemple) ; ceux qui font que l'autorité agit selon des procédures acceptées (par exemple, la loi, le règlement) et dans le champ qui lui est dévolu.

Il est bien évident qu'aucune politique publique ne peut pas négliger le problème de la légitimité de l'autorité publique. Elle doit pouvoir prouver qu'elle émane en dernier ressort d'une autorité légitime. Faute de quoi le problème de l'obéissance aux normes qu'elle diffuse risque de se poser rapidement.

On ajoutera que les normes de la légitimité politique doivent avoir quelques affinités avec celles qui assureront la légitimation de l'ordre social. Mais cette relation n'est pas exempte de contradictions : l'axe central de l'analyse de J. Habermas consiste dans la contradiction supposée entre un système de normes universalistes et un ordre capitaliste marchand fondé sur la poursuite d'intérêts particuliers. De manière moins abstraite, on a pu montrer comment la genèse de l'Etat-providence pourrait s'analyser comme une

tentative de conciliation entre les exigences du marché capitaliste et celles de la citoyenneté démocratique (Donzelot, 1984).

Les progrès de la sécularisation en Europe ont peu à peu rendu inopérantes les justifications religieuses de l'ordre hiérarchique et de la propriété ; la démocratisation a miné également les bases mêmes de l'autorité traditionnelle. La création et l'essor de l'Etat-providence apparaît ici comme une réponse à ces déficits potentiels en légitimité, dans une situation où le développement du marché s'accompagnait du maintien de graves inégalités.

Le développement politique a été ainsi analysé comme une évolution lente mais irréversible d'une identification à des groupes restreints, communautaires vers une identification à une collectivité politique plus vaste. De fait, la construction de l'Etat moderne s'est accompagnée (aussi bien dans le Tiers Monde actuel que dans de nombreuses nations européennes) de politiques visant à casser ces identités intermédiaires qui menaceraient peut-être les visées du nouveau centre. Unification linguistique — notamment dans la bureaucratie —, création de services, enseignement convergent dans cette démarche homogénéisante si fréquente dans nombre d'Etats. Les interprétations de cette tendance nécessiteraient à elles seules de longs développements. L'un d'entre elles insisterait plutôt sur la volonté de ces nouveaux centres politiques de régner sans partage, et donc sur l'élimination nécessaire des élites rivales. L'autre pourrait montrer la liaison fonctionnelle entre division du travail et homogénéisation des normes : plus la division du travail s'accroît, plus les normes qui définissent les relations entre rôles et secteurs d'activité doivent être générales, abstraites, voire impersonnelles. C'est avec raison que Max Weber mettait en relation l'extension du marché, celle de la monnaie et celle de la bureaucratie.

L'identification des sujets à ces collectivités désacralisées, abstraites et distantes que forment les Etats modernes, n'a rien d'automatique ; la formation de la citoyenneté moderne n'est pas toute résumée dans les procédures nouvelles de désignation des titulaires du pouvoir. Elle implique aussi un double effort de socialisation et de protection sociale qui permet d'opérer ce détachement des individus par rapport à d'autres formes d'allégeance.

C'est là que les politiques de légitimation jouent un rôle central. Le développement universel de l'industrie publique de l'éducation ne doit pas être ainsi expliqué seulement, ni même principalement, par des exigences fonctionnelles ; mais les sociologues de l'éducation qui insistent sur le rôle de tri social de ces institutions négligent peut-être trop son rôle dans la formation de la citoyenneté moderne.

Jean Duvignaud donne une illustration particulièrement frappante de ce rôle dans son étude d'un village tunisien. Ici, la représentation de l'espace social est radicalement différente selon que le sujet a été ou non scolarisé. Pour les non-scolarisés, l'espace social comprend deux zones : la petite région à l'intérieur de laquelle s'opèrent les échanges courants de biens et de personnes (mariages) ; l'espace indéfini occupé par la communauté des croyants. Seules les personnes passées par l'école sont capables de situer la capitale sur une carte et d'intégrer l'Etat-nation dans leur représentation (Duvignaud, 1968).

De même, les politiques sociales, le développement de la justice créent des substituts aux mécanismes traditionnels d'entraide et de protection (souvent déjà mis à mal par le développement de l'économie marchande) et permettent ainsi à l'Etat de renforcer son emprise.

Ce serait cependant une grave erreur d'envisager une évolution linéaire, irréversible, qui conduirait les sociétés humaines vers des modes d'identification de plus en plus centralisés et homogènes. En réalité, les politiques de légitimation oscillent toujours entre des stratégies homogénéisantes et des stratégies de différenciation. Dans la plupart des sociétés, l'intégration est fondée tout autant sur l'identification des individus à des communautés intermédiaires que sur l'allégeance immédiate à une collectivité globale abstraite. Poursuivant les réflexions de René Girard, Aglietta et Brender affirment ainsi que « la cohésion d'une société ne se trouve pas dans une loi générale, abstraite et uniforme. Elle réside dans la singularité de ses structures sociales, dans la complexité des relations entre une diversité de comportements, de manières de produire et de vivre ; elle réside fondamentalement dans la différenciation de ses membres. Le capitalisme peut donc être le

mouvement prépondérant de plusieurs types de sociétés qui se succèdent dans le temps ou coexistent dans l'espace. Nommer une société, c'est plutôt désigner une tonalité dominante sur la nature des différenciations principales auxquelles le capitalisme applique son dynamisme» (Aglietta, Brender, 1984, p. 7).

Dans cette perspective, tout conflit, toute différence sociale ne doivent pas être considérés comme une menace pour l'ordre. Contenus dans certaines limites, la différence, la rivalité et le conflit apparaissent ainsi comme un ingrédient essentiel de la cohésion sociale. Cette contribution importante de la différence à l'intégration sociale trouve un soutien *a contrario* dans l'analyse de Hannah Ahrendt sur le système totalitaire. Pour elle, c'est moins l'affrontement des classes que leur effondrement en tant que structure organisatrice de la différence sociale, qui explique l'émergence du totalitarisme. La massification totale, l'anomie qu'elle engendre chez les individus désormais privés de toute référence, sont les éléments déterminants de l'émergence de cette forme de gouvernement (Ahrendt, 1972). Poursuivant sa pensée, on pourrait affirmer que la survie du régime soviétique, après la mort de Staline, est due aussi à sa capacité à constituer un nouveau système de classement, de différenciation dont Zinoviev a fait la description ironique (Zinoviev, 1978).

De même, faut-il peut-être trouver dans l'hétérogénéité et la différenciation de la société indienne une clé de sa stabilité politique. Les observateurs de ce pays nous présentent pourtant des images extrêmement pessimistes de son avenir : les conflits parfois sanglants entre castes et entre communautés menaceraient ainsi ce pays de désintégration prochaine. On pourrait au contraire se demander si ce n'est pas grâce à sa différenciation interne que l'Inde a su résister à peu près jusqu'ici aux tentations autoritaires. Mais le cas indien permet alors de préciser une des conditions dans lesquelles la différenciation devient facteur d'intégration : au-delà de ces clivages, l'ensemble de la société avait été travaillé par un même mouvement national aux valeurs originales. L'existence au centre d'un ensemble de valeurs largement partagées a pu rendre possible une politique particulièrement souple d'accommodation des différences à la périphérie (*Esprit*, 1985). Tout processus

de différenciation contribuera d'autant plus à l'intégration qu'il s'appuiera lui-même sur certaines des valeurs centrales.

Dans nos sociétés mêmes, il est de bon ton de se lamenter sur les dégâts causés par les corporatismes à l'Etat et à la société. Il semblerait, à entendre ces discours, que notre pays soit menacé de paralysie, voire d'éclatement, par ces intérêts particuliers qui s'approprient telle ou telle activité sociale essentielle. C'est une tout autre interprétation que nous propose Denis Segrestin (1984) du « phénomène corporatiste », au terme d'une synthèse importante sur les « systèmes professionnels fermés ». Ce qui fait la force et le dynamisme des corporatismes, c'est leur capacité à constituer des communautés intermédiaires de référence à partir de la profession. Dans la lutte corporatiste la défense de l'identité est tout aussi importante que la défense des intérêts. Ces réseaux d'allégeances diverses produisent, certes, des blocages, des conflits, mais ils ont été aussi le support d'une intégration sociale plus vaste pour de nombreux groupes sociaux.

Dans ce sens, le corporatisme ne s'oppose pas à une identification plus vaste. Il a été au contraire le vecteur de mouvements sociaux plus globaux, plus politiques : le syndicalisme ouvrier français, par exemple, ne s'est pas constitué historiquement contre les corporations ouvrières, mais au contraire à partir de celles-ci. S'il apparaît aujourd'hui des problèmes d'intégration sociale, c'est que le principe de structuration de ces communautés intermédiaires est menacé par l'évolution sociale. Les professions, les métiers de référence sont confrontés à des changements techniques qui menacent leur identité même. Les techniques nouvelles de l'imprimerie par exemple tendent à éliminer le personnage du typographe qui avait été si central dans le corporatisme des ouvriers du livre. Le déclin des métiers pose alors de façon aiguë le problème de savoir quel type de communautés intermédiaires peut se substituer aux corporatismes professionnels : la revalorisation actuelle de l'entreprise trouve-t-elle ici l'une de ses explications ? (Segrestin, 1984).

Les politiques de légitimation vont également jouer activement sur ces systèmes de différenciation. Elles peuvent agir selon deux axes : le traitement différentiel des groupes dominés, la gestion de

l'hétérogénéité sociale résultant de la coexistence dans une même société d'éléments sociaux d'âge différent.

Le traitement différentiel des groupes dominés

Dans aucune société, les rapports sociaux ne peuvent être analysés en terme de domination absolue, s'imposant à des groupes totalement soumis. La domination se réalise à travers des rapports de pouvoir où les dominés ont toujours une capacité minimale de détournement ou de résistance passive. Celle-ci sera d'autant plus forte que les dominés prendront conscience de leur situation commune et pourront s'organiser en conséquence pour l'infléchir. C'est pourquoi les groupes dominants auront souvent tendance à contrecarrer cette unification potentielle des dominés par un traitement préférentiel des groupes et des individus occupant des positions stratégiques parmi eux.

La logique de la différenciation ainsi mise en œuvre vient donc fréquemment obscurcir et tempérer la logique de la domination. Les stratégies sociales qui résultent de ce double mouvement présentent alors une image de la société comme un continuum hiérarchique et non comme une structure bipolaire. La compétition et les conflits sociaux seront alors organisés selon des axes multiples et la préoccupation de chaque strate sera de maintenir sa position face aux pressions de son concurrent le plus proche.

Ainsi, dans nos sociétés, l'action convergente de politiques sociales et des entreprises a tendu à différencier de plus en plus le statut des salariés. La segmentation du marché du travail opère selon les dimensions multiples : cadre et non-cadre, salariés permanents et intérimaires, secteur public et secteur privé, petites entreprises placées en dessous des seuils fatidiques où s'applique la législation sociale et grandes entreprises qui distribuent des bénéfices au-delà des normes légales... La multitude des statuts qui résultent de cette gestion différenciée rend sûrement plus complexe la gestion des organisations publiques et privées ; mais ils contribuent également à assurer la stabilité sociale en évitant les clivages massifs et les conflits frontaux qui en résulteraient. Ainsi, Michael Piore a montré comment le développement d'un secteur invisible, mal réglementé, de l'emploi en Italie pouvait

être interprété comme une réponse à l'été chaud italien et à la montée en puissance des organisations syndicales dans les grandes entreprises.

La gestion de l'hétérogénéité sociale

Les stratégies de légitimation peuvent également prendre appui sur l'existence, dans une même société, d'éléments sociaux d'âge différent. En effet, aucune société ne correspond à un type idéal d'organisation sociale ; partout coexistent des modalités différentes de production matérielle et sociale, d'organisation, de représentation sociales. Tout l'art des politiques de légitimation consistera à contrôler, à combiner ces éléments hétérogènes pour parvenir à consolider l'ordre social.

Cette combinaison de l'ancien et du moderne a été souvent décrite dans des Etats périphériques. Ici, la coexistence de mode de production, de styles de vie, de valeurs différentes saute aux yeux de l'observateur le plus myope. Cela ne signifie pas pour autant que le jeu politique, notamment les politiques publiques, puissent être analysés comme une bataille entre les forces de la tradition et celles de la modernité. Les combinaisons sont beaucoup plus subtiles et la même coalition populiste peut bien parfois rassembler les classes moyennes et les ouvriers des villes avec les éléments quasi féodaux de l'oligarchie foncière.

Mais cette action composite n'est pas seulement le fait de sociétés exotiques. La France de la III^e République avait construit un modèle d'ordre social largement fondé sur le maintien des catégories sociales qui faisait fonction de ballast stabilisateur. R. Kuisel décrit ainsi fort bien le libéralisme équilibré qui faisait l'idéal de la société républicaine (Kuisel, 1984). Il s'agissait de contrecarrer les effets de massification et de concentration associés au développement industriel moderne. Pour ce faire, il fallait encadrer les secteurs modernes dans un réseau dense d'hommes et d'activité opérant à échelle humaine. L'Etat français s'est ainsi posé en protecteur des travailleurs indépendants, commerçants, paysans et des petits entrepreneurs, la survie de ces groupes étant considérée comme un garant de l'ordre social face à une classe ouvrière et à une population de la grande ville considérés comme volatiles.

Alors que dans d'autres pays européens une solution de la question sociale était recherchée dans une institutionnalisation du salariat, c'était au contraire par la limitation de l'extension du salariat et de la grande organisation que la France a tenté de préserver l'ordre social. De façon plus générale, on se méfiera dans l'analyse des politiques des modèles qui reposent sur des types purs ; les sociétés humaines sont toujours en transition d'un mode d'organisation à l'autre. La définition de voies de sortie honorables pour les groupes frappés par le déclin constitue un problème permanent pour les politiques publiques (Hirschmann, 1972). De même, la percée des formes et des hommes nouveaux s'opère souvent à travers des combinaisons et des alliances avec les éléments plus anciens. Gérer ces transitions permanentes constitue donc l'un des éléments clés des politiques publiques, comme on le verra au chapitre V.

Resituées dans la perspective d'un traitement différentiel des problèmes, les apparences hétérogènes de l'appareil d'Etat prennent un relief nouveau. La multiplicité des organismes qui paraissent s'occuper des mêmes questions, les mises en œuvre partielles si fréquentes des politiques publiques, ne sont-elles pas des manifestations de cette gestion de par la différence sociale ? Le modèle local notabiliaire décrit par la sociologie des organisations n'est-il pas lui aussi un exemple particulièrement illustratif de cette gestion ? (cf. par exemple Gremion, 1976). La souplesse qu'il implique dans l'application de la règle et dans la modulation des allocations de ressources ne conduit pas pour autant à l'irréalité totale. Elle épouse assez étroitement les capacités différentielles de mobilisation des sociétés locales.

C - LES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE LÉGITIMATION ET RÉGULATION

L'ordre social, la cohésion sociale, seraient sans doute plus aisés à préserver si les normes qui président à la régulation étaient identiques à celles qui orientent l'action légitimatrice. Dans ces conditions, il serait envisageable de suivre dans les domaines les

plus divers l'expression d'une même volonté homogène. La réalité est différente.

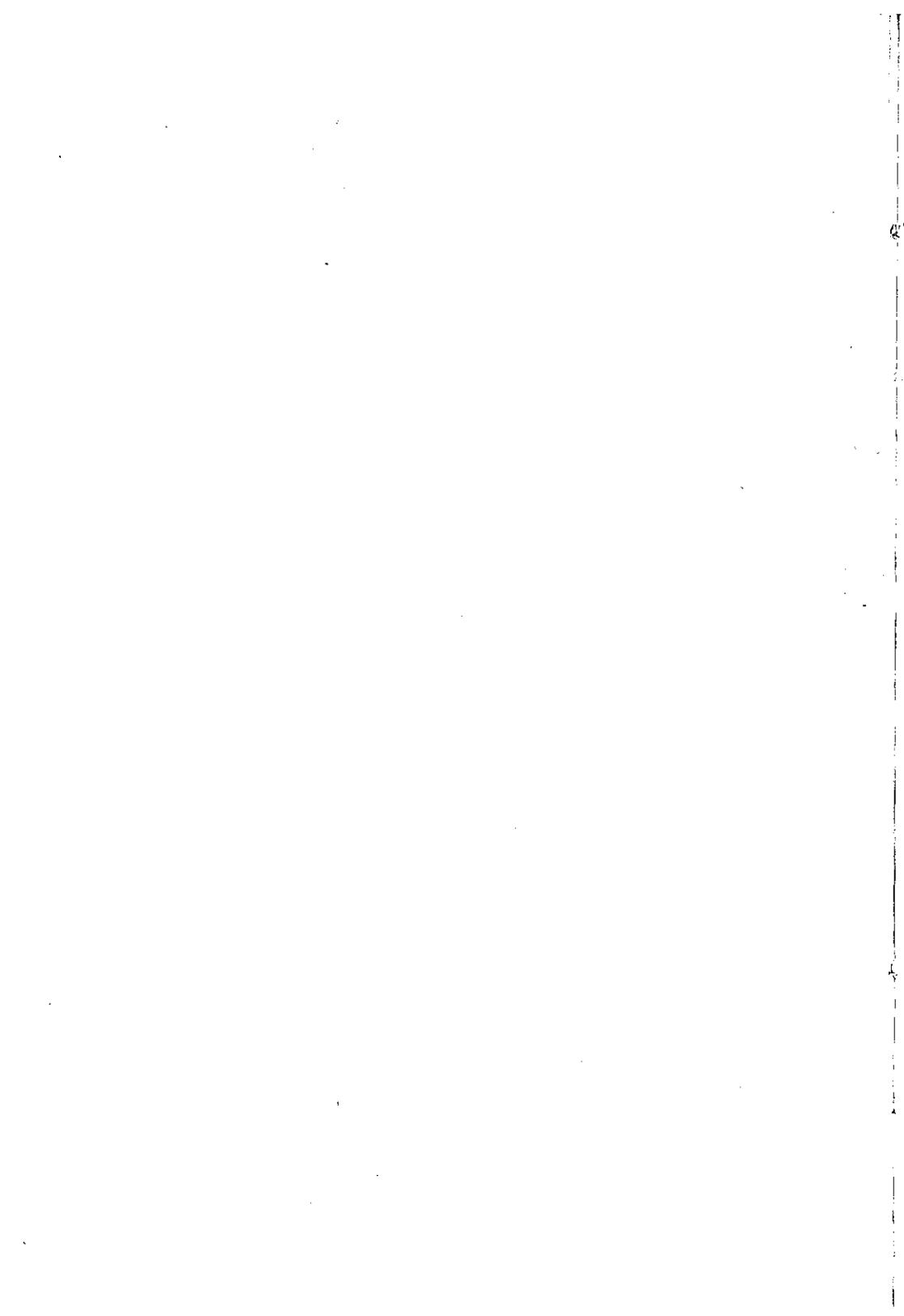
Les normes de régulation ne peuvent être opératoires que dans la mesure où elles sont conciliables avec l'action des forces dominantes. Comme le démontre Ch. Lindblom de façon éloquente, dans les sociétés marchandes, les entrepreneurs ne constituent pas un groupe comme les autres et il n'est pas possible de gouverner durablement contre leur volonté. Les politiques publiques de régulation doivent être compatibles avec les éléments centraux de la domination sociale (Lindblom, 1977). A l'inverse, les politiques de légitimation prétendent corriger et tempérer les effets déstabilisateurs de cette même domination. Rien d'étonnant dès lors qu'elles aient recours à des valeurs et s'appuient sur les forces sociales différentes. Les appareils d'Etat comportent dans leurs structures mêmes les traces de cette contradiction potentielle.

Cette contradiction ne se confond pas exactement avec une opposition plus classique entre politiques sociales et politiques économiques. Ainsi, une grande partie des mesures de la politique industrielle en France doit être analysée comme des politiques de légitimation. Il s'agit de gérer socialement au mieux le déclin des secteurs dont l'importance symbolique a été considérable : mines, sidérurgie, chantiers navals. Il s'agit de sauver par la protection et l'aide indirecte un réseau de petites entreprises peu modernisées : textile. De même, les grands programmes technologiques ne semblent obéir que de très loin à un impératif de régulation. La fusée *Ariane* est peut-être devenue — à l'inverse de *Concorde* — une bonne affaire mais l'une et l'autre ont eu aussi pour fonction de réaffirmer symboliquement la place de la France dans la compétition internationale.

Les politiques sociales également ne renvoient pas qu'à des exigences de légitimation. La politique de la santé doit tenir compte des impératifs de l'industrie pharmaceutique. L'école doit aussi contribuer à former des producteurs actifs, etc. Aussi serait-il excessivement schématique de répartir les grands secteurs d'action de l'Etat selon qu'ils répondraient plutôt à une exigence de régulation ou de légitimation. C'est à l'intérieur de chaque secteur que doivent déjà se réaliser les compromis nécessaires entre ces deux

impératifs. Elle implique logiquement un certain degré d'incohérence mais sans doute aussi une hiérarchisation des actions à l'intérieur du secteur.

Mais ces ajustement sectoriels ne suffisent pas. Une condition de la stabilité d'un Etat, d'un régime politique consiste dans sa capacité à mettre en œuvre une articulation efficace entre régulation et légitimation. Le succès extraordinaire de l'Etat-providence en témoigne ; son essor s'affirme en Europe quand un nouveau mode de régulation économique de type keynésien assure une compatibilité durable entre l'essor des services et prestations sociales et la croissance économique.



CHAPITRE II

Les incertitudes de l'Etat en action

La complexité même de la notion de maintien de la cohésion sociale évoque un doute. Ne présuppose-t-elle pas l'existence d'un acteur omniscient qui serait capable de fixer *a priori* les normes de régulation des conflits et des contradictions menaçant l'ordre social? Une telle fiction est bien évidemment inacceptable. La compréhension de l'action publique ne peut au contraire progresser que si l'on tient compte de l'incertitude fondamentale qui la caractérise.

En effet, rien n'est plus éloigné de la réalité qu'une imagerie marxiste qui fait du politique le valet passif de la classe dominante. La métaphore du reflet est trompeuse. Elle ne permet pas de rendre compte de la spécificité du travail politique. La politique ne traite jamais directement des contradictions structurelles qui travaillent une société. Elle ne connaît que des acteurs politiques dont l'emprise ne recouvre pas forcément les lignes de clivage structurel. Les conflits qu'elle tente de réduire sont souvent en décalage par rapport à ces contradictions fondamentales. Elle ne possède pas la science infuse des modes de traitement de ces conflits et souvent aussi les résultats de ses interventions vont à l'encontre de ce qui était attendu.

L'incertitude est donc bien au cœur du processus politique. C'est pourquoi nous repérerons ici plus systématiquement les sources d'incertitude avant d'analyser les procédures mises en place par l'Etat en action pour en limiter les effets.

A - LES SOURCES DE L'INCERTITUDE

L'observation de la vie politique permet de prendre la mesure de l'incertitude qui pèse sur l'action de l'Etat.

Les conflits politiques ne surgissent pas toujours quand et là où on les attendrait. Des seuils magiques sont parfois fixés par l'opinion. A la fin des années soixante, par exemple, chacun affirmait sans hésitations qu'au-delà de 500 000 chômeurs, l'explosion sociale était inévitable. La montée implacable du chômage à plus de 2 millions de sans-emploi n'a certes pas porté bonheur aux gouvernements qui se sont succédé. Mais on est très loin du désordre prédit. Inversement, bien peu d'observateurs auraient imaginé que la querelle scolaire ou la question de la Nouvelle-Calédonie, voire les bavures d'agents secrets plus zélés que doués, feraient plus pour l'érosion d'un gouvernement de gauche que les nationalisations ou les lois Auroux.

Incertains sur les lieux d'émergence des conflits, les gouvernants le sont aussi quant aux effets des politiques qu'ils pratiquent. Ils ne savent pas toujours *a priori* quelles sont les mesures qui sont réellement compatibles avec l'ordre social. Ainsi, à chaque stade de la progression de l'Etat-providence, des voix se sont élevées pour dire que cette fois le seuil fatal était franchi et que l'économie marchande allait être ruinée. C'est Jacques Rueff expliquant doctement comment l'assurance sociale engendre le chômage. Ou encore la prédiction de Valéry Giscard d'Estaing selon laquelle au-delà de 40 % du PIB consacré aux dépenses publiques s'opérerait un véritable changement de société. Or, c'est sous son septennat que ce taux a été atteint... Mais inversement, les cas ne manquent pas où le volontarisme a produit des effets imprévus, prouvant bien que l'on ne peut pas dans les sociétés capitalistes modifier le comportement du marché à son gré : la relance économique de 1981 en est un exemple familier.

Nous montrerons ici que chacun des grands moments de l'action politique — la politisation des problèmes sociaux et la formation des acteurs, la décision, la mise en œuvre — peut être une source importante d'aléas.

*La politisation des problèmes
et les aléas de la construction de l'acteur*

Le processus par lequel un conflit, une tension sociale devient politique est rempli d'incertitude. Ces situations de conflit et de tension nécessitent une interprétation pour devenir politisée. Celle-ci n'est pas tout entière déterminée par la situation elle-même. Prenant l'exemple d'un petit viticulteur corse, Suzanne Berger montre (Berger, 1981, p. 12) que celui-ci peut avoir plusieurs interprétations de ses problèmes qui le conduiront à rejoindre différents types d'organisation : viticulteur, il peut appuyer les organisations agricoles nationales spécialisées ; agriculteur, il joindra ses efforts à ceux des exploitants agricoles ; Corse, il situera plutôt son action dans le cadre des partis nationaux, à moins qu'il n'interprète ses difficultés comme résultat de l'oppression coloniale française et rejoigne les mouvements autonomistes, etc. L'interprétation du problème détermine ainsi largement le système d'acteurs qui sera mobilisé dans la lutte politique.

Cette perspective nous éloigne fortement du monde simplifié de l'analyse traditionnelle des politiques. Dans celui-ci la matière première de la politique ce sont des acteurs organisés représentant divers intérêts sociaux que l'on peut situer dans la structure sociale. Les théoriciens classiques varient, bien sûr, dans leur interprétation de cette structure d'intérêts. Plutôt marxistes, ils postuleront une tendance irrésistible à la bipolarisation. Plutôt pluralistes, ils mettront l'accent sur la différenciation progressive des intérêts sociaux. Mais les uns et les autres ne douteront pas de la réalité de ces intérêts qui se refléteront selon les thèses dans des systèmes d'organisations contrastés. C'est cette évidence de l'intérêt qu'il faut aujourd'hui remettre en cause (Caillé, 1981). Comme le petit exemple de S. Berger l'illustre, la définition sociale de l'intérêt constitue un processus social complexe. Selon ces orientations, elle facilitera l'émergence sur la scène politique d'un problème ou le maintiendra au contraire hors de la sphère du politique ; elle dessinera des lignes de clivage différentes à partir desquelles se formeront les acteurs et se noueront les conflits. Si l'action publique est toujours incertaine, c'est aussi parce qu'il n'y a jamais de solution unique de passage obligé entre un ensemble

de tensions sociales et sa traduction sous formes de conflit politique. Le processus de politisation, la diversité irréductible des modes de médiation constituent donc autant de sources d'incertitude.

Un premier clivage opposera les interprétations qui conduisent à un mode quelconque de politisation aux interprétations dépolitisantes. Dans les interprétations dépolitisantes, le problème est repéré dans des termes tels que le recours au politique est considéré comme inutile, illégitime. Une situation de travail difficile — bas salaires, conditions de travail, faillite — peut être analysée en termes de mauvaise gestion d'un patron particulier, ou encore comme l'effet de lois économiques inéluctables. Un problème sanitaire est souvent vécu soit comme le résultat d'une mauvaise conduite de la victime, soit comme la conséquence d'un hasard malheureux. Dans les deux cas, cette interprétation conduit à des actions qui ne se situent pas dans la sphère politique : la recherche d'un emploi dans une autre entreprise ou dans un autre secteur dans le premier cas, le face à face avec le médecin dans le deuxième.

La politisation des interprétations engendre des allégeances à des collectivités plus vastes qui se construisent autour de deux axes : la recherche du pair, les alliances multistatuts. En effet, l'interprétation d'un problème peut osciller entre deux dimensions contradictoires : ou bien c'est la solidarité entre groupes et individus situés dans la même situation face aux problèmes posés qui sera mise en avant, ou bien c'est la recherche de solidarité entre groupes à statuts différents dans la hiérarchie sociale qui prévaudra.

La première solution implique un alignement des groupes sur la base de statut homogène et représente le modèle courant de l'organisation des intérêts — organisation de classe, groupes de pression — dans les sociétés avancées. Mais la deuxième solution aboutit à l'affrontement de groupes multistatuts, voire multi-classistes dans le jeu politique : la faction dans les Etats à forte dose de clientélisme ; les mouvements régionalistes ou religieux, le corporatisme, les mouvements féministes forment autant d'exemples de la permanence de ce mode d'organisation jusque dans les sociétés industrielles avancées.

On qualifiera de médiation le processus par lequel se réalise la politisation des problèmes sociaux ; c'est-à-dire :

- la définition des intérêts sociaux pertinents ;
- la construction du système d'acteurs concernés.

Les modalités de la médiation constituent un trait caractéristique d'un système politique. Selon les régimes et les sociétés, certaines formes de médiation seront privilégiées par rapport à d'autres. Les théories du développement politique ont prétendu ainsi situer l'ensemble des formes de médiation sur un continuum selon lequel on passerait progressivement de formes de médiation reposant sur les communautés traditionnelles, ou encore sur les relations de dépendance personnelle, vers des groupes d'intérêt homogènes. Ce n'est pas le lieu de faire ici la critique de cet évolutionnisme linéaire. Aucun système politique n'échappe en réalité à une combinaison de ces différents modes de médiation politique. Pour la France, par exemple, cette combinaison serait la suivante :

- Une négociation par macro-intérêts qui s'institutionnalise difficilement (par exemple, grands accords sociaux sur chômage, formation, temps de travail), ce qui distingue la France des Etats sociaux-démocrates ;

- Une lutte corporatiste sectorielle virulente : agriculteurs, enseignants, routiers ;

- L'existence de réseau de dépendance personnelle très forte à la fois à la base (le système notabiliaire) et au sommet (la personnalisation du pouvoir présidentiel et le clanisme moderne comme contrepoint aux corporatismes ambiants).

Les différents protagonistes de la lutte sociale jouent de la diversité des modes de médiation pour faire prévaloir leurs vues pour la politique. L'exemple de la grève du Joint français (Capdevielle, Dupoirier, Lorant, 1975) montre par exemple comment la gestion d'un conflit du travail peut mettre en cause successivement des systèmes de médiation différents. L'hypothèse d'une gestion par les relations industrielles de la grande entreprise dont cet établissement fait partie ne se concrétise pas. C'est à travers une

mobilisation politique régionale que les travailleurs ont tenté avec quelques succès d'affirmer leurs exigences.

La possibilité de recourir à plusieurs formes de médiation pour un même problème constitue donc une autre source d'incertitude pour la conduite de l'action publique.

La société politique n'est pas une machine. Elle est composée de groupes humains, d'individus qui ne sont jamais tout à fait prisonniers des organisations existantes et des rhétoriques qui les justifient.

La réutilisation de rhétorique ancienne peut servir de nouvelles causes : le mouvement social pour l'école libre de 1984 était sans doute surtout une expression nouvelle d'un consumérisme exigeant face à un service collectif essentiel. Le déclin irrésistible de certaines organisations, l'apparition de nouveaux acteurs traduisent cette possibilité permanente de restructuration qui caractérise les systèmes sociaux et aggrave les difficultés de l'action politique.

Les difficultés de l'hyperchoix

Les aléas de l'action politique ne sont pas moindres quand on arrive au moment de la décision. La différenciation complexe de nos sociétés et sa conséquence, la croissance des politiques sectorielles, posent un défi redoutable aux décideurs, et ceci pour deux raisons.

Premièrement, il devient de plus en plus délicat d'appréhender la nature des rapports de pouvoir sur lesquels le politique intervient.

Plus se développe l'action publique, moins celle-ci peut être orientée par les indications sommaires tirées des scrutins électoraux : certes, le jeu des élections permet de fixer de façon grossière l'état du rapport de forces entre des partis qui représentent peu ou prou de coalitions différentes de groupes et de classes sociales. Mais il ne permet pas par lui-même de dégager les bases d'un compromis social viable entre ces acteurs et entre les exigences multiples et contradictoires qu'ils présentent. Il ne permet pas non plus de prévoir la réaction des principales organisations sociales face aux mesures que pourrait prendre l'Etat : le succès d'une politique de lutte contre l'inflation par exemple dépend en

fin de compte des réactions à son égard des différentes organisations patronales et des syndicats de salariés.

L'incertitude est encore plus grande quand il s'agit des politiques sectorielles. L'évolution des rapports sociaux dans un secteur peut être en décalage par rapport au rapport global exprimé par le scrutin : par exemple, le rapport entre la profession médicale, la Sécurité sociale et l'administration n'est pas forcément au centre du scrutin, et pourtant sa connaissance est indispensable pour gérer la politique de santé.

Cette multiplication des sources d'incertitude ne peut donc être traitée par les organes de la représentation classique.

Deuxièmement, plus progresse la sectorisation plus croît en parallèle l'interdépendance des secteurs. Toute action publique d'envergure tend donc à produire de proche en proche un ensemble d'effets secondaires dont il est difficile d'évaluer les effets. On mesure alors la complexité des choix auxquels le politique se trouve confronté.

Ces décisions sont complexes parce qu'elles doivent choisir entre des données hétérogènes, qui relèvent de logiques fondamentalement différentes. Comment mettre en balance un gain politique (en termes électoraux ou de cote de popularité, par exemple) et un coût économique ? Comment intégrer des variables économiques, politiques, sociales, culturelles, idéologiques ? On n'a pas encore inventé de balance pour une telle opération.

Que vaut-il mieux par exemple pour le gouvernement : affronter un fort mécontentement parce que l'on ferme une usine ou bien satisfaire les revendications des travailleurs au prix d'une moindre compétitivité ? On peut évidemment soutenir qu'une perte à court terme peut être compensée par un gain à long terme mais le problème demeure de définir des critères de choix.

C'est bien dans le domaine économique et social que cette difficulté se fait sentir avec le plus de force. On en a une bonne illustration dans l'ouvrage consacré à l'entourage du général de Gaulle (Pilleul, 1979). Maurice Couve de Murville, par exemple, y distingue selon les décisions qui sont relativement simples à prendre : ce sont les décisions politiques, et celles qui sont beaucoup plus difficiles : ce sont les décisions économiques, financières,

techniques. J.-M. Jeanneney décrit, dans le même ouvrage, l'extraordinaire désarroi du général de Gaulle pour décider de dévaluer ou de ne pas dévaluer en 1969 (*ibid.*, p. 326) : « Quand il s'agit de diplomatie, lui avait confié le Général, je sais à quels ambassadeurs m'adresser, quand il s'agit d'armée, je connais mes généraux, mais en matière d'économie, à qui recourir ? » Manifestement, il était plus facile à de Gaulle de décider le retrait de la France de l'OTAN que de décider de dévaluer le franc. Cela tient au fait que dans un cas tous les éléments du choix, toutes les contraintes étaient hiérarchisées et ordonnées par la conception que le Général se faisait du rôle de la France dans le monde. Le doute n'était donc pas permis, sauf peut-être pour ce qui concerne l'opportunité du choix de la date et des modalités de la décision.

Pour la dévaluation, au contraire, il est manifeste que les éléments d'appréciation manquaient : il n'y avait pas de référentiel qui permettait à coup sûr à de Gaulle de privilégier la logique économique, comme le lui suggérerait la quasi-totalité de son entourage, ou une logique plus politique le conduisant à refuser la dévaluation. C'est finalement Raymond Barre qui emporta la décision en faveur de la non-dévaluation.

Cette situation de décision complexe, nous l'appellerons l'« hyperchoix », c'est-à-dire le *choix entre des contraintes hétérogènes*. Le problème central du politique, c'est donc de maîtriser l'hyperchoix, de décider même quand on ne peut pas décider.

Les hasards de la mise en œuvre

Les gouvernements légitimes n'agissent jamais directement, leurs choix sont construits et mis en œuvre avec des serviteurs de l'État avec lesquels les gouvernements doivent compter. C'est pourquoi la mise en œuvre d'une politique n'est jamais une exécution mécanique.

Les administrations ne sont pas de purs instruments entre les mains des gouvernants. Elles sont formées de groupes humains qui tenteront de valoriser leur propre situation à travers l'action publique.

Dans bien des domaines, les gouvernants dépendent de l'expertise des administrations pour déterminer le cours et les modalités

de leur action. Cette capacité technique comporte trois dimensions : la profession, l'organisation, la règle.

Tout d'abord, la mise en œuvre des politiques mobilise un savoir professionnel spécifique. La définition d'objectifs opératoires implique donc une négociation complexe entre les professions qui incarnent ce savoir et les gouvernants. Dans le modèle de service public à la française, l'Etat reconnaît ainsi une large autonomie aux grandes professions dans la gestion de l'action publique. De fait, les études abondent qui montrent combien les politiques publiques sont en fait modelées par les grands corps ou par de puissantes professions sociales (médecins et enseignants).

Cette expertise professionnelle se combine souvent à une expertise fondée sur l'organisation. Michel Bauer et Elie Cohen (1981) ont montré ainsi que les élites dirigeantes des grandes firmes fondaient leur pouvoir sur leur capacité à combiner un ensemble complexe d'informations — techniques, économiques et sociales — en vue de définir la stratégie à long terme de leur organisation. Les grandes organisations publiques n'échappent pas à cette règle. L'élite dirigeante de l'EDF appuyée par le corps des mines fonde son pouvoir sur sa capacité monopolistique à définir l'évolution de la contrainte externe en matière d'énergie, les changements technologiques pertinents et les tendances à long terme de la consommation intérieure (cf. Finon, 1985). C'est la même combinaison du corps et de la grande organisation que nous décrivons plus loin à propos de la Direction générale des Télécommunications.

La complexité même de l'action publique restitue également une marge d'action importante aux acteurs publics. En théorie, les acteurs publics n'ont rien d'autre à faire que d'appliquer la loi. Dans la pratique se pose constamment le problème de savoir quelle règle juridique appliquer. Bien souvent en effet, la même situation peut être définie juridiquement de plusieurs manières. Sans compter que les lois prévoient souvent elles-mêmes des exceptions plus ou moins précises, voire des procédures de dérogation. Ainsi, des recherches ont montré que le même cas de jeunes en difficultés sera parfois défini en termes de délinquance justifiant un traitement par les institutions judiciaires, ou en termes médico-sociaux mobilisant alors en priorité les travailleurs sociaux et les

psychiatres. Les mêmes législations débouchent ainsi, selon les départements, sur des systèmes d'intervention différents, les uns dominés par la justice, d'autres par les administrations sociales (Cousty, Sainsaulieu, Selzer, 1979). L'application de la règle comporte ainsi une incertitude qui peut devenir source de pouvoir pour ceux qui sont censés l'appliquer.

Les acteurs administratifs peuvent également renforcer leur pouvoir en se faisant les avocats d'intérêts sociaux avec lesquels l'Etat doit compter. La mobilisation sociale peut être interne ou externe.

Dans le cas de la mobilisation sociale interne, c'est le poids propre des groupes composant l'administration qui est mis dans la balance. Quand plusieurs millions de personnes travaillent dans le secteur public, aucun gouvernement ne prendra de gaieté de cœur des mesures qui rencontreraient l'hostilité active d'un si grand nombre de personnes. L'effet de masse est renforcé dans certains secteurs par l'influence sociale de certaines professions comme par exemple les enseignants. Bien des ministres de l'Education ont ainsi différé indéfiniment certaines mesures qui leur paraissaient nécessaires plutôt que d'affronter les bataillons de la corporation enseignante.

Avec la mobilisation externe, les acteurs administratifs se présentent en représentants des groupes sociaux. Dans une logique instrumentale, l'acteur administratif n'est que le vecteur de la volonté gouvernementale dans un milieu déterminé. Ici, au contraire, il va puiser dans les appuis qu'il reçoit de ce milieu les ressources nécessaires pour asseoir son autonomie.

Les préfets eux-mêmes, incarnation du pouvoir central dans un département, se faisaient aussi souvent l'avocat de leurs départements, le porte-voix auprès des instances centrales de leurs notables. Il est douteux que les actuels commissaires de la République aient une attitude très différente. Dans de très nombreux secteurs de l'administration s'opère ainsi une sorte d'osmose entre l'administration et les organisations sociales qui structurent le milieu. L'étude classique du ministère de l'Industrie par E. Friedberg montre un ministère « éclaté en une multitude de directions verticales jalouses de leurs prérogatives et travaillant en quelque

sorte en circuit fermé avec leurs secteurs industriels » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 57).

Ces processus de mobilisation tendent donc à gommer la séparation nette entre l'action publique et la société. Les conflits et les contradictions qui traversent la société ne sont pas seulement un objet d'action extérieure pour l'Etat. Les appareils administratifs participent aussi à la formation des intérêts sociaux. De ce fait, ils sont traversés par les tensions multiples qui agitent la société. Le problème de l'ajustement entre les dimensions contradictoires de l'ordre social va donc se traduire en termes de coordination difficile entre différents segments de l'appareil d'Etat qui se transforment en vecteurs d'exigences contraires. Les incohérences apparentes de l'administration et de l'action publique ne renvoient donc pas seulement à des problèmes techniques d'organisation. Elles sont l'expression, sur la scène étatique, d'une autonomisation d'acteurs administratifs qui peut accroître les incertitudes de l'action publique (Nizard, 1981).

B - LA RÉDUCTION DE L'INCERTITUDE

La conduite des politiques publiques serait irréalisable en l'absence de procédures qui permettent à l'Etat de s'adapter à un environnement incertain, voire de réduire les sources d'incertitudes que nous venons de repérer.

En pratique, les politiques ne sont pas le produit aveugle d'ajustement éphémère entre acteurs fluctuants. Pour échapper à la paralysie ou à l'incohérence totale, les gouvernants doivent agir en amont de la décision, sur les processus qui la conditionnent. Cette action peut s'analyser selon deux dimensions distinctes : une action sur la formation des acteurs, une action sur les représentations qui organisent leur comportement.

La production politique de l'acteur

La limitation de l'autonomie des acteurs peut prendre deux formes. La première, la plus évidente, consiste à fixer *a priori* des normes d'action aux acteurs, voir à changer leurs statuts juridiques pour les rendre plus perméables aux exigences de l'Etat.

Mais ces politiques réglementaires trouvent aussi leurs limites : comment déterminer *a priori* la norme adéquate ? Comment adapter ces normes dans un environnement changeant ? Comment analyser les effets secondaires des règlements adoptés ? Les exécutants ne récupèrent-ils pas une certaine autonomie dans leur mise en œuvre sélective de réglementations multiples et parfois contradictoires ? Autant de problèmes qui suggèrent que le règlement n'aura quelque efficacité que dans le cas où les acteurs concernés sont associés à sa construction. Ce qui nous renvoie à un autre cas de figure.

La réduction de l'autonomie peut passer aussi par une intervention du politique sur la formation des acteurs sociaux. Le premier niveau sera celui de la reconnaissance de certains types d'acteurs à l'exclusion de toute autre forme de médiation. Le domaine des relations du travail est caractérisé ainsi par la prime donnée aux syndicats représentatifs et à certaines formes de représentation des travailleurs dans l'entreprise. Un groupe ethnique ou un parti politique ne sera pas considéré comme un vecteur légitime des revendications du travail.

Le deuxième niveau de contrôle de l'acteur est lié à l'allocation de ressources à certaines organisations. Le bénéfice de subventions, d'informations n'est jamais sans contrepartie. La crainte de perdre des ressources, le désir de les renforcer peut conduire les dirigeants d'une organisation à prêter plus d'attention aux préoccupations du politique.

La création de l'acteur par le politique constitue le terme logique de ce processus d'intervention du politique sur la formation des intérêts sociaux. Certains régimes autoritaires ont ainsi créé, souvent autour du parti unique, un ensemble d'organisations dont ils entendent faire leurs seuls interlocuteurs. Même les démocraties modernes ont dû parfois créer leurs propres interlocuteurs dans les domaines où un intérêt collectif important mais diffus ne parvenait pas à engendrer spontanément des organisations, notamment dans le domaine social.

A l'inverse, plus un Etat entend reconnaître l'autonomie des organisations sociales, plus nécessaire apparaît l'action sur les représentations qui guident leurs actions. Il ne s'agit plus alors

d'infléchir directement des comportements mais d'agir sur les modèles de référence qui les conditionnent.

La politique comme activité intellectuelle

L'action sur les modèles de référence, sur les représentations sociales apparaît en effet essentielle dans des situations où la complexité des choix va croissant et la réduction de l'autonomie des acteurs paraît impossible.

Les politiques publiques opèrent à travers des codes, des modèles de référence qui assurent la continuité de leur action. Les codes ont une triple dimension :

- une dimension cognitive : le code doit donner des éléments d'interprétations des forces qui déterminent l'évolution probable du secteur et de la société ;
- une dimension normative : le code définit les valeurs dont il faudrait assurer le respect dans cette évolution ;
- une dimension instrumentale enfin. Le code définit aussi un ensemble de principes d'action qui veulent orienter l'action publique (en fonction de ce savoir et de ces valeurs).

Ces codes propres aux politiques publiques seront qualifiés par la suite de référentiels. Le chapitre suivant montrera abondamment leur rôle crucial dans l'action étatique. Tout changement majeur dans l'action de l'Etat doit s'accompagner d'un changement concomitant des référentiels sectoriels ou globaux, car c'est à travers eux qu'est défini un certain équilibre nécessaire entre régulation et légitimation.

L'Etat intervient sur ces référentiels à travers deux procédures : l'utilisation des techniques modernes d'analyse et la concertation. A l'opposé du modèle libéral traditionnel, l'Etat contemporain joue en effet un rôle majeur dans la production intellectuelle. On a assisté depuis une trentaine d'années à une floraison d'organismes nouveaux qui permettent une appréhension plus scientifique du développement social : instituts de statistiques, programmes d'études et de recherches économiques et sociales, analyses de l'opinion publique, etc. En France même, on a pu parler de la prévision économique et sociale comme d'un monopole d'Etat

(Jobert, 1981) : les termes dans lesquels se formule le débat social sont alors produits non par les acteurs sociaux eux-mêmes mais par l'Etat.

A travers l'ensemble de ces appareils, l'Etat tente peu à peu de réduire, de définir une image commune de l'évolution de la société. Chacun des acteurs sociaux définissant alors sa stratégie par rapport aux mêmes données de base, il est alors plus facile de situer les goulots d'étranglement, les comportements incompatibles.

Encore faut-il que les principaux acteurs intériorisent ces normes et ajustent leurs stratégies en fonction de ces données. Tel est l'objectif de l'activité de concertation et de consultation qui caractérise l'Etat contemporain. Cette activité joue une double fonction de socialisation et de simulation.

Il y a en effet socialisation quand, à la faveur de la concertation, les acteurs sociaux font leurs les images du changement social définies par l'Etat. C'est ainsi que L. Nizard a pu montrer que l'effet principal de la concertation autour des plans français a été de diffuser les impératifs de modernisation et de compétitivité résultant de l'ouverture de la France sur l'économie mondiale (Nizard, 1974 *b*).

Il y a simulation quand l'Etat tente d'apprécier dans la concertation les conséquences potentielles d'un ensemble de mesures. La simulation permet à l'Etat de mesurer les appuis dont il disposera par la mise en œuvre de ces projets ainsi que l'ampleur de l'opposition qu'il rencontrera. En matière de santé par exemple, les commissions du plan ont permis de mesurer la capacité de mobilisation des syndicats de médecins contre différentes méthodes alternatives de tarification ou celle de la coalition de l'hôpital public face aux projets de budget global (Jobert, 1981, p. 215).

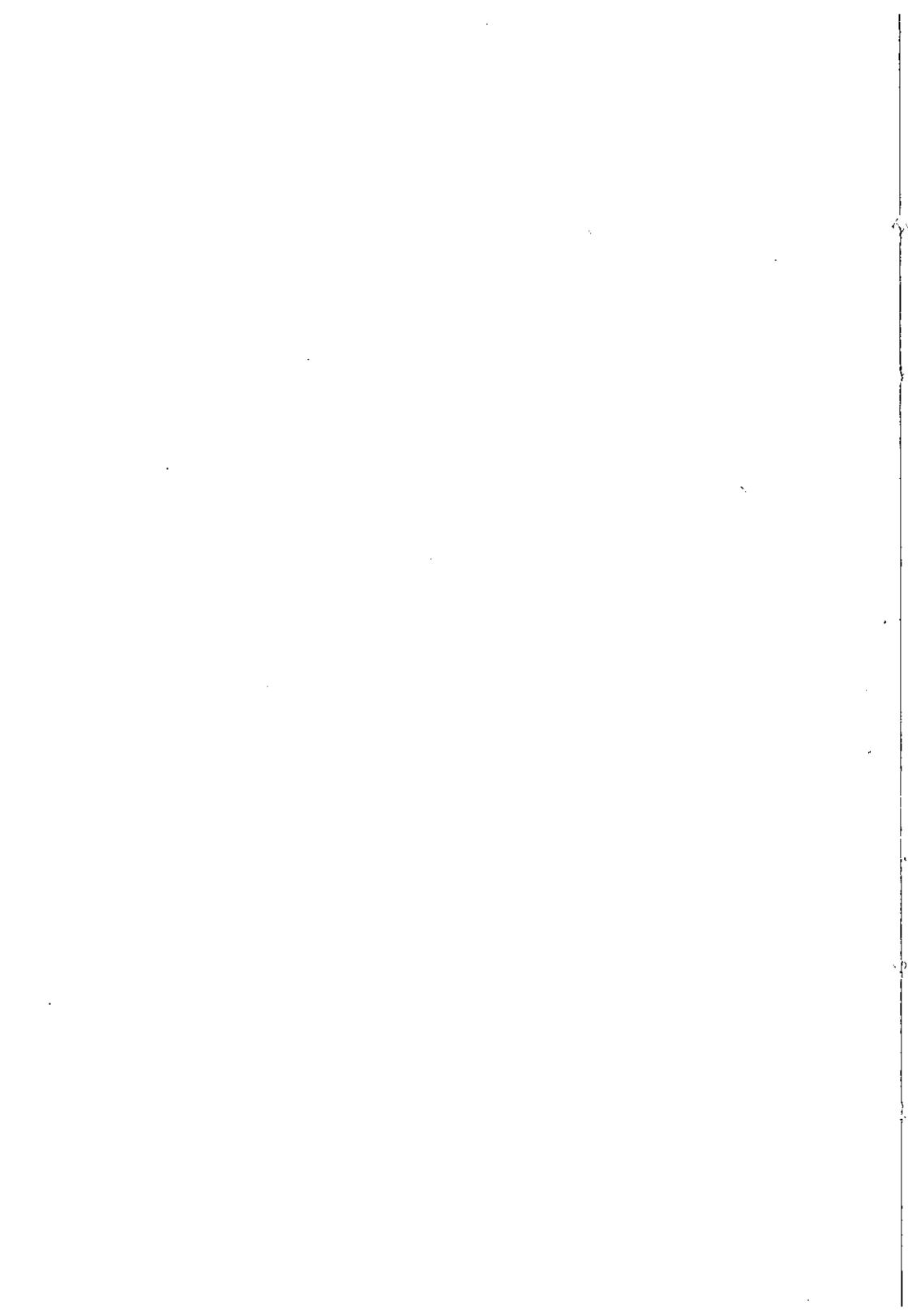
On mesure donc ici le poids des modèles de référence dans la conduite des politiques publiques. Cette fonction intellectuelle des politiques publiques n'est pas cantonnée dans le domaine limité des organismes de recherche et de planification. Elle est présente dans la plupart des domaines couverts par l'action étatique. Au fur et à mesure que s'étendent les tâches reconnues à la collectivité publique, les modalités classiques de l'Etat régalien se révèlent insatisfaisantes. Il ne s'agit plus pour lui d'ordonner et

de réglementer mais plutôt d'infléchir les comportements des acteurs sociaux — que ceux-ci soient des professionnels ou des services ou des entreprises publics ou ressortent de l'économie privée. Ce n'est pas seulement à travers des ordres et des règlements que l'Etat peut influencer sur l'attitude des médecins ou des enseignants ou sur les stratégies à moyen terme des agents économiques. L'action significative se situera alors plutôt aux niveaux des normes et des représentations clés qui orientent les comportements au jour le jour.

Il est donc nécessaire de doubler l'analyse de l'impact immédiat des décisions entraînées par une politique publique d'une analyse à plus long terme, de ses effets sur la représentation des acteurs. Ainsi, dans le domaine des programmes en faveur du maintien à domicile des personnes âgées, on a pu montrer à la fois le caractère limité de leurs effets directs et leur importance capitale dans la transformation de l'attitude des décideurs décentralisés face au problème de la vieillesse (A. M. Guillemard, 1980). De même, P. Muller a montré comment, dans le domaine du développement agricole, le phénomène majeur a été plutôt la définition d'une nouvelle norme de l'exploitation viable à laquelle tendront plus tard à se conformer aussi bien les bureaucrates que les syndicats ou les banques (Muller, 1984).

L'analyse des politiques resterait donc tronquée si, à côté de leur fonction décisionnelle, n'était développée l'étude de leur fonction intellectuelle.

Les métaphores organiques sont trompeuses quand elles veulent rendre compte de l'Etat en action. Face à un changement dans l'environnement, un système organique ne dispose que d'un nombre de solutions limité et surtout préprogrammé. Inversement, dans les systèmes sociaux, l'intervention publique n'est jamais donnée *a priori*. Elle se présente comme un processus continu d'apprentissage et d'inventions intellectuelles à la faveur desquels les gouvernements recherchent, dans un contexte incertain, les conditions d'une cohésion sociale et la place que doivent tenir leurs politiques dans son maintien.



CHAPITRE III

Les trois clefs de l'analyse des politiques sectorielles

Une politique publique (cf. Thoenig, 1985) se présente toujours à l'observateur sous deux aspects principaux que l'on peut repérer empiriquement (Muller, 1985) :

— C'est d'abord une image sociale, c'est-à-dire une représentation du système sur lequel on veut intervenir. Comme on le verra plus loin, cette image peut aller de la conception assez vague de ce qui est utile et de ce qui ne l'est pas jusqu'à un catalogue d'objectifs très précis.

— C'est ensuite un ensemble de moyens organisationnels, financiers, administratifs, juridiques, humains, bref des procédures, des techniques, des relations de pouvoir, tout ce qui fait qu'une politique n'est pas seulement un processus intellectuel mais un processus social concret.

En règle générale, les analystes des politiques publiques focalisent leur attention sur ce deuxième niveau et mettent en évidence les stratégies des différents acteurs qui sont partie prenante au processus d'élaboration ou de mise en œuvre de la politique. Le premier niveau, en revanche, est souvent considéré comme une donnée, à moins qu'on ne le réduise à des notions relevant du fonctionnement de l'organisation. Par exemple, on montrera que c'est en fonction de sa stratégie organisationnelle que tel groupe a conçu la représentation du système à réguler.

Ce qui manque à l'analyse des politiques c'est donc une théorie de la genèse sociale des politiques, afin de répondre à la question de savoir pourquoi et surtout comment, à partir d'une situation socio-économique donnée, une politique spécifique est ou n'est pas élaborée.

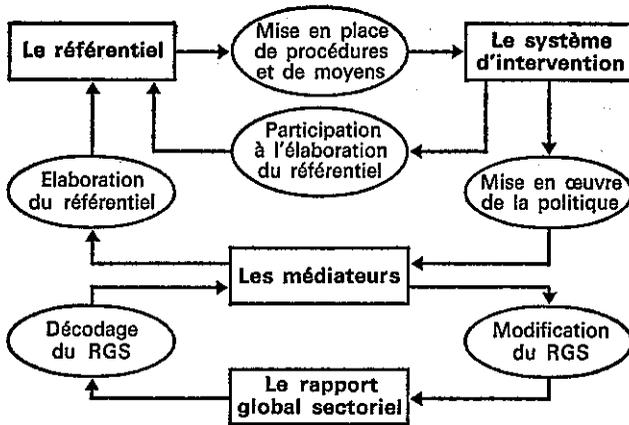
On s'aperçoit alors qu'une politique sectorielle doit nécessairement prendre en compte trois éléments fondamentaux qui sont autant de clefs pour comprendre selon quelle logique fonctionne l'intervention de l'Etat dans tel ou tel domaine. Ces trois clefs sont les suivantes.

1 / Une politique sectorielle, c'est d'abord une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale : c'est le « Rapport global-sectoriel » que l'on notera en abrégé « RGS ».

2 / Ce rapport global-sectoriel ne peut se transformer en un objet d'intervention publique qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs concernés. On appellera cette représentation « Référentiel » d'une politique sectorielle, parce qu'il désigne l'ensemble des normes ou des référents d'une politique. La question qui se pose alors est de déterminer comment est construit ce référentiel qui est en quelque sorte l'acte constitutif de toute politique.

3 / Enfin, et c'est la troisième clef, se pose la question de savoir qui se charge de cette opération de construction du référentiel. En d'autres termes, quel est l'acteur qui va réellement élaborer l'image du système à réguler ? A partir de quels concepts, de quels cadres ? A travers quels mécanismes ? En même temps, il faut s'interroger sur le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur.

Tels sont donc les trois niveaux essentiels de l'analyse d'une politique sectorielle, qui doivent en dégager le noyau dur et donc la logique fondamentale. On peut résumer cette perspective à travers le schéma suivant, qui décrit le mode de fonctionnement d'une politique sectorielle en même temps qu'il en délimite le champ conceptuel. On remarquera que le schéma a un caractère circulaire : il faudra revenir sur cet aspect plus loin.



Fonctionnement d'une politique sectorielle

A partir de ce schéma, il sera alors possible de dépasser le caractère encore statique de l'approche telle qu'elle est présentée ici pour s'intéresser à la *dynamique des politiques* et donc au problème du changement.

A - LA NOTION DE RAPPORT GLOBAL-SECTORIEL

Mettre en place une politique sectorielle, c'est d'abord prendre en charge les rapports entre secteur et société globale ou, plus exactement, c'est constituer ce RGS en un objet d'intervention publique à travers l'image que s'en font les acteurs concernés. Le problème ici est que toutes ces notions (secteur, global...), sous leur apparente simplicité, sont en réalité les notions très complexes parce qu'elles renvoient à la fois à des rapports sociaux et aux représentations concurrentes que se font les acteurs de ces mêmes rapports sociaux.

Ce concept de rapport global-sectoriel doit permettre de mettre en évidence les processus de genèse sociale des politiques, c'est-à-dire de déterminer ce qui déclenche l'action publique. On

dira alors que l'objet d'une politique sectorielle, en même temps que sa raison d'être, ce sont les décalages ou les distorsions qui apparaissent nécessairement entre la reproduction d'un secteur et la reproduction de la société elle-même. Produit de la logique de la sectorialité, une politique, c'est par définition une tentative d'ajustement entre deux niveaux de reproduction sociale et donc une tentative de réduction des désajustements sociaux (cf. chap. 1^{er}).

Ce porte-à-faux entre les différents niveaux de la reproduction sociale trouve son origine dans trois phénomènes principaux qui peuvent naturellement se combiner.

1 / La première forme de décalage s'explique simplement par la différence de niveau hiérarchique entre secteur et société : par exemple, la reproduction du secteur automobile, toutes catégories confondues, va dans le sens d'un développement de l'usage de la voiture dans la société (non-limitation des performances, usage massif de la publicité, réduction des taxes sur les automobiles, construction d'infrastructures, etc.). Du point de vue de la société en revanche, il est clair que ces prétentions seront mises en balance avec d'autres exigences (coût des infrastructures, des accidents de la route, nécessité de prélèvement des taxes, etc.). Il n'y a donc aucune raison pour que les objectifs de reproduction sectoriels, qui tendent à l'extension des avantages pour les groupes qui composent le secteur (et en particulier le groupe dominant) s'ajustent « naturellement » avec les données de la reproduction globale.

2 / Le second type de décalage provient de divergences dans la temporalité ou le rythme de reproduction de tel secteur par rapport aux autres ou par rapport à la société d'ensemble. Ces distorsions temporelles seront bien sûr d'autant plus sensibles que l'on sera dans une période de fort changement social. Ainsi peut-on penser que, de 1945 à 1960, le secteur agricole a pris du retard par rapport aux transformations de la société, comme d'ailleurs le secteur du commerce ou celui des communications. Il ne s'agit pas ici, bien entendu, de faire du « changement » une valeur absolue, mais simplement de constater que, à tort ou à raison, de nombreuses politiques sectorielles de cette période ont

eu pour objet de stimuler, d'accélérer l'évolution des secteurs concernés (politique d'encouragement à l'exode rural par exemple). On pourrait d'ailleurs citer d'autres cas de figure où la régulation sectorielle a eu pour but de freiner le changement d'un secteur (cas du petit commerce avec la loi Royer par exemple). Là encore, la planification s'est largement fait l'écho de cette question à travers les débats sur le rythme de croissance de l'économie.

3 / Enfin, le troisième type de désajustement trouve son origine dans les décalages qui pourraient survenir entre les systèmes de leadership sectoriels et globaux. A ce sujet, et pour fixer le vocabulaire, on parlera plutôt d'« hégémonie » dans le cas de la société globale et de « leadership » dans le cas d'un secteur. Or, il est évident que l'adéquation entre les deux niveaux n'est pas non plus automatique. C'est en particulier ce qui s'est passé après la Libération lorsque s'est modifié le rapport d'hégémonie dans la société française au profit de nouvelles élites économiques et sociales liées à la grande industrie et aux « secteurs de pointe ». On a vu alors apparaître toute une série de décalages entre hégémonie globale et leaderships sectoriels traditionnels. Là encore, l'agriculture offre un exemple caricatural, mais on pourrait aussi citer certaines branches d'industries traditionnelles ou encore les milieux liés à la colonisation.

L'histoire mouvementée du gaullisme à cette époque témoigne d'ailleurs de la virulence des affrontements qui résultèrent de ces désajustements au niveau de l'hégémonie.

On voit donc mieux, maintenant, dans quelle perspective il faut situer ces notions de « secteur » et de « global ».

Un secteur est assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle. Par exemple, le secteur médical regroupera l'ensemble des rôles qui concourent à l'exercice des professions de santé : médecins, infirmiers, administrateurs d'hôpitaux, chercheurs des laboratoires pharmaceutiques... sans oublier les malades qui ont aussi leur « rôle » à jouer même si on ne leur demande pas souvent leur avis.

Le secteur agricole, de la même façon, regroupera les agriculteurs, les techniciens agricoles, les employés du Crédit agricole,

le personnel des entreprises agro-alimentaires... et les consommateurs, qui n'ont pas beaucoup plus le droit à la parole que les malades à l'hôpital. On pourrait ainsi multiplier les exemples.

Ce qu'il faut éviter, avant tout, c'est de se représenter les secteurs comme autant de territoires juxtaposés les uns aux autres et séparés par des frontières bien délimitées. En effet, les limites des secteurs sont par nature variables (on y reviendra) et surtout il existe de très nombreuses superpositions ou intersections entre les secteurs, parce que certains sous-systèmes de rôles appartiennent à plusieurs secteurs. C'est le cas par exemple de l'industrie pharmaceutique qui relève à la fois du secteur médical et de l'industrie chimique. De même, les directeurs d'hôpitaux participeront à la fois au secteur hospitalier et au « secteur de la fonction publique », etc.

Il faut donc se représenter la société comme une sorte d'enchevêtrement de secteurs qui se recourent et se superposent, rendant l'analyse très délicate. Cela est d'autant plus net que les secteurs ne réunissent pas à proprement parler des individus mais des rôles sociaux regroupés en systèmes abstraits. Cela veut dire en clair qu'aucun individu ne pourra se situer tout entier dans un secteur et qu'au contraire, en jouant une multitude de rôles différents, il participera à la reproduction de nombreux secteurs : lorsque je travaille, je reproduis mon secteur professionnel, si je milite dans un syndicat, je reproduis le secteur syndical, si j'adhère à une mutuelle, je participe au secteur mutualiste, si j'achète un produit à une coopérative de vente, je suis dans le secteur de l'économie sociale. Et l'on peut continuer : en acquittant le péage d'une autoroute, je contribue à l'expansion du secteur des transports, en allant assister à un match de football, j'apporte mon soutien au secteur sportif, et ainsi de suite à l'infini.

Une société sectorielle est donc à l'image d'un jeu de miroir : elle se dédouble à l'infini, en une multiplicité de secteurs qui se chevauchent, se superposent, s'interpénètrent et se déforment en permanence : ainsi, suivant l'éclairage que l'on adoptera, c'est-à-dire la logique de découpage des systèmes de rôle que l'on privilégiera, on verra les frontières des secteurs se modifier à l'infini.

Par exemple, si l'on privilégie les antagonismes de statut (salariés, patronat, consommateurs...), on aura un découpage très différent de celui induit par une logique de métiers...

Cela veut dire que les systèmes de rôles que sont les secteurs n'existent à proprement parler qu'en fonction d'une logique de l'assemblage qui les restructure autour d'une certaine identité qui définit leurs fonctions et leur « produit » spécifique. Parmi la multitude de ces logiques, on peut en distinguer deux principales qui sont d'une importance particulière du point de vue de la mise en œuvre des politiques. Il s'agit de la logique professionnelle et de la logique administrative.

La logique professionnelle est dominante si l'on se place du point de vue de la société civile. Logique d'expertise, elle tend à découper la vie sociale en spécialités professionnelles et à définir des règles d'excellence qui sont aussi des règles d'exclusion. De ce point de vue, elle sera également constitutive d'identités sociales à travers la définition d'un métier (Segrestin, 1984).

L'expérience prouve que peu de domaines échappent de nos jours à cette logique de la professionnalisation. L'agriculture, par exemple, autrefois constituée d'une paysannerie familiale tournée vers l'autoconsommation, est aujourd'hui un monde de « vrais professionnels » qui tendent à exclure les « faux agriculteurs » ; ceux qui sont trop petits, trop vieux, double actifs ou pas assez performants.

Autre exemple : le domaine sportif qui, malgré l'idéologie de l'amateurisme, a bien du mal à échapper à la professionnalisation, qu'il s'agisse des dirigeants ou des sportifs eux-mêmes. Comme mode d'assemblage des rôles sociaux, la logique professionnelle tend donc à constituer les secteurs en milieux sociaux qui prennent la forme de corporations sectorielles : mineurs, postiers, enseignants, paysans, médecins, chauffeurs de taxi, artistes... en sont autant d'exemples. Bien entendu, ce processus de professionnalisation va se déployer à travers des phénomènes de leadership sectoriel. Comme on le verra plus loin avec la question des « médiateurs », c'est la catégorie sociale occupant la position dominante dans le secteur qui définira ce que doit être ce secteur, son produit, son image, sa fonction, tout en tenant compte des

tensions et des compromis qui peuvent intervenir avec des catégories subalternes.

Pour chaque secteur, il faudra donc déterminer quelle est la nature des rapports de force et des compromis constituant ce leadership sectoriel, qui apparaît alors comme une donnée fondamentale pour l'étude de la politique correspondante.

En même temps, il est clair qu'il y a une forte relation entre le mode de découpage sectoriel, la nature du secteur et les rapports de leadership en son sein. Par exemple, « la chimie » désignera l'ensemble des industries chimiques si l'on adopte un découpage économique et le leadership y sera alors exercé par une certaine fraction du patronat de la branche. Mais si l'on adopte le découpage fondé sur les statuts sociaux, la même notion pourra désigner les ouvriers de la chimie et le leadership sera alors exercé par telle ou telle organisation syndicale...

Logique de branche et d'activité d'un côté, logique de métier et syndicale de l'autre, il s'agit de deux formes de la sectorisation qui montrent à quel point cette notion doit être utilisée avec précaution.

Il en est de même de la logique de découpage fondée sur les mécanismes administratifs. En effet, si les secteurs ont une existence propre en dehors de l'Etat, ce dernier, par ses interventions, contribue à infléchir certains de leurs caractères. Ainsi, lorsque l'administration prend en charge un domaine de la société, elle le structure sous la forme d'un secteur de compétence, développe à son tour une stratégie d'expertise et certaines catégories de fonctionnaires se définissent comme les spécialistes du domaine en question. Par exemple, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture revendiqueront l'exclusivité en matière de politique agricole (ce qui ne signifie pas qu'ils l'obtiendront !), les ingénieurs des mines chercheront à se faire reconnaître comme les seuls responsables du programme électro-nucléaire. Il s'agit là d'une question bien explorée par de nombreux travaux de recherche (par exemple Thoenig, 1973 ; Dupuy et Thoenig, 1985 ; Finon, 1985).

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que chaque intervenant public

tend à construire une image du système dont il a la charge qui ne se superpose pas exactement à celles issues de la logique professionnelle. Par exemple, une administration pourra, pour des raisons diverses, inclure les consommateurs dans les négociations avec les professionnels de tel ou tel secteur, ce que ces derniers chercheront souvent à éviter. Autre exemple : en 1981 le ministre de l'Agriculture, Edith Cresson, a tenté d'inclure dans la négociation entre administration et profession des syndicats agricoles minoritaires qui étaient jusque-là exclus du jeu de la « cogestion ». Ce faisant, elle a modifié les frontières du secteur, du moins celles de sa représentation professionnelle, déclenchant par là même l'hostilité des syndicats dominants (cf. chap. IV).

Comme les logiques professionnelles, les logiques d'expertise administratives sont complexes et multiformes. Pour un domaine donné, on pourra voir plusieurs logiques d'expertise plus ou moins concurrentes se disputer la maîtrise de la politique concernée. Il est certain que, suivant les résultats de cette concurrence, la nature même du secteur d'intervention de l'administration en sera modifiée.

Par exemple, il y a dans l'administration une lutte permanente, même si elle n'est pas publique, entre les tenants d'une politique agricole fondée sur la réorganisation de la filière agro-alimentaire entendue comme secteur productif quasi industriel et les tenants d'une politique du développement rural beaucoup plus large, plus diversifiée, plus « horizontale ». On voit bien que, selon le parti adopté, le « secteur d'intervention » correspondant sera complètement différent à la fois dans ses objectifs, ses partenaires, ses frontières, etc.

A l'inverse, il existe des exemples de secteurs peu ou pas encore constitués. Ainsi, comme le montrent clairement les travaux de Françoise Gerbaux, le « secteur de la montagne » n'existe pas, ce qui fait que la politique de la montagne a beaucoup de mal à exister comme politique sectorielle :

- concurrence d'expertises administratives, entre le ministère de l'Agriculture (lui-même exposé à des conflits internes), la DATAR, le ministère du Tourisme... qui ont tous une vue différente sur ce que devrait être « la » montagne ;

- concurrence de stratégies professionnelles entre les agriculteurs, les professionnels du tourisme (eux-mêmes très divisés), certains industriels, chacun cherchant à modeler le développement montagnard en fonction de ses stratégies propres. La lutte pour la maîtrise du foncier est un bon indicateur de l'intensité de ces conflits.

Or, pour l'instant, même si la dimension touristique a pris beaucoup de poids, aucune de ces catégories n'exerce un véritable leadership, ce qui voudrait dire que serait reconnue par les autres la légitimité de sa direction sur le secteur (Gerbaux, 1983 et 1985).

Autre exemple : le « secteur » de la communication et de l'audio-visuel est un cas extrêmement intéressant parce qu'il est aujourd'hui en complète mutation. Or, on y voit se concurrencer de nombreuses stratégies d'expertises administratives et professionnelles : ingénieurs des télécom, porteurs d'une rationalité technique (eux-mêmes divisés cependant), professionnels de la communication, publicitaires... (cf. Brenac et autres, 1985 et 1986).

A partir de là, on voit bien que pour que se mette en place une politique sectorielle, il faut trois conditions essentielles concernant le secteur lui-même.

- il est d'abord nécessaire que se dégage une relation de leadership professionnel, ce qui veut dire qu'une catégorie sociale va prendre la direction du secteur (et faire accepter cette direction par des compromis). Ce faisant, elle aura tendance à modeler le secteur à l'image de ses intérêts au besoin en passant des compromis avec d'autres catégories et d'autres acteurs du secteur ;
- ensuite, il faut que se dégage une forme de leadership dans le domaine de l'expertise administrative, ce qui veut dire qu'un acteur administratif (en général un corps) revendique avec succès l'exclusivité d'un domaine concerné (monopole de l'expertise légitime) ;
- enfin, il faut que les deux formes de leadership, c'est-à-dire les deux configurations du secteur ainsi définies, se superposent suffisamment pour que s'enclenchent des processus d'inter-

férence positive entre l'administration et le milieu. On retrouve ici les analyses de Pierre Grémion dans son étude sur les systèmes notabiliaires en France (Gremion, 1976).

Il reste à évoquer un dernier problème, difficile lui aussi, celui de la hiérarchie des secteurs. C'est une question délicate puisque, là encore, les sources de hiérarchisation sont nombreuses parce qu'elles varient suivant les différentes logiques exposées plus haut.

Ainsi, pris sous l'angle des logiques professionnelles, un secteur aura une position hiérarchique plus ou moins élevée en fonction de sa place dans la division du travail. Mais cette position pourra être très différente si on la considère sous l'angle des stratégies d'expertise administrative. En voici deux exemples :

— Le cas de l'emploi, déjà cité : pour n'importe quel homme politique comme pour la majorité des citoyens, le problème de l'emploi est la question vitale à laquelle doit faire face le pays aujourd'hui. Pourtant, on ne peut pas dire que les fonctionnaires qui ont en charge ce domaine en tirent un grand profit du point de vue de leur place dans la hiérarchie administrative. Il y a donc un net décalage entre l'importance perçue du problème et le prestige qu'en retirent les fonctionnaires qui en sont chargés.

On pourrait cependant objecter que, en termes de hiérarchie sociale, la catégorie des chômeurs n'est pas en haut de l'échelle, ceci expliquant cela.

— Que dire alors du secteur industriel qui occupe, c'est difficilement contestable, une place de choix dans la hiérarchie intersectorielle ? Cela n'empêche pas le ministère de l'Industrie d'occuper une place plutôt modeste dans la hiérarchie intersectorielle, même si le corps des mines (principal animateur du ministère de l'Industrie) a, lui, une place élevée dans la hiérarchie des différents corps !

Il y a donc, pour le moins, une relation très complexe entre hiérarchies administratives et hiérarchies professionnelles, dans la mesure où chacun des deux ordres sera structuré par des mécanismes qui lui sont propres.

Il faut reconnaître que la notion de « société globale » est encore plus difficile à définir que celle de secteur. La principale erreur qu'il faut éviter ici, c'est de considérer la société globale comme une entité « objective » qui imposerait de manière « naturelle » ses règles de cohérence à l'ensemble des acteurs sociaux. Comme le montrent B. Badie et P. Birbaum, c'est cette erreur que l'on peut reprocher à une partie de la littérature contemporaine, notamment d'inspiration fonctionnaliste, qui considère l'Etat comme le garant d'un « équilibre social » donné une fois pour toutes (Badie et Birbaum, 1983).

En réalité, et comme on l'a montré au chapitre I^{er}, la société globale n'existe pas en dehors des actions collectives qui donnent un sens à son fonctionnement. Cela veut dire que, tout comme le secteur n'existe qu'en référence à une situation de leadership, la société ne se reproduit qu'à travers un système d'hégémonie, c'est-à-dire un mécanisme de légitimation de l'ordre social et des élites dirigeantes.

Cette notion d'« hégémonie » n'est pas utilisée ici au hasard. En effet, à la différence de celle de domination, l'hégémonie correspond à la situation où une élite fait accepter ou reconnaître sa capacité à diriger un ensemble social et donc à définir, pour le compte de l'ensemble des acteurs, les objectifs de la société. C'est ce que Gramsci, qui est à l'origine de ce concept, appelle le « consentement ». Le rôle global de cette élite, indépendamment de ses intérêts sectoriels ou corporatifs, est donc de contribuer à définir la manière dont une société se représente sa place dans le monde, ses valeurs fondamentales et les buts qu'elle s'assigne (Gramsci, 1977).

Les modalités, selon lesquelles est élaboré ce que l'on appellera plus loin « référentiel global », sont évidemment variables d'une situation à l'autre. Disons simplement qu'elles constituent toujours des stratégies d'alliances et de domination d'une part, et des processus d'élaboration intellectuelle (création de la vision du monde proprement dite) d'autre part.

En effet, il est probable que les termes dans lesquels seront traités ces problèmes ne seront pas indifférents à la nature du rapport d'hégémonie. En particulier, ils ne pourront, sauf excep-

tion, aller radicalement à l'encontre des stratégies sociales de l'élite dirigeante.

D'autant plus que ces stratégies sont aujourd'hui confortées par une autre exigence : celle qui est née de l'ouverture à l'extérieur. Cette contrainte externe est telle, aujourd'hui, que certaines exigences comme celles de soutenir la stratégie des entreprises exportatrices, de réduire les coûts de main-d'œuvre... sont presque devenues des contraintes « techniques » auxquelles il est difficile d'échapper, même si elles vont dans le sens de la reproduction des élites économiques du pays.

L'appréhension du niveau de la société globale est donc similaire à celle du niveau des secteurs : les rapports d'hégémonie ou de leadership y sont toujours présents, mais ils ne déterminent jamais en totalité ni de façon directe les modalités de la reproduction. De ce fait, les « exigences » globales qui sont l'un des pôles à partir desquels vont se construire les problèmes sectoriels relèvent à la fois de la nécessité et de l'incertitude, parce que les contraintes qui pèsent sur l'action collective ne produisent leurs effets qu'à travers un travail d'interprétation et d'élaboration intellectuelle qui leur donne un sens (cf. chap. II).

Aucune politique n'est purement « technique » ou « neutre », aucune ne relève d'un pur rapport de domination. En réalité, toute politique combine à la fois une dimension relevant de la régulation (intégration du système) et une dimension relevant de la légitimation (intégration sociale). Et c'est là que la notion de « référentiel » prend toute son importance.

B - LES RÉFÉRENTS DE L'ACTION PUBLIQUE

Le référentiel d'une politique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société. Comme l'écrit Lucien Nizard dans une étude consacrée à la planification française, une norme, c'est un « message qui entend orienter l'action des groupes sociaux en présence à travers la modification de leurs perceptions de l'environnement » (Nizard, 1974 b, p. 258).

En voici quelques exemples :

- On ne peut pas comprendre la politique scolaire de la III^e République sans faire référence à l'idée que l'on se faisait à l'époque (on verra plus loin qui est ce « on ») de la place et du rôle de l'éducation de la société française : diffuser l'idéal républicain, socialiser les masses rurales au nouveau régime en les soustrayant à l'influence des élites rurales conservatrices.

- De même, on ne peut pas comprendre le changement de politique agricole en France dans les années soixante si l'on n'analyse pas le changement de la représentation que l'on se faisait du rôle de l'agriculture dans la société française. Alors que la III^e République percevait l'agriculture avant tout comme un contrepoids équilibrant la montée des masses ouvrières, l'agriculture d'après guerre est surtout perçue comme un frein à l'expansion industrielle.

- On ne peut pas non plus étudier vraiment l'évolution des politiques de la santé en France sans faire référence à l'évolution de l'image que les Français en ont : refus de la mort, évolution de l'image du corps, assimilation de l'état de santé à la non-maladie, confiance dans la technicité de la médecine et dans la professionnalisation des services de santé. *A contrario*, il est clair qu'une autre politique de la santé, mettant par exemple l'accent sur la prévention sociale des maladies, suppose que se construise un autre référentiel, c'est-à-dire une autre image sociale du corps : perception des facteurs sociaux de la maladie, etc. (Jobert, 1981).

- Comment comprendre la mise en place, tout au long des années cinquante et soixante, de nouvelles politiques industrielles sans prendre en compte l'émergence d'une nouvelle « mentalité entrepreneuriale » elle-même intégrée dans une perception nouvelle du progrès social grâce aux progrès de l'industrie (Nizard, 1974 b).

- Dernier exemple : il est clair que la mise en place d'une politique de défense fondée sur la dissuasion nucléaire est intimement liée à un changement profond de la perception du rôle et de la place de l'institution militaire dans la société. Après l'armée des conscrits, voici l'armée technologique composée de plus en plus de professionnels qui font leur « métier ». Là encore, la crise de la décolonisation joue un rôle décisif : pour un temps (on peut se demander si les choses n'ont pas changé de nouveau) les « baroudeurs » de l'Indochine et de l'Algérie cèdent la place aux soldats-techniciens et aux scientifiques.

A partir de ces exemples, on voit que, formellement (dans la réalité, tout est confondu), un référentiel peut se décomposer en

trois éléments : un référentiel global, un référentiel sectoriel, des éléments d'intégration du sectoriel dans le global.

Le référentiel global

C'est une image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. A partir de là, on peut en dégager quelques caractéristiques.

Ce n'est pas une image bien cohérente et rationnelle, mais plutôt une agrégation d'images portées par les différents acteurs intervenant dans le secteur. Certes, et on aura l'occasion d'y revenir, le référentiel global tend à s'organiser de plus en plus aujourd'hui autour d'une vision « scientifique » de la société, dominée bien entendu par une perception des mécanismes économiques. C'est ainsi que l'on pourrait pratiquement résumer le projet des gouvernements actuels autour d'un nombre limité d'indices et d'équations : prix, commerce extérieur, chômage, qui sont en fait autant de normes qui structurent l'action gouvernementale, et donc les politiques.

Mais en réalité — et d'une certaine façon heureusement — la caractéristique fondamentale du référentiel global est d'être contradictoire, parce que la reproduction sociale est elle-même un phénomène contradictoire. Le référentiel n'est jamais un consensus universel, mais il balise un champ au sein duquel s'organisent les conflits et les affrontements dans la société.

Ainsi le référentiel dominant dans les années cinquante et soixante en France, qui s'identifiait à un projet de modernisation de la société, balisait une sorte de champ normatif au sein duquel se déroulaient des affrontements très durs pour l'obtention d'avantages sociaux.

De ce point de vue, les premières années du septennat de François Mitterrand ont valeur d'exemple, puisque l'on peut y observer de manière presque caricaturale ce travail d'élaboration et surtout de modification du référentiel global. (Dans la mesure où le travail d'élaboration proprement dite avait commencé bien avant le 10 mai.) En réalité, au cours de cette période, on a pu voir deux interprétations du référentiel coexister de manière plus ou

moins conflictuelle (ce qui n'empêchait pas les recouvrements et interpénétrations).

La première est structurée autour d'une priorité à la solidarité et la justice sociale. De ce fait, elle tend à dévaloriser le poids de la contrainte externe et fait de la lutte pour la compétitivité sur les marchés extérieurs une norme importante, certes, mais secondaire parce que hiérarchisée par la norme de solidarité. Enfin, la croyance dans les capacités d'actions de l'État sur la société y est forte, notamment dans le domaine économique (lutte contre le chômage). Il s'agit d'une sorte de jacobinisme de gauche.

A cette version du référentiel, on peut rattacher les politiques sectorielles suivantes :

- les nationalisations à 100 % ;
- la politique de reconquête du marché intérieur, la relance de la consommation ;
- le renforcement des prestations familiales ;
- la loi Quillot en matière de droit des locataires ;
- la politique agricole d'Edith Cresson ;

La seconde interprétation, au contraire, assigne une priorité à la reconstitution de la compétitivité des entreprises, dont le rôle économique et social est valorisé, à l'inverse de celui de l'État. Au sommet de la hiérarchie normative, il n'y a plus la norme de solidarité mais la norme de compétitivité et son corollaire, la nécessité de s'adapter aux contraintes externes.

A ce référentiel, on peut rattacher :

- les nationalisations partielles à 51 % ;
- la politique de « rigueur » avec priorité à la lutte anti-inflation et désindexation des salaires ;
- la politique industrielle menée à partir de 1983 ;
- la politique de freinage des dépenses publiques et de baisse de l'impôt sur le revenu ;
- la politique d'aménagement du temps de travail (« flexibilité ») ;
- la décentralisation.

On voit bien que selon que l'on se situe dans le cadre de la première ou de la seconde interprétation, la lecture des contraintes qui pèsent sur les politiques publiques est différente parce que la matrice normative n'est pas la même : dans un cas, on accorde la

priorité à des politiques visant à accroître la justice sociale, dans l'autre à des politiques tendant à restaurer la compétitivité. Bien entendu, dans la réalité, les choses ne sont pas aussi tranchées, un même ensemble de mesures pouvant se rattacher aux deux référentiels en même temps.

Il reste que l'histoire des débuts du septennat de François Mitterrand est celle de la lutte entre ces deux grandes références et surtout de la prédominance progressive, à partir de 1981-1982, du référentiel de compétitivité sur le référentiel de solidarité. On a probablement là une des clefs qui permet d'expliquer l'intensité (et pas seulement l'ampleur) du travail interministériel sous le gouvernement Mauroy. C'est aussi ce qui explique le sentiment d'incohérence que l'on ressent parfois à propos du travail d'élaboration des politiques publiques au cours de cette période. En effet, toute une série de politiques sectorielles ont été élaborées, dans la foulée de la victoire du 10 mai, en accord avec le référentiel de solidarité qui était alors dominant (en particulier pendant l'« état de grâce »). Or, à partir du moment où c'était une interprétation privilégiant la recherche de compétitivité qui prenait le pas sur celle mettant en avant la solidarité, toutes ces politiques se trouvaient en porte à faux et frappées d'incohérence par rapport à la matrice centrale de référence (politique du logement, politique agricole...).

On comprend qu'il puisse y avoir d'importantes contradictions entre les différentes normes du référentiel. Par exemple, la norme d'encouragement à la mobilité sociale est toujours contradictoire avec d'autres normes exaltant la stabilité sociale. Tout le problème est alors — comme on le verra plus loin — celui de déterminer la hiérarchie entre ces normes.

Les normes du référentiel global sont donc fortement liées aux valeurs dominantes, c'est-à-dire à la perception que l'on a de la vie, de la société, de l'environnement, etc. Par exemple, on ne peut pas comprendre le référentiel global des années soixante en France sans faire appel aux nouvelles valeurs qui s'imposent dans la société française de l'époque : recherche du bonheur dans la consommation, libéralisation des mœurs, etc.

Inversement, la question se pose de savoir dans quelle mesure,

aujourd'hui, le changement des valeurs (replis sur soi, crise de l'idéologie du travail...) ne va pas mettre en porte à faux les conceptions qui président à l'élaboration des politiques publiques. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que le référentiel global est en réalité intégré dans un modèle culturel qui lui donne son sens et l'articule aux pratiques quotidiennes des individus et des groupes.

Cela dit, ce serait une erreur de considérer cette référence socioculturelle comme neutre et désincarnée. Il y a au contraire une liaison forte, même si elle est complexe, entre la mise en place d'un nouveau système global de normes et l'émergence de nouveaux rapports de domination dans la société. C'est pourquoi on ne peut pas étudier la mise en place d'un nouveau référentiel sans utiliser la notion d'hégémonie, c'est-à-dire l'ensemble des processus par lesquels un groupe social impose à l'ensemble de la société sa vision du monde, son projet. Le même problème se pose d'ailleurs au niveau du secteur.

Le référentiel sectoriel

C'est l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession. Comme le référentiel global, il n'est ni complètement rationnel, ni complètement arbitraire. Il est construit : c'est une image sociale du secteur. Il n'est pas rationnel parce qu'il correspond d'abord à la perception qu'ont les groupes dominant le secteur : paysans entrepreneurs, grand patronat, médecins hospitaliers, professeurs agrégés, « officiers techniciens » vont construire une représentation de l'agriculture, de l'industrie, de la santé, de l'enseignement, de la défense, d'abord conforme à leurs intérêts corporatifs.

Le premier effet de cette représentation sera de baliser les frontières des secteurs, en conformité évidemment avec les mécanismes socio-économiques dominants. Ainsi, la représentation actuellement dominante du secteur agricole tend-elle à exclure les « faux agriculteurs » : petits paysans, agriculteurs âgés, pluri-actifs. De même, la représentation dominante du système de défense tend-elle à refermer l'institution militaire autour d'une élite professionnelle de « haut niveau », à l'opposé d'une armée

faite de citoyens-soldats. Les frontières du secteur, telles qu'elles apparaissent dans le référentiel, sont donc pour partie le résultat d'un rapport de force dans lequel le plus fort impose ses conceptions.

Mais le référentiel sectoriel n'est pas non plus complètement arbitraire, parce qu'il doit bien tenir compte, au moins en partie, des groupes qui composent le secteur. Tout le problème est ici non plus d'exclure, mais d'organiser le leadership d'une catégorie sociale spécifique sur l'ensemble du secteur : le groupe dominant fait accepter son leadership sectoriel, c'est-à-dire son aptitude à gérer, à diriger le secteur, en faisant accepter comme « vraies » ses conceptions du secteur.

Par exemple, il est évident qu'à partir du moment où c'est une conception de la médecine comme système de soin de haut niveau qui prévaut, les médecins hospitaliers auront « naturellement » une place privilégiée. De même, à partir de l'instant où l'idéologie dominante en agriculture est celle de l'agriculture d'entreprise, les paysans entrepreneurs vont s'imposer comme catégorie dirigeante.

Comme le référentiel global, le référentiel sectoriel est donc un construit social. C'est une image qui est elle-même le produit des rapports de force dans le secteur. Souvent, la structure même du référentiel reflétera un compromis entre les différentes élites en compétition au sein du secteur. C'est alors que l'on peut mesurer l'efficacité de certaines « idéologies molles » dont la plasticité même permet d'agrèger des représentations et des images concurrentes. Le référentiel n'est donc pas le produit direct de ces rapports de domination, parce qu'entre ces rapports et les mécanismes de production du référentiel s'intercale toute une série de médiations sur lesquelles on reviendra.

Les éléments de transaction

Ce sont des normes qui articulent, qui intègrent les deux niveaux définis ici. Par exemple : « nécessité » pour l'industrie de répondre aux défis de la concurrence extérieure; « nécessité » pour l'agriculture de s'adapter aux nouvelles exigences du « monde moderne ». Inversement : « nécessité » de préserver une paysannerie forte pour contrebalancer la montée des masses urbaines (III^e Répu-

blique) ou entretenir le territoire et se préserver du chômage (aujourd'hui) ; « nécessité » de construire une nouvelle défense, et donc d'obtenir de nouveaux crédits, pour répondre aux nouveaux objectifs de la France dans le monde, etc.

On verra plus loin que cette opération d'encastrement du référentiel sectoriel dans le référentiel global est une étape décisive de la construction d'une nouvelle politique. On verra aussi que ces processus de transformation donnent souvent lieu à des alliances entre une fraction de l'élite globale et certaines élites sectorielles.

Le référentiel d'une politique publique, entendu comme représentation des rapports global/sectoriel, a donc pour effet de structurer le champ d'une politique. Il en détermine l'extension géographique ou sociale, et hiérarchise ses objectifs.

Reprenons l'exemple de la politique agricole : il est clair que la propriété foncière, comme objet de l'intervention étatique, était hors du champ de la politique agricole d'avant-guerre. La norme était : « Respect absolu de la propriété. » Aujourd'hui, l'image de l'agriculture, et donc de la propriété foncière, a changé : le sol est devenu un outil de production et un objet de l'intervention de l'Etat. Le nouveau champ normatif a fait entrer le problème foncier dans l'espace de la politique agricole. Mais seulement jusqu'à un certain point : on a vu de quelle façon Edith Cresson s'est heurtée à une violente opposition professionnelle lorsqu'elle a voulu créer les « offices fonciers », elle avait transgressé le champ normatif dominant en agriculture, sans avoir au préalable obtenu une modification du référentiel.

En définitive, on peut dire que le référentiel est une image de la réalité sociale construite à travers le prisme des rapports d'hégémonie sectoriels et globaux. C'est une image codée du réel, et en particulier du RGS. Mais cette image n'en produit pas moins des effets tangibles : sans rendre le réel complètement transparent, puisqu'elle occulte en général les rapports d'hégémonie, elle le rend un peu moins opaque parce qu'elle permet, à travers les normes qu'elle produit, d'agir sur le réel : ce sont les lois, les décrets, les procédures, etc.

Il est donc absolument fondamental d'identifier maintenant qui construit ce référentiel ? De quelles façons ? En vertu de quel code social ? Et au profit de qui ?

C - LES MÉDIATEURS, ACTEURS CENTRAUX DES POLITIQUES

Les médiateurs sont les agents qui élaborent le référentiel des politiques publiques. En réalité, cette fonction est double car elle consiste : à décoder le RGS, c'est-à-dire à le rendre intelligible aux acteurs en présence, à travers l'élaboration d'une philosophie de l'action ; à re-coder ce RGS en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et en critères d'intervention politiques.

En d'autres termes, il s'agit d'une sorte d'opération d'alchimie idéologique à travers laquelle un acteur social va transformer une réalité socio-économique relativement opaque en un programme d'action politique cohérent. Il n'est pas besoin d'ajouter à quel point l'exercice de cette fonction va conférer à cet acteur un rôle stratégique dans le processus d'élaboration de la nouvelle politique. En voici quelques exemples, dans les domaines déjà évoqués plus haut.

— Le rôle des « jeunes médecins » dans l'élaboration de la réforme hospitalière du 30 décembre 1958 (Réforme Debré) est bien mis en évidence par Haroun Jamous, qui les appelle les « jeunes turcs ». Ce sont des médecins relativement jeunes (la quarantaine) plutôt orientés à gauche, et ayant une autre conception de la profession médicale, avec notamment une orientation sur la recherche (Jamous, p. 56). Or, la réforme est précisément née de la rencontre entre ces jeunes médecins, qui inventaient une autre façon de faire de la médecine plus adaptée au nouveau RGS, et un « réformateur autoritaire », le P^r Debré. Et Jamous précise que ce n'est « pas seulement une rencontre de spécialistes élaborant et visant les mêmes objectifs techniques, mais aussi une rencontre d'hommes ayant en commun une conception de ce que devraient être les valeurs d'une société, du moins dans le secteur de la santé, et décidée à les faire triompher » (Jamous, 1969, p. 152).

On ne saurait mieux décrire le processus de construction d'un nouveau référentiel sectoriel : les jeunes médecins décrits par

Jamous sont les médiateurs entre le secteur médical et la société parce qu'ils élaborent une nouvelle image de la santé dans la société.

— C'est exactement ce qu'ont fait les jeunes agriculteurs du CNJA en 1956-1960 : sur la base d'une perception différente de la place de l'agriculture dans la société, ils ont élaboré une nouvelle philosophie du métier d'agriculteur : non plus exploitant familial, mais chef d'entreprise. Puis ils ont transformé cette nouvelle conception en un programme d'action qu'ils ont fait partager aux responsables politiques de l'époque (Muller, 1984).

— C'est encore la même démarche que l'on trouve chez les jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées dont J.-C. Thoenig décrit le rôle dans l'élaboration d'une nouvelle politique urbaine : à partir du constat d'un déclin du monde rural dans la France de l'après-guerre, et du développement symétrique du monde de la ville, ils ont élaboré un nouveau champ d'intervention administrative : la planification urbaine (Thoenig, 1973).

— Dans le même ordre d'idées, il serait intéressant de savoir par qui a été élaborée la nouvelle conception du métier militaire centrée sur le maniement d'armes de plus en plus sophistiquées et dont la dissuasion nucléaire est l'aboutissement. Inversement, il serait intéressant de mesurer quelle est aujourd'hui l'audience, au sein de l'armée, d'une conception différente de la dissuasion telle que l'exprime, par exemple, le livre du général Copel (Copel, 1984). Après tout, la création de la Force d'Action rapide et l'accent mis sur la capacité d'intervention ponctuelle à l'extérieur (Zaïre, Tchad, Liban...) procèdent du même souci. Serait-ce le retour des « baroudeurs » ?

Ce qui est clair ici, c'est que le travail des médiateurs va beaucoup plus loin, comme le montrent de nombreux auteurs (Jamous, 1979; Thoenig, 1973; Padioleau, 1982) qu'un simple travail de réflexion « technique » et d'élaboration de nouvelles règles d'intervention. Au-delà des débats techniques, le rôle des médiateurs consiste à élaborer un nouveau projet socioculturel qui vient conforter le nouveau champ normatif.

Et c'est bien ici que l'on retrouve la question de la hiérarchie des normes : la fonction du projet socioculturel est précisément de

donner aux différentes normes du référentiel leur poids respectif. Ces dernières sont donc hiérarchisées et ordonnées en fonction de leur place dans le projet. Une politique peut être pluri-normative et contradictoire, tout en étant globalement orientée dans un sens déterminé : toutes les normes n'ont pas le même poids, ni la même position hiérarchique. Dans cette perspective, le rôle des médiateurs consiste à modifier et à légitimer une nouvelle hiérarchie des normes qui souvent préexistent à la mise en place d'une nouvelle politique.

Par exemple, la politique agricole de la V^e République a toujours poursuivi deux objectifs contradictoires : faire partir les paysans des campagnes (normes de mobilité) et maintenir la paysannerie comme couche appui de la coalition au pouvoir (norme d'intégration). C'est ce qui explique que la politique agricole ait pu souvent paraître totalement incohérente : quel rapport entre le « discours-vérité » d'Edgar Pisani, ministre de l'Agriculture en 1961 et les subtiles nuances de son successeur Edgar Faure, qui affirmait que la défense de l'agriculture familiale restait le pivot de sa politique ? En réalité, les deux discours ne privilégient pas les mêmes normes : l'un mettait l'accent sur le changement, et l'autre sur la stabilité. Mais il est clair qu'en référence au modèle socio-culturel dominant de l'époque, c'est bien Edgar Pisani qui exprimait le sens de la politique agricole, et non Edgar Faure.

Le rôle des médiateurs est donc, en définitive, de modifier et de légitimer une nouvelle hiérarchie des normes politiques qui souvent existent déjà. Ainsi le CNJA n'a-t-il pas découvert les vertus de l'exode, d'autres l'avaient fait bien avant. En revanche, il a contribué à légitimer une norme qui existait déjà en renversant le rapport qui la liait aux autres normes. Alors que, jusqu'ici, l'exode rural était frappé de négativité, il devient une norme positive.

De même, le général Copel propose de rééquilibrer le rapport de hiérarchie entre le nucléaire et la défense conventionnelle, il suggère un renversement de la hiérarchie des normes du référentiel (Copel, 1984).

Autre exemple : le groupe qui a produit les nouvelles orientations en matière de politique industrielle a en réalité renversé le

rapport des normes au profit de celles qui privilégient la compétition extérieure et la mobilité professionnelle, au détriment de celles privilégiant le maintien des équilibres existant et le « vivre au pays ». Comme le montre E. Friedberg, les deux normes coexistent toujours, à travers des systèmes d'action différents, mais la seconde a supplanté la première. Le débat est toujours d'actualité comme le montrent les difficultés rencontrées par la CFDT et la « deuxième gauche » pour modifier la hiérarchie des normes entre emploi et salaire, ainsi que les débats sur l'aménagement du temps de travail.

De ce point de vue, les années soixante sont un extraordinaire terrain d'étude parce que, au cours de cette période, la plupart des référentiels des politiques publiques ont été modifiés, voire bouleversés par des changements de hiérarchie et d'ordonnement des normes. Or, l'ensemble de ces modifications s'est fait autour d'une norme structurante, qui est au cœur du référentiel global depuis cette période : c'est la norme de modernité.

Autrement dit, le rôle des médiateurs au cours de cette période a été de remettre en conformité avec la norme de modernité les différents référentiels sectoriels. Cela vaut aussi bien pour l'agriculture que pour la santé, l'éducation, la défense, l'industrie, l'urbain.

La fonction de médiateur est donc fondamentalement une fonction intellectuelle au sens que Gramsci donne à ce terme. Ainsi le rôle des « officiers modernistes » a-t-il été de faire entrer toute la modernité de l'après-guerre dans ce milieu particulièrement fermé qu'est l'institution militaire. Il en est de même pour les militants du CNJA, les jeunes médecins, les planificateurs, etc. ; c'est alors que se pose à nouveau la question de l'hégémonie.

Les médiateurs construisent le leadership sectoriel

Il ne faut pas en effet se représenter la construction d'un nouveau référentiel comme un processus purement « idéologique », sans rapports avec le concret des relations sociales. Au contraire, l'expérience montre qu'il s'agit d'une démarche intellectuelle en actes. Cela signifie que c'est à travers des combats, des luttes sociales, des conflits de pouvoir que s'impose peu à peu une

nouvelle vision du monde : c'est la pratique des concepts qui crée et diffuse les concepts. Le processus de création d'une vision du monde, comme l'a bien montré Gramsci, n'est donc pas un procès de type scientifique ou intellectuel au sens traditionnel du terme. C'est un processus social collectif, même si toujours certains individus ou acteurs émergent et formalisent plus particulièrement la nouvelle idéologie.

Ainsi le mécanisme par lequel s'est imposée en agriculture une nouvelle vision du métier et de la place du paysan dans la société est le résultat d'un processus qui a mis en jeu, pendant une vingtaine d'années, des milliers de militants des organisations d'action catholique, des groupes professionnels et syndicaux. Cela s'est traduit par des centaines de micro-luttes locales, relayées par les prises de positions plus globales où interviennent des intellectuels-paysans comme Michel Debatisse. Le programme du Centre national des Jeunes Agriculteurs de 1959, qui formalise la nouvelle conception, est donc dépourvu de sens si on le coupe de cet arrière-plan.

De même, la nouvelle conception du développement industriel a été progressivement élaborée à travers un processus long et complexe où interviennent les planificateurs, certains fonctionnaires des Finances, des hommes de cabinet, une fraction du patronat, des journalistes économiques célèbres... Certains aspects de cette élaboration idéologique étant d'ailleurs paradoxaux, comme le rapport Rueff par exemple, îlot de tradition dans un océan de modernité.

De la même façon, le travail intellectuel effectué au sein du PS avant 1981 a débouché sur des résultats contrastés dans certains domaines, comme celui de la décentralisation ou celui des droits des salariés, il a fortement contribué à modifier les images de référence des acteurs concernés, ce qui a permis de faire évoluer durablement certaines politiques gouvernementales. Dans d'autres domaines, en revanche, comme l'école publique, la persistance de certains référentiels traditionnels de la gauche a conduit à la mise en place de politiques plus en décalage par rapport à l'évolution générale des mentalités et qui ne furent appliquées qu'avec difficulté.

Le travail des médiateurs est donc lié aux processus hégémoniques dans la société, dans la mesure où l'élaboration d'un nouveau référentiel se fait toujours au profit d'une nouvelle couche ou catégorie sociale et à travers des luttes souvent difficiles. Ainsi la nouvelle philosophie du métier militaire s'est-elle imposée à travers de rudes conflits entre les différentes catégories d'officiers, sur fond de décolonisation et de révolte contre l'autorité politique : les médiateurs construisent le leadership sectoriel. Reste à savoir quelle est leur origine.

Conformément à la distinction faite plus haut entre référentiel global et référentiel sectoriel, il faut distinguer les élites dirigeantes qui élaborent le premier et les opérateurs sectoriels qui construisent le second.

Le propre de l'élite dirigeante est de construire des représentations dominantes dans la société, c'est-à-dire les images de référence en fonction desquelles les différents groupes sociaux vont déterminer leur action. Il s'agit d'une fonction stratégique dans la mesure où ce que construit l'élite, en définitive, c'est la façon dont la société voit son avenir et dont elle va agir sur elle-même, *via* les politiques publiques (cf. chap. VIII).

Un bel exemple nous en est donné par la *New Deal* de Roosevelt, qui, en pleine crise économique, a redonné brusquement un sens, une cohérence aux interventions de l'Etat sur la société, mettant fin par là même à la « crise des valeurs » qui étreignait l'Amérique. Il serait évidemment intéressant d'étudier comment et par qui les idées du *New Deal* ont été élaborées et diffusées dans la société américaine des années trente.

Plus près de nous, on a un bel exemple avec le processus d'élaboration, dans la France de l'après-guerre, du projet modernisateur qui tout à la fois a permis un changement dans les rapports globaux d'hégémonie et a donné à la France un nouvel avenir. En même temps, ce projet allait donner leur cohérence et leur relative unité aux politiques.

On connaît, au moins approximativement, les contours de cette élite modernisatrice. Ils recourent ceux du groupe qui a

élaboré la nouvelle politique économique, ce qui n'est pas étonnant puisque cette politique était au cœur du projet modernisateur lui-même : planificateurs, dirigeants d'entreprises publiques, hauts fonctionnaires, membres des cabinets ministériels, hommes politiques, grands chefs d'entreprise, syndicalistes, journalistes : ils ont tous contribué à créer une nouvelle vision de la société structurée par son système économique industriel, selon laquelle il était possible d'agir de façon rationnelle et scientifique pour maîtriser le développement, l'« expansion » (Winock, 1978).

De ce point de vue, la limite est floue entre l'élite globale et les opérateurs sectoriels. Après tout, jeunes agriculteurs, nouveaux médecins, officiers modernistes ou ingénieurs des Ponts non conformistes participent tous à l'élaboration du nouveau projet sociétal. Simplement, ces derniers situent leur action dans le cadre d'un secteur précis, alors que le propre des grands intellectuels est de ne pas être sectorisés.

Le processus de création de nouvelles images de référence est donc aussi un processus de médiation entre des intérêts sectoriels, plus ou moins antagonistes ou concurrents. On retrouvera cette question à propos du problème du corporatisme.

Cela dit, ce qui fait l'efficacité des opérateurs sectoriels, c'est toujours leur capacité de prendre en compte les données du rapport global/sectoriel. Ils réussissent, au moins pour un temps, à dépasser le simple cadre de la reproduction du secteur et donc des intérêts corporatistes pour intégrer leur projet sectoriel-corporatif dans un intérêt plus général.

C'est ce qui permet de comprendre les « rencontres » qui, tout au long des années cinquante et soixante en France, ont mis en présence représentants des secteurs et « technocrates » (au sens de médiateurs globaux) symbolisés par des personnalités comme Jean Monnet (Monnet, 1976), les Debré (père et fils), Edgar Pisani. Ce que ces rencontres ont réalisé, c'est pour un temps la fusion des intérêts sectoriels-corporatifs et des intérêts globaux.

Ici, deux cas de figure sont possibles : ou bien les opérateurs sectoriels sont des fonctionnaires qui vont définir pour eux-mêmes et pour les « usagers » dont ils sont responsables, une nouvelle philosophie de l'intervention publique. On est ici dans le domaine

de l'élite dirigeante (que l'on étudiera de manière plus approfondie au chapitre VII); ou bien les opérateurs sectoriels sont des acteurs sociaux proprement dits : CNJA, médecins, chefs d'entreprise, syndicalistes. Mais dans les deux cas, c'est toujours la même opération de décodage du rapport global/sectoriel et de recodage de ce rapport en termes d'action publique qui est ainsi réalisée.

Autrement dit, le rôle des médiateurs consiste à inventer les termes dans lesquels se pense et agit la société. A travers cette action de production des référentiels, ce que construisent les médiateurs, c'est l'image que la société se donne d'elle-même, et à travers laquelle elle va mettre en œuvre des processus de régulation de sa sectorialité. Pour chaque politique, ils produisent le code, ou, comme le dit Yves Barel, les « algorithmes » qui structurent chaque politique comme autant d'équations fondamentales (Barel, 1982) : « Moins les paysans seront nombreux, plus leurs revenus pourront être élevés »; « La réduction du taux d'inflation est fonction de la réduction du taux d'augmentation des revenus »; « Le chômage est une fonction inverse du taux de croissance... »; « L'Etat sanitaire de la population est fonction de l'équipement hospitalier ».

On pourrait ainsi multiplier les exemples de ces équations qui sont autant de « recettes », d'opérateurs intellectuels qui permettent d'agir sur la réalité sociale en réduisant son opacité, en la rendant intelligible. A travers leur fonction de production des politiques publiques, les médiateurs incarnent cette action de la société sur elle-même : à travers eux, la société se dédouble, se comprend et se transforme.

CHAPITRE IV

Deux exemples de politiques sectorielles

Grands corps et professions face aux politiques

Les deux cas retenus correspondent à des situations relativement différentes dans la mesure où les processus de médiation à l'œuvre ne sont pas les mêmes : dans le cas de l'agriculture, on a affaire à un corporatisme du type professionnel ancré dans la société civile, et c'est au sein de cette profession agricole qu'il faudra rechercher les principaux acteurs du changement politique. Les développements de la politique agricole en France correspondent en effet à une intervention dans un secteur relativement bien structuré par des organisations professionnelles ayant derrière elles une longue pratique de la négociation, puis de la « gestion » des politiques.

Le politique du câble, au contraire, se développe dans le monde beaucoup plus fermé des grands corps de l'État et, dans ce cas, c'est l'élite dirigeante — ou une fraction d'entre elle — qui sera l'acteur principal. C'est l'exemple même d'un secteur en voie de structuration. Il s'agit d'une situation beaucoup plus ouverte où apparaissent en pleine lumière les multiples affrontements entre logiques professionnelles, logiques des grandes organisations, logiques administratives et enfin logiques politiques.

On a donc deux cas de figure assez contrastés qui pourtant conduisent tous les deux à mettre l'accent sur l'importance des processus de médiation dans l'élaboration des politiques publiques.

Les deux exemples seront abordés de la même manière : on cherchera à montrer, comment à partir de la construction ou de la

reconstruction d'un référentiel sectoriel, un ensemble d'acteurs appartenant au secteur ou se situant à l'extérieur construisent ou reconstruisent un mode d'articulation entre les intérêts sociaux et l'Etat dans un domaine donné. Il s'agira dans les deux cas de mettre en mouvement le schéma d'analyse des politiques proposé au chapitre précédent de façon à en saisir le fonctionnement non plus par rapport à une situation donnée mais dans le temps.

Au-delà des différences d'objet et de modes d'organisation des intérêts concernés dans chaque politique publique, il est possible de définir une démarche d'analyse commune qui rende compte de la spécificité de l'Etat en action.

A - LA POLITIQUE AGRICOLE :

TRANSFORMATIONS DU SECTEUR ET CHANGEMENT DE POLITIQUE

L'histoire de l'agriculture française (cf. Muller, 1984) illustre de manière presque caricaturale le passage du territoire au secteur, à travers l'émergence, au sein de la « campagne » ou du « monde rural », d'un secteur agro-industriel organisé comme une filière de production et non plus comme un ensemble de territoires. Etudier l'évolution de la politique agricole, c'est donc observer la genèse d'une politique sectorielle en même temps que la naissance d'un secteur.

En outre, la politique agricole française a connu, depuis 1914, deux périodes de changement de ses objectifs et de ses modes d'intervention. La première, à la fin des années cinquante et au début des années soixante, correspond à la mise en place d'une politique de modernisation et d'adaptation de l'agriculture qui va entraîner une nouvelle donne dans les relations Etat-profession agricole. La seconde, plus récente et pour une part vouée à l'échec, est la tentative de 1981 pour changer à nouveau les objectifs de cette politique sectorielle. Il est donc possible d'observer de manière quasi expérimentale les mécanismes qui font changer une politique (en 1960) ou qui l'en empêchent (en 1981). En passant, on retrouvera (comme dans le cas du câble, d'ailleurs) le problème de l'impact de l'alternance politique sur les politiques publiques.

Reprenons donc les principales étapes de la politique agricole à la lumière de cette grille d'observation.

La politique agricole de la III^e République

Schématiquement, la politique agricole telle qu'elle se développe en France au début de ce siècle peut être caractérisée par deux traits fondamentaux : il s'agit d'abord d'une politique de présence dans les campagnes ; il s'agit ensuite d'une politique de maintenance des équilibres économiques et sociaux dans le monde rural (Gervais, Jollivet, Tavernier, 1976).

Le premier caractère est attesté par la création, en 1881, du ministère de l'Agriculture à partir d'un démembrement du ministère du Commerce. Par cette création, la nouvelle République entendait marquer immédiatement tout l'intérêt qu'elle portait à la paysannerie. D'autres mesures allaient avoir un effet plus concret, en particulier la généralisation des chaires départementales d'agriculture occupées par les professeurs d'agriculture dont le rôle était à la fois d'assurer l'enseignement agricole dans les écoles normales et de « vulgariser », dans la mesure de leurs faibles moyens, le « progrès agricole » auprès des paysans.

Ce qu'il faut remarquer ici, c'est le décalage stupéfiant qui existait entre le discours de l'Etat sur l'agriculture et la faiblesse des moyens qui lui étaient consacrés. Pour les élites politiques de l'époque, qu'elles aient été favorables à la République ou au contraire farouchement hostiles, l'agriculture était un enjeu central, tout le monde affirmant placer les intérêts du paysan au sommet de ses préoccupations (Barral, 1966). En même temps, il faut bien constater que la politique agricole ne touchait réellement qu'une infime minorité des ruraux, comme le montrent par exemple les chiffres de fréquentation de l'enseignement agricole.

Le second caractère de la politique agricole, bien évidemment lié au premier, était une volonté non pas, comme c'est le cas aujourd'hui, de faire changer l'agriculture mais au contraire d'en freiner l'évolution. Certes, on affirmait bien qu'il fallait inculquer dans la mesure du possible des notions d'agriculture moderne aux paysans, mais la faiblesse des moyens disponibles ne permettait pas que cela débouche sur un changement significatif des méthodes de

culture et surtout pas des structures de production, qui demeureraient pour l'essentiel fondées sur l'exploitation familiale tournée vers l'autosubsistance. Malgré certaines proclamations, l'objectif de la politique agricole était un objectif de conservation plus que de changement, comme le manifeste clairement la politique de protection douanière à laquelle le ministre Jules Méline a attaché son nom (Barral, 1966).

La question qui se pose alors est celle de savoir quel était le sens d'une telle politique, que beaucoup d'observateurs n'ont pas manqué de qualifier de « rétrograde », « archaïque » quand ils ne soulignaient pas l'« absence » de politique sous la III^e République (Augé-Laribé, 1950).

En réalité, ces observateurs commettent un anachronisme, parce qu'ils jugent la politique agricole du début du siècle avec les schémas de pensée postérieurs à la seconde guerre mondiale, quand les politiques publiques avaient « naturellement » pour fonction de faire bouger le secteur concerné. Rien de tout cela, au contraire, à l'époque de Jules Méline : la politique agricole de maintenance était en fait exactement adaptée à l'état des rapports sociaux de l'époque, ce qui signifie, si l'on se situe dans le cadre du schéma général d'analyse proposé au chapitre III, qu'elle était en phase avec le rapport global-sectoriel tel qu'il existait alors. Comment peut-on le caractériser ?

Au niveau global, tout d'abord, les exigences de la société française de l'époque à l'égard de l'agriculture correspondent à la fois à une exigence de reproduction économique et à une fonction de stabilisation politique. Comme le montre bien le tome IV de *L'histoire de la France rurale*, le modèle de développement adopté par la France à cet époque était, contrairement à l'exemple anglais, fondé sur l'expansion internationale des capitaux bancaires plutôt que sur l'industrialisation du pays. De ce fait, les « demandes » adressées à l'agriculture par le secteur économique concernaient à la fois une limitation des importations agricoles (recherche de l'autosuffisance alimentaire) et une certaine mobilisation de l'épargne paysanne (le « bas de laine ») de façon à dégager des capitaux susceptibles d'être exportés. A l'inverse, ce modèle de développement ne concevait que marginalement l'agriculture

comme un débouché industriel ou comme un réservoir de main-d'œuvre (Gervais, Jollivet, Tavernier, 1976).

Plus généralement, comme le montre bien R. Kuisel, le modèle de développement français, surtout jusqu'en 1914, était un modèle d'équilibre entre les différentes activités plus qu'un modèle de changement. Dans un tel contexte, une politique de maintien des équilibres ruraux s'explique aisément (Kuisel, 1984).

D'autant plus que, d'un point de vue politique, l'attente à l'égard de la paysannerie correspondait, de la même façon, à une fonction de stabilisation du système des forces en présence. Traumatisée par le bain de sang de la Commune de Paris, la République a peur de la montée des couches « dangereuses ». Pour faire face à ce risque, l'alliance avec la paysannerie, qui apparaît alors comme une classe appui, est un élément essentiel de la « synthèse républicaine » évoquée par Stanley Hoffmann (Hoffmann, 1963).

Du point de vue du secteur, ensuite, on s'aperçoit que la politique agricole est un enjeu central dans la concurrence que se livrent les nouvelles élites rurales républicaines et les élites conservatrices qui dominent traditionnellement la campagne. Le problème est de savoir si la paysannerie restera la masse de manœuvre des forces agrariennes traditionnelles ou bien si elle fera progressivement allégeance à la République (Barral, 1966). On conçoit bien, dans ces conditions, que l'objet de la politique agricole soit à la fois la maintenance des équilibres socio-économiques ruraux et la socialisation progressive des couches paysannes au nouveau régime présenté comme protecteur de la petite exploitation et dispensateur des lumières nouvelles. Sous cet angle le professeur d'agriculture, qui est à la fois détenteur d'un savoir scientifique, « ami des agriculteurs » et représentant du gouvernement de la République, incarne à merveille cette politique toute en nuances.

Ce qui résume cette politique agricole, en définitive, c'est son adéquation parfaite avec le rapport global-sectoriel de l'agriculture au tournant du siècle : elle exprimait exactement la place et le rôle de l'agriculture, ou plutôt du monde rural, au sein de la société française de l'époque. De ce fait, le référentiel de la politique agricole était d'abord structuré autour d'une norme de stabilité ou de maintenance qui hiérarchisait la norme de modernité ou d'adapt-

tation, cette dernière n'étant pas absente mais secondaire. En cohérence avec cette matrice normative, la politique agricole allait se donner comme objectif central avant tout de maintenir, dans la mesure du possible, le maximum de paysans à la terre, même si le coût à payer était celui d'une moindre modernisation. Mais les choses n'allaient pas en rester là.

Les changements dans la société globale

Globalement, cette politique agricole a été celle de la France jusqu'en 1940 même si, évidemment, un certain nombre d'évolutions se sont fait sentir avant. Mais avec le fantastique traumatisme de la seconde guerre mondiale, toutes les composantes du système vont se trouver affectées : le rapport global-sectoriel caractéristique du début du siècle va être définitivement déstabilisé, à commencer par la place de l'agriculture dans la société globale.

Avec la Libération, la société française abandonne la recherche de l'équilibre et le malthusianisme de l'avant-guerre pour faire le choix de l'expansion et de la modernisation. Bien sûr, il faudrait nuancer là encore dans la mesure où l'on sait bien que le renversement ne s'est pas fait en un jour (est-il même achevé ?). Mais la guerre, ou plus exactement la défaite puis la libération avec les armées anglo-américaines ont montré aux Français ce qu'était une véritable nation industrielle maîtresse de la force mécanique. Comme l'explique bien R. Kuisel, c'est à partir de ce moment-là que l'on prend conscience du retard que la France, qui s'était « assoupie », a accumulé et qu'il lui faut rattraper (Kuisel, 1984). Et c'est bien cette problématique du retard français qui va animer toute une série de politiques publiques de l'après-guerre, à commencer par la planification avec le Plan Monnet. Cette obsession du retard va même provoquer une véritable réinterprétation de l'histoire récente ; ce qui était quelques années auparavant souci de l'équilibre et de l'harmonie devient synonyme d'archaïsme et de routine.

En même temps, on voit arriver aux commandes une nouvelle génération de dirigeants politiques ou économiques ayant une conscience aiguë que le monde a changé et que la France doit

résolument opter pour l'ouverture aux marchés extérieurs. A partir de là étaient engagés les deux processus les plus symboliques de cette époque, à savoir la création du Marché commun et la décolonisation.

Dans ces conditions, on imagine que le rôle économique et social de l'agriculture soit appelé à changer complètement : de refuge des valeurs de la France éternelle, elle devient un secteur productif intégré à l'économie nationale, voire internationale, dont on attend qu'il soit à la fois un débouché de l'industrie et un réservoir de main-d'œuvre susceptible d'alimenter l'industrialisation.

Conséquence logique : la politique agricole, toujours structurée par le référentiel d'équilibre, est de plus en plus en porte à faux par rapport aux politiques économiques de l'après-guerre. Or, le même problème allait se poser du point de vue sectoriel.

La naissance d'un corporatisme sectoriel

Toutes ces transformations de la société française, en effet, n'allaient pas rester sans conséquences sur l'agriculture elle-même. En réalité, les années cinquante apparaissent comme une période d'intense foisonnement d'initiatives à la fois individuelles et collectives.

Le changement affecte d'abord les exploitations agricoles, ou du moins une part de plus en plus importante d'entre elles : après la mécanisation de l'avant-guerre, c'est la motorisation qui est la grande affaire des paysans, et l'achat du premier tracteur a toujours une puissante signification symbolique. Mais c'est aussi l'adoption de nouvelles cultures comme le maïs, l'utilisation croissante des engrais, la mise au point de nouvelles variétés à hauts rendements, les progrès de la sélection génétique. Bref, le métier d'agriculteur se transforme profondément, l'exploitant familial en polyculture-élevage peu intensive cède progressivement la place à l'exploitant spécialisé dans une production et intensifiant ses méthodes d'élevage ou de culture.

En d'autres termes, le paysan se professionnalise, ce qui veut dire qu'il va se situer de moins en moins dans un espace territorial (communauté de voisinage) et de plus en plus dans un espace professionnel ou sectoriel dans lequel les organisations agricoles

vont définir de nouvelles règles d'excellence et donc une nouvelle identité paysanne fondée non plus sur le rapport au terroir mais sur la compétence technique (Coulomb, Nallet, 1980 ; Maresca, 1983).

C'est donc bien une nouvelle image du métier de paysan — mais on dit maintenant « exploitant » ou même « entrepreneur » agricole — qui est construite à cette époque par les organisations professionnelles agricoles, et surtout celles qui sont animées par la nouvelle génération d'agriculteurs qui arrive alors à l'âge adulte. Cette nouvelle conception du métier agricole, qui est banale aujourd'hui mais qui à l'époque était véritablement révolutionnaire, s'organise autour des notions de maîtrise du progrès technique, d'aptitude à la gestion d'une entreprise, de participation à l'expansion économique générale, et enfin de décloisonnement culturel et social (Houée, 1972).

Qui étaient ces « nouveaux paysans » ? Il s'agissait de jeunes agriculteurs issus de régions de tradition agricole comme l'Ouest de la France, qui souvent avaient été formés par les mouvements d'action catholique (la Jeunesse agricole catholique, par exemple) qui étaient alors à leur apogée. Convaincus de la valeur de l'action collective, ils allaient être à l'origine d'une multitude d'organisations qui allaient devenir les ferments de la modernisation agricole. Surtout, ils allaient progressivement investir les organisations syndicales agricoles en commençant par les organisations de jeunes (les Centres Départementaux des Jeunes Agriculteurs) pour finir par prendre les commandes au milieu des années soixante, de la FNSEA elle-même.

Par là même, ils allaient achever la transformation de ces organisations en un syndicalisme de profession (à l'image des syndicats de médecins par exemple) et surtout, ils allaient transformer de fond en comble le discours et les revendications du syndicalisme agricole à l'égard de l'Etat. Désormais, l'objectif assigné au syndicalisme est de promouvoir la modernisation de l'agriculture, y compris en encourageant l'exode agricole et l'agrandissement des exploitations, ce qui, dans le contexte de l'époque, revient à enfreindre le tabou le plus profondément ancré dans les consciences paysannes.

Toutes les données du rapport global sectoriel se sont donc modifiées, en partie d'ailleurs sous l'effet des politiques de l'Etat lui-même. A tel point qu'à la fin des années cinquante, le porte-à-faux entre le référentiel de la politique agricole (qui reste, malgré quelques ajustements, dominé par la norme de maintenance) et l'évolution du rapport global-sectoriel devient proprement gigantesque : l'heure d'une nouvelle politique est arrivée.

Une nouvelle politique agricole

C'est l'alternance de 1958 qui va donner l'occasion de mettre en place une nouvelle politique. Les choses avaient d'ailleurs plutôt mal commencé puisque les débuts de la V^e République vont être marqués par de très violentes manifestations paysannes qui vont obliger le nouveau Premier Ministre à prendre très vite position sur un problème qui, au départ, n'était certainement pas prioritaire pour lui. Comment Michel Debré perçoit-il le problème agricole ? On peut dire que le nouveau pouvoir a une idée fixe : assurer la modernisation de l'économie française. Dans ce contexte, l'agriculture apparaît avant tout comme un obstacle à l'expansion, un frein à la croissance. Le gouvernement n'a donc pas d'idée à proprement parler sur ce que devait être une politique agricole, mais en revanche il sait qu'une telle politique devra être en conformité avec les objectifs de modernisation assignés à l'ensemble de l'économie.

C'est alors que va intervenir une « divine surprise » sous la forme de la découverte par le pouvoir des thèses du Centre National des Jeunes Agriculteurs : voici une organisation, dont la légitimité dans le milieu paysan n'est pas contestable, qui propose une vision de l'agriculture exactement conforme à ce dont le Premier Ministre a besoin : priorité à la modernisation et à l'agrandissement foncier, encouragement au départ des agriculteurs en « surnombre », voilà des thèmes qui s'encastrent parfaitement dans les perspectives générales définies par le gouvernement. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'accord se soit fait rapidement entre le pouvoir et les représentants de la nouvelle génération paysanne, accord qui va être sanctionné par la reconnaissance au CNJA d'une représentativité égale à celle de la FNSEA...

Le pouvoir désigne donc, au sein du milieu, son partenaire privilégié en lui conférant par la même occasion un surcroît de légitimité considérable selon un processus évoqué au chapitre II. A partir de là, les choses vont aller très vite. Au printemps 1960, une série de réunions confidentielles vont réunir les représentants du pouvoir d'un côté (c'est-à-dire un représentant de l'Élysée, un représentant du Premier Ministre et un membre du commissariat au Plan) et l'état-major du CNJA (en particulier Michel Debatisse). De ces réunions qui, il faut le noter, court-circuitent complètement le ministère de l'Agriculture, va sortir un projet de loi qui, adopté par le parlement au cours de l'été, modifie de fond en comble les données de la politique agricole française (Muller, 1984).

En premier lieu, la nouvelle loi affirme que l'objet de la politique agricole consiste à favoriser la mise sur pied d'exploitations agricoles « viables » (ce qui veut dire que toutes ne le sont pas) que l'on définit comme celles procurant un revenu correct à deux personnes. En second lieu, la loi met en place un certain nombre d'outils destinés à favoriser la transformation des structures des exploitations agricoles, notamment en matière d'encouragement à l'agrandissement foncier. Ces mesures vont être complétées plus tard par la mise en place d'un système d'encouragement au départ des agriculteurs âgés afin que leurs terres puissent servir à des agrandissements fonciers.

Il s'agit donc bien d'un renversement complet du référentiel de la politique agricole : désormais, c'est la norme d'adaptation qui devient dominante et qui va prévaloir sur la norme de stabilité. Dans le discours de la politique agricole, les appels à la mobilité sociale vont prendre le pas sur l'exaltation des valeurs d'équité.

Ce qu'il faut noter ici, c'est le rôle stratégique du CNJA dans cette opération de réadaptation de la hiérarchie des normes de la politique agricole aux nouvelles exigences du rapport global-sectoriel. Son rôle s'est en effet développé à un triple niveau :

— D'abord ses représentants ont su décoder et interpréter l'évolution du rapport global-sectoriel de façon à la rendre intelligible aux masses paysannes. Comme on l'a vu au cha-

pitre III, il ne faut pas voir dans cette opération de décodage un simple processus d'élaboration intellectuelle mais une idéologie en actes, c'est-à-dire intégrée dans les pratiques et les conflits qui se développaient dans le monde rural à cette époque.

— Ensuite, le CNJA a contribué à reformuler en termes d'action cette analyse de la nouvelle situation de l'agriculture, permettant ainsi à la paysannerie (au moins à une partie d'entre elle, en tout cas) de prendre en charge sa propre modernisation.

— Enfin, l'état-major du CNJA a fait accepter par le pouvoir les principales mesures qui allaient marquer l'action de l'Etat dans les campagnes au cours des années suivantes.

Le CNJA (entendu ici comme la partie la plus visible d'un mouvement social beaucoup plus vaste) a donc poussé très loin son rôle de médiation. Il ne s'est pas contenté de proposer une nouvelle hiérarchie normative mais s'est substitué en quelque sorte à l'administration de l'agriculture dans la définition des procédures nouvelles de la politique agricole. En même temps, il a intégré son rôle de médiateur sectoriel dans un processus plus vaste d'accession d'une nouvelle catégorie paysanne à la direction du secteur agricole, les deux processus se confortant mutuellement.

On voit clairement apparaître, à propos de cet exemple, la liaison qui existe entre le contenu du référentiel d'une politique, la nature des relations de leadership au sein du secteur, et enfin les frontières mêmes de ce secteur, comme le résume le schéma suivant :

	<i>Avant 1940</i>	<i>Après 1960</i>
Contenu du référentiel	Norme de stabilité	Norme de mobilité
Nature du leadership sectoriel	Elites traditionnelles	Paysans entrepreneurs
Frontières du secteur	Ensemble de territoires	Filières industrielles

Ces éléments n'allaient pas être sans effet sur le système d'intervention lui-même.

La recomposition des relations Etat-profession agricole

La nouvelle politique agricole avait été élaborée par des contacts directs entre les services du Premier Ministre et les dirigeants du CNJA, laissant par là même de côté le ministère de l'Agriculture. Il faut donc s'interroger sur cette mise à l'écart du principal acteur — en théorie — de la politique agricole.

En réalité, l'affaire commence dès le début des années cinquante. A cette époque, les ingénieurs des services agricoles, qui sont les successeurs des professeurs d'agriculture, se lancent à corps perdu dans l'aventure de la modernisation agricole : multipliant les champs d'essai et les démonstrations, ils vont se faire les propagandistes inlassables du « progrès agricole » et acquérir de ce fait un certain prestige au sein du milieu. Le problème est que, enfermés dans une optique strictement productive, ils n'ont pas vu les conséquences sociales que la modernisation de l'agriculture n'allait pas manquer d'entraîner. Et la première de ces conséquences est la naissance d'une nouvelle catégorie de paysans modernisés qui entendent « prendre leurs affaires en main ».

A partir de ce moment-là, les services agricoles vont devoir faire face à deux oppositions professionnelles qui, si elles ne regroupent pas les mêmes couches sociales, vont néanmoins finir par converger au détriment de l'administration. La première est l'opposition traditionnelle des élites rurales à l'intervention de l'Etat dans les campagnes. C'est le vieux conflit des débuts de la III^e République qui fait encore sentir ses effets. Cette opposition, à partir de la seconde guerre mondiale, va se cristalliser au sein des Chambres d'Agriculture et prendre la forme d'une concurrence de services entre ces dernières et l'administration. Les Chambres d'Agriculture, en effet, vont développer de plus en plus leurs activités de services et de conseil aux agriculteurs, se présentant par là même comme leur partenaire privilégié.

La seconde opposition, à la fois moins organisée et plus dynamique, est celle des héritiers de la Jeunesse agricole catholique qui entendent prendre à la lettre le slogan jaciste « voir-juger-

agir ». A travers les organisations qu'ils vont créer, ils vont développer une philosophie de l'action et de la formation en milieu paysan fondée sur l'autonomie et la prise de responsabilité directe, à l'encontre de l'approche magistrale qui caractérisait l'enseignement des Services agricoles.

Le corps des Services agricoles allait donc être victime de la confusion entre l'hostilité traditionnelle à l'Etat républicain et la nouvelle dynamique de la responsabilité développée par la nouvelle génération. Cette convergence allait se traduire par le décret du 11 avril 1959 qui confiait à la profession agricole l'ensemble des activités de formation et de « vulgarisation », les fonctionnaires étant cantonnés à un rôle de surveillance et de contrôle.

Ce décret allait marquer le début du déclin du corps des Services agricoles. Loin d'adopter une attitude offensive en essayant de reconstituer un espace d'expertise, il va se replier sur lui-même et rester largement à l'écart de la grande redistribution des cartes du printemps 1960. La nouvelle problématique de la modernisation des structures agricoles n'apparaîtra à aucun moment comme le produit d'une réflexion collective du corps.

Aussi, lorsque le nouveau ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani, arrive rue de Varenne, avec pour objectif de mener de front la négociation communautaire et la mise en œuvre de la politique des structures, sa première impression est qu'il ne dispose pas de l'outil adéquat pour sa politique. Il va donc tenter de le remanier en profondeur en recomposant le ministère autour des trois grands thèmes de son action (« l'homme, le produit, l'espace »), déclenchant immédiatement de grandes manœuvres des trois principaux corps du ministère (les Eaux et Forêts, le Génie rural et les Services agricoles), personne ne voulant faire les frais du nouveau découpage. Riposte du ministre : il entreprend de fusionner les trois corps de façon à disposer enfin de l'instrument de sa politique. Le problème est que si le Génie rural et les Eaux et Forêts acceptent de fusionner, ils refusent obstinément de se regrouper avec les Services agricoles dont le standing leur paraît insuffisant. Après de dures batailles, le ministre finit par céder, acceptant que le nouveau corps des IGRF ne regroupe, outre les deux premiers corps, qu'une petite partie des services agricoles, le

reste étant versé dans un corps créé à cet effet, les ingénieurs d'agronomie.

Voilà donc une réforme aux effets paradoxaux : conçue pour renforcer l'expertise du ministère en matière de politique agricole, dans la double perspective du Marché commun et de la modernisation de l'appareil productif, elle revient à mettre sur la touche les fonctionnaires les plus orientés vers l'économie agricole et à confier l'exécution de la politique agricole à des spécialistes de l'aménagement rural ! On mesure ici le poids spécifique des facteurs organisationnels qui correspondent, pour le décideur en matière de politique publique à une zone d'incertitude dont il lui faut tenir compte.

Autre conséquence : la disparition des Services agricoles allait provoquer un véritable vide administratif dans lequel la profession allait pouvoir s'engouffrer. En effet, à partir de 1965, tout se passe comme si personne, dans l'administration, n'était plus en mesure de prendre en charge la politique de modernisation de l'agriculture que le gouvernement venait pourtant mettre en place. Le nouveau corps des IGRÉF (Ingénieurs de Génie rural, des Eaux et Forêts), dominé par les anciens du Génie rural, ne se sentait pas concerné. Quant aux ingénieurs d'agronomie, dispersés dans les lycées et complètement démobilisés, ils ne représentent plus une force dans l'administration.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que les syndicats professionnels aient fait valoir auprès du gouvernement tous les avantages qu'il y aurait à leur confier l'exécution de la politique de modernisation de l'agriculture : à partir du moment où il s'agissait de mettre en œuvre une politique d'incitation aux départs de l'agriculture, la profession pouvait paraître effectivement mieux placée que les inspecteurs des lois sociales en agriculture, primitivement chargés de l'opération.

En réalité, chacun avait intérêt à mettre en place une formule de « cogestion ». Pour le gouvernement, cela revenait à confier à une profession le soin de se « restructurer » elle-même, et donc d'assumer tous les risques tenant au mécontentement que cette politique n'allait pas manquer de provoquer. Qu'on imagine ce qu'aurait répondu le Premier Ministre si la CGT lui avait proposé

de prendre en charge la restructuration de la sidérurgie ! Pour les syndicats, en revanche, la prise en charge de cette politique avec son cortège de subventions et d'avantages divers était évidemment une excellente occasion de renforcer son emprise sur le milieu et donc son leadership sectoriel.

C'est dans ces conditions qu'ont été mises en place des structures mixtes mettant en présence, à parité, administration et profession. Il s'agit, en particulier de l'Agence Nationale pour le Développement Agricole (ANDA), association de droit privé mais bénéficiant de taxes parafiscales et présidée par un agriculteur. Au niveau départemental, ses correspondants sont les chambres d'agriculture. Autre exemple, celui du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA), établissement public dont le conseil d'administration se répartit entre administration et profession. Son rôle est la distribution des aides à la modernisation et il est représenté dans les départements par des associations contrôlées par la profession.

La politique de modernisation est donc mise en œuvre à travers un dispositif original qui laisse largement de côté le ministère de l'Agriculture, notamment au niveau départemental où les DDA sont complètement court-circuitées.

La boucle est donc bouclée : nouveau rapport global-sectoriel, nouvelle politique, nouveau système d'intervention fondé sur la cogestion et une nouvelle structure de pouvoir dans le secteur. On va voir qu'une telle situation n'allait pas être sans effet sur la suite des événements.

L'alternance de 1981

Il faut bien reconnaître que les problèmes agricoles n'ont jamais été au cœur des préoccupations de la gauche en général et du Parti socialiste en particulier. Pourtant, au moment où F. Mitterrand accède au pouvoir, le PS a une « doctrine agricole » relativement cohérente. Elle a été élaborée par la Commission nationale agricole du Parti (CNA) qui publie son programme en février 1981. On peut résumer la doctrine en trois points :

1 / On proclame d'abord la nécessité d'introduire plus de justice sociale en agriculture. A partir de l'idée selon laquelle

les revenus des paysans sont marqués par de grandes inégalités, on demande la mise en place d'un système de prix différenciés à partir d'un certain volume de production (quantum). En même temps, on réclame un contrôle plus strict du marché foncier de manière à réduire les risques de cumuls de terres (offices fonciers).

2 / On proclame ensuite le caractère néfaste de l'exode rural, assimilé à du chômage, et l'on demande des mesures vigoureuses destinées à le freiner, voire à le bloquer complètement. Cela revient à critiquer les effets néfastes d'une modernisation de l'agriculture jugée trop brutale.

3 / Enfin, on affirme avec force que la FNSEA, loin d'être une organisation de simple défense des intérêts agricoles, privilégie la défense d'une minorité aux dépens de la masse des petits et moyens paysans qui font les frais de la politique menée jusqu'ici.

Tel qu'il se présente, ce programme est directement inspiré des analyses et des pratiques d'un certain nombre de militants en dissidence par rapport à la FNSEA. Or, c'est à partir de cette plateforme qu'Edith Cresson va d'emblée organiser son action. Le noyau dur du cabinet sera d'ailleurs formé de ceux qui, au sein de la CNA, ont le plus contribué à rédiger le programme, et en particulier plusieurs universitaires spécialistes des questions agricoles.

C'est ce qui explique que l'une des premières mesures prises par le ministre fut d'annoncer que, désormais, la politique agricole française se déciderait rue de Varenne et non au siège de la FNSEA, ce qui revenait à limiter étroitement la « cogestion » chère aux syndicalistes agricoles.

Dans la foulée, on reconnaissait comme « représentatifs » les syndicats agricoles minoritaires ignorés jusque-là par le pouvoir, c'est-à-dire la Fédération française de l'Agriculture (FFA, classée à droite), le MODEF (proche du PC) et surtout la toute nouvelle Confédération des Travailleurs-Paysans (CFNTP) ainsi que la Fédération nationale des Syndicats de Paysans (FNSP) proche du PS et créée par la suite.

Vingt ans plus tard, on voit se rejouer le scénario de 1958, dans la mesure où le ministre issu de l'alternance reconnaît comme représentatifs des mouvements susceptibles de soutenir sa nouvelle politique, à ceci près qu'en 1981, la FNSEA est loin d'être moribonde !

La direction de la FNSEA allait en effet répondre vigoureusement à ce qu'elle considérait comme une offensive directement dirigée contre elle, d'autant plus que certains membres de l'opposition interne de la Fédération allaient être reçus par l'entourage du ministre. De là à parler de « tentative de déstabilisation », il n'y avait qu'un pas qui fut vite franchi.

Cette affaire de la représentation syndicale allait placer d'emblée les rapports entre le ministre et le syndicalisme majoritaire sur le mode de l'affrontement. Très vite, les tensions furent telles que chacun allait s'employer à rassembler ses troupes : le ministre s'appuyant, au prix de nombreuses difficultés, sur un syndicalisme de gauche plutôt turbulent ; la FNSEA reprenant en main ses fédérations les plus contestataires au nom de la défense de l'identité paysanne face aux tentatives de « politisation » et de « déstabilisation ».

Il est clair qu'à ce jeu, le pouvoir n'est pas sorti gagnant, comme le montre par exemple la manifestation de mars 1982 à Paris (100 000 personnes) réunie à l'initiative du syndicalisme majoritaire, puis en 1983 l'échec aux élections des chambres d'agriculture des syndicats marqués à gauche (les listes FNSEA-CNJA totalisant entre 60 et 70 % des voix).

Le plus grave est que cette situation d'affrontement permanent allait priver Edith Cresson de toute possibilité d'ébrécher le front syndical. Elle ne fut en mesure de s'appuyer ni sur les éléments modérés de la FNSEA, ni sur le CNJA, ni sur les chambres d'agriculture, ni sur les organismes de services (coopération, crédit, mutualité) qui tous durent se ranger, de gré ou de force, derrière le leadership de la FNSEA.

Dans ces conditions, malgré un bilan plus qu'honorable dans beaucoup de domaines (obtention d'un règlement communautaire pour les fruits et légumes, doublement de la dotation aux jeunes agriculteurs) qui soutient la comparaison avec beaucoup de ses prédécesseurs, Edith Cresson a dû reculer sur toutes les dispositions importantes du programme qu'elle voulait mettre en œuvre :

— le projet « d'offices par produits » est le seul des grands projets de départ à voir le jour, mais au prix de l'abandon de la clause,

- pourtant essentielle, des prix différenciés. Celle-ci était en effet beaucoup trop contraire aux règles communautaires pour être retenue. Surtout, il est clair que le gouvernement français ne disposait pas d'une marge de manœuvre suffisante pour convaincre une Commission Européenne plus soucieuse de réduire les excédents que d'accroître la garantie des prix ;
- le projet d'offices fonciers cantonaux et départementaux, élus au suffrage universel, est abandonné après deux ans d'atermoiements. L'opposition des Finances (concernant le coût du projet), de la Justice (concernant les atteintes au droit de propriété entraînées par le droit de louer des terres) et de la profession agricole majoritaire (qui accusait le ministère de vouloir « collectiviser » les terres), ont eu raison de la volonté ministérielle ;
 - le projet concernant l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs a effectivement été concrétisé par l'adaptation des aides. En revanche, les déclarations selon lesquelles de nouvelles formes d'agriculture, moins « productivistes », devaient être encouragées, n'ont été suivies que de peu d'effets malgré le succès des « Etats généraux du développement agricole ».

Pour faire échouer ces projets, la FNSEA allait mener pendant deux ans une véritable guerre des tranchées, multipliant les manifestations violentes, y compris contre le ministre, refusant systématiquement de dialoguer avec le syndicalisme minoritaire et mettant en cause la compétence d'Edith Cresson et de son équipe.

Dans ces conditions, le remplacement d'Edith Cresson par Michel Rocard au printemps 1983 vient sanctionner un échec, non pas tellement sur l'aptitude à gérer le secteur, mais sur la capacité de le mobiliser autour d'une politique. Il était d'ailleurs frappant de constater à quel point l'écart se creusait de plus en plus entre les déclarations vigoureuses du ministre et de son entourage et les déclarations apaisantes du Premier Ministre et du Président de la République qui ne perdaient pas une occasion de reconnaître à la FNSEA sa place prééminente.

Mais au-delà du court terme, quelles sont les raisons de cet échec ?

Les limites du volontarisme politique

Cet échec (par rapport aux ambitions initiales) de la politique agricole d'Edith Cresson s'explique par un triple déficit de légitimité qui exprime lui-même le décalage de cette politique au regard du rapport global-sectoriel. On peut aussi dire que le ministre n'a pas réussi à réduire l'incertitude évoquée au chapitre II.

1 / Au niveau global d'abord, il est clair qu'on a mal apprécié le poids des contraintes externes qui pesaient sur la définition d'une nouvelle politique agricole, et en particulier la contrainte communautaire. De nombreux aspects de la nouvelle politique supposaient, pour être menée à bien, que soient renégociées des dispositions importantes de la politique agricole commune.

Mais, d'une façon plus générale, il semble qu'il y ait eu, jusqu'en 1983, une distorsion croissante entre les objectifs affichés de la politique agricole (introduire plus de justice sociale et réduire l'exode) et ceux de la politique économique globale du gouvernement. Beaucoup de ministres, peu sensibles de toute façon aux thèses « pro-paysannes » de l'équipe d'Edith Cresson, ne voyaient pas bien l'intérêt de dépenser autant pour une catégorie sociale réputée favorisée et de plus hostile à la gauche. En outre, l'idée même de remettre en cause la modernisation du secteur paraissait incohérente avec les objectifs officiels de restructuration et de renforcement de la compétitivité.

Le moins que l'on puisse dire est que l'équipe d'E. Cresson n'a pas fait la preuve de l'adaptation des mesures envisagées avec les orientations globales du pouvoir aussi bien au niveau politique (elle n'a pas su ramener la paix sociale dans les campagnes) qu'au niveau économique (elle ne semblait pas prendre sa part à l'effort de modernisation).

On mesure ici la différence par rapport à la situation de 1958, où la politique agricole était pratiquement dérivée de la politique économique globale.

2 / Tout ceci signifie que l'équipe d'Edith Cresson n'a pas été en mesure de faire admettre la validité des analyses qui sous-tendaient la nouvelle hiérarchie des normes de la politique agricole. Là encore, le contraste est grand par rapport à 1958, si l'on se souvient de la force de conviction des thèses du CNJA (« Moins

il y aura de paysans, meilleur sera le revenu de ceux qui resteront, et plus vigoureuse sera la contribution de l'agriculture à l'expansion »).

C'est ce qui explique l'absence de légitimité de cette politique vis-à-vis des administrations chargées de l'appliquer. Ainsi, alors que le ministre bénéficiait d'un préjugé plutôt favorable au sein de l'administration de l'agriculture, dans la mesure où l'on espérait qu'elle allait redonner un rôle plus important aux fonctionnaires, ces derniers n'ont jamais vraiment compris le sens de la nouvelle politique.

Pendant plus de vingt ans, ils avaient travaillé selon une perspective qui leur semblait cohérente, à savoir encourager la modernisation du secteur en diminuant la population agricole. Or voici que la nouvelle équipe leur demande, sans véritablement leur prouver la validité des nouvelles orientations, de faire ce qui leur paraît être le contraire.

C'est ici que l'on constate les limites de la « problématique du sabotage » évoquée parfois dans les rangs de la gauche. Il est très probable que l'administration de l'agriculture n'a pas saboté la nouvelle politique. En revanche, il est certain qu'elle ne l'a appliquée que de façon passive parce qu'elle n'en comprenait pas les tenants et les aboutissants. En d'autres termes, l'articulation entre la nouvelle hiérarchie des normes et le rapport global-sectoriel, tel qu'il était perçu par la haute administration, semblait pour le moins obscure.

L'administration, par la force des choses, fonctionnait toujours selon l'ancien référentiel normatif et, dans cette perspective, la nouvelle politique n'avait évidemment pas de sens. Il faut reconnaître que, sur ce point précis, la situation est très semblable à celle de 1958-1962, dans la mesure où, tout comme Edith Cresson, Michel Debré puis Edgar Pisani se sont heurtés à la passivité de l'administration qui n'avait pas intégré le nouveau référentiel. Mais ils furent en mesure, eux, de s'appuyer sur un médiateur extérieur, le CNJA, ce qui ne fut pas le cas en 1981.

3 / Et c'est là le troisième déficit de légitimité dont était affectée la politique d'Edith Cresson. A aucun moment, elle n'a été en mesure de trouver dans le secteur des appuis suffisants pour faire

reculer véritablement l'hégémonie de la FNSEA. D'une part, elle a échoué dans sa tentative de s'appuyer sur les éléments les plus modérés de la profession agricole, en raison, comme on l'a vu, de la dégradation des relations entre le ministère et la profession. D'autre part, les syndicats agricoles progressistes (CNSTP et FNSP) ne furent jamais en mesure de rallier une part suffisante de la paysannerie pour contester sérieusement le poids du syndicalisme dominant et venir appuyer efficacement la nouvelle politique. De trop longs développements seraient nécessaires ici pour analyser les raisons de ce demi-échec. Précisons simplement que les syndicats agricoles minoritaires n'ont pas été en mesure de proposer une conception du métier d'agriculteur et du rôle de l'agriculture dans la société suffisamment attractive pour ceux qui sont les victimes de la modernisation agricole. Face à l'image du « travailleur de la terre » qui est toujours assimilée à celle du « prolétaire », l'image du « chef d'entreprise agricole » reste infiniment plus attractive, même si elle ne correspond dans la réalité qu'à une minorité. Le contraste est grand si l'on se souvient de l'efficacité idéologique des thèmes défendus il y a vingt ans par le CNJA.

En définitive, on voit bien que le référentiel de la nouvelle politique agricole était en décalage à l'égard du rapport global-sectoriel de l'agriculture, du moins tel qu'il était perçu par la majorité des acteurs :

- d'une part, l'idée même de freiner l'exode rural apparaissait en contradiction avec la nécessité de plus en plus affichée de restructurer les secteurs économiques pour faire face à la contrainte extérieure. Toutes proportions gardées, on a là le même phénomène qu'avec le « traitement social du chômage » cher à Pierre Mauroy ;
- d'autre part, l'idée même selon laquelle les agriculteurs attendaient avant tout du pouvoir une réduction des inégalités internes au secteur s'est révélée erronée. L'image d'une petite paysannerie en voie de prolétarianisation et calquant ses luttes sur les luttes ouvrières n'a eu que peu de succès dans les campagnes.

De ce point de vue, le contraste est grand entre les deux périodes étudiées. Lorsque Michel Debré reconnaît le CNJA, il ne fait que sanctionner la montée de fait d'une nouvelle catégorie sociale en agriculture. Ce n'est que le dernier « coup de pouce » — indispensable — pour faire basculer la représentation que l'on se fait du problème agricole. Edith Cresson, au contraire, allait à l'encontre de cette représentation dominante sans avoir le moyen de la modifier.

L'histoire de la politique agricole française illustre donc bien, sur une longue période, la dynamique des politiques sectorielles : accroissement progressif des décalages entre les politiques mises en œuvre et l'évolution du secteur d'intervention, mise en place de nouvelles modalités d'intervention entraînant de nouveaux désajustements dans le secteur qu'il faut prendre à charge par de nouvelles politiques... et ainsi de suite. Le tout apparaît comme une dialectique en forme de spirale dont la logique fondamentale — pour le cas présenté ici — est la transformation progressive de l'agriculture en un secteur de production industriel composé de professionnels spécialisés.

La causalité systémique que l'on voit bien apparaître dans cet exemple n'est donc pas fermée mais ouverte dans le sens d'une transformation progressive du système, cette transformation étant orientée dans un sens que l'analyse permet d'identifier.

L'exemple du « plan-câble » (1982) est d'un intérêt différent, parce qu'il permet d'observer, sur une plus courte période, une phase de déstructuration-restructuration d'un secteur (le processus est d'ailleurs loin d'être achevé) sous l'effet d'une profonde transformation de l'environnement social et technologique. Il devient alors possible de mettre en évidence de manière précise le jeu des acteurs-médiateurs en concurrence pour la diffusion de nouvelles images de références du secteur, et en particulier le jeu d'un acteur central : la Direction générale des Télécommunications.

B — LE PLAN-CÂBLE :
LOGIQUE INDUSTRIELLE ET STRATÉGIES
D'UN GRAND CORPS TECHNIQUE¹

Le plan de câblage de la France en fibre optique se situe dans la lignée des grands projets technologiques de la V^e République, et prend la suite du plan de développement du téléphone qui connut son apogée sous le septennat de V. Giscard d'Estaing. C'est à la fin des années soixante-dix que se fit sentir la nécessité de trouver un relais au programme d'équipement téléphonique, dans la mesure où, après une période de très forte croissance, l'achèvement des travaux provoquait une chute brutale des commandes passées à l'industrie des télécommunications.

A cela s'ajoutent les retombées du plan télématique lancé en 1978. D'une part la télématique, axée sur le développement des services, n'a pas été en mesure de répondre aux problèmes de plan de charge de l'industrie des télécommunications; d'autre part, elle apparaissait comme une incitation au renouveau des réseaux dans le sens de l'intégration d'une multitude de nouveaux services. Bref, à la fin des années soixante-dix, le « paysage » du secteur des communications se modifie profondément :

- explosion des services liés à la communication;
- apparition sur le marché de nouveaux acteurs animés de rationalités différentes;
- enfin une innovation technologique décisive : la fibre optique (Brenac et autres, 1986).

C'est aux Etats-Unis, au cours des années soixante-dix, que sont mises au point les premières fibres optiques, dont le principal intérêt est la transmission simultanée de multiples messages (audio

1. Les développements présentés sur le plan-câble sont le résultat d'une recherche collective réalisée en 1985-1986 dans le cadre de l'ASP-CNRS-ministère de l'Education nationale, « Politiques gouvernementales et entreprises publiques ». L'équipe était constituée par Edith Brenac, Philippe Mallein, et Yves Toussaint (CEPS-IREP, Grenoble), Bruno Jobert et Guillaume Payen (CERAT-IEP Grenoble). Cette recherche, qui se poursuit actuellement et dont les résultats reflètent un travail collectif, a donné lieu à deux publications (Brenac et autres, 1984 et 1986). Elle constitue également le point de départ d'une thèse de science politique réalisée par Guillaume Payen.

et vidéo). De telles perspectives vont stimuler les chercheurs des centres de recherche de la DGR (le CNET principalement) qui travaillent autour des trois directions principales :

- Amélioration des réseaux télécoms existants.
- Développement des usages professionnels (liaisons inter-entreprises, vidéo-conférences...).
- Usages grand public avec l'expérimentation à Biarritz d'un réseau câblé multi-service intégrant le visiophone, la télédistribution, etc.

Mais la principale perspective ouverte par les fibres optiques est celle d'une unification spectaculaire (et très intéressante dans la logique des gestionnaires de réseaux que sont les ingénieurs de la DGR) des différents réseaux à travers un nouveau concept : le RNIS (Réseau numérique à Intégration de Services) qui va devenir le cheval de bataille de la DGR pour cette période. Il s'agit, comme son nom l'indique, d'intégrer dans un même réseau la transmission de toutes les données véhiculées jusque-là sur des systèmes spécialisés. Avec la fibre optique, il est possible de concevoir techniquement (socialement et économiquement, c'est autre chose...) un réseau unique de transmissions, à usage professionnel et grand public, de tous les types de données (y compris l'image) et susceptible de s'adapter à l'explosion prévisible des services liés à l'information et la communication.

A vrai dire, le projet du RNIS existait avant que les découvertes en matière de fibre optique viennent en relancer l'idée. Depuis toujours, la DGR avait mis en avant la nécessité d'aller vers une unification de l'ensemble des réseaux câblés. Dans cette perspective, les découvertes en matière de fibre optique fonctionnent comme un mythe technologique qui vient conforter l'ambition permanente des ingénieurs des télécoms à la mise en place d'un monopole sur les réseaux câblés.

L'idée est d'autant plus séduisante que la France connaît alors un retard considérable en matière de télédistribution par câble lié au maintien du monopole d'Etat sur la télévision. Or, pour différentes raisons, il est clair que le monopole est condamné à terme. Passer directement au câblage par fibre optique offre la possibilité de sauter une étape technologique (celle des réseaux

coaxiaux) et de situer d'emblée la France et son industrie à la pointe de la technologie en matière de télécoms.

Le développement des réseaux câblés à large bande apparaît donc comme le grand projet industriel susceptible d'assurer le relais du plan téléphone tant du point de vue industriel que du point de vue de la stratégie propre de la DGR (cf. *infra*). Et c'est dans ces conditions qu'est adopté sur le Conseil des Ministres du 3 novembre 1982 ce qu'il est convenu d'appeler le « Plan Mexandeau », qui s'appelle en réalité « Rapport sur l'accélération de l'équipement de la France en réseaux câblés ».

Quelles sont les grandes lignes de ce rapport ? D'abord, il rejette catégoriquement les solutions traditionnelles en matière de télédistribution :

- leur structure « en arbre » interdit tout fonctionnement en mode interactif ;
- ils viennent s'ajouter aux réseaux existants (téléphone) et donc multiplier les frais d'exploitation des réseaux ;
- ils ne sont pas en mesure de satisfaire l'offre de nouveaux services, notamment ceux liés à la télématique ;
- enfin, le choix du coaxial représente, pour l'industrie française, le risque d'investir dans une technologie en voie d'obsolescence (Brenac et autres, 1986).

En revanche, on propose de faire un pari à la fois industriel et culturel extrêmement ambitieux : le câblage progressif du pays en fibres optiques grâce à un réseau « en étoile » (dans lequel chaque abonné est relié directement au centre, ce qui permet notamment l'interactivité). Même si le concept du RNIS n'est pas explicitement évoqué, la stratégie proposée par le rapport s'en rapproche et ouvre la possibilité de le réaliser à terme.

Telles sont donc, très brièvement résumées, les conditions dans lesquelles une politique sectorielle (la politique des télécommunications) a connu un infléchissement notable avec la mise en place du plan-câble. A la lumière de la grille d'analyse proposée au chapitre précédent, il est possible d'analyser les principaux

aspects de cet infléchissement et d'en faire la genèse. De ce point de vue, on peut constater :

- que le plan-câble à travers l'élaboration d'un nouveau référentiel vient donner un nouvel essor à l'ambition traditionnelle des ingénieurs des télécommunications d'unifier et de monopoliser l'ensemble des réseaux de télécommunications, renforçant ainsi leur rôle dans la société française;
- que ce référentiel a été, pour l'essentiel, construit par un acteur qui occupe une position dominante dans le secteur : la Direction générale des Télécommunications, à travers des processus qui combinent luttes d'influence à l'intérieur et recherche d'alliances à l'extérieur.
- enfin, que l'alternance de 1981 a joué un rôle important, mais qui n'est pas nécessairement celui que l'on pouvait imaginer, l'exemple du plan-câble illustrant la complexité des rapports entre pouvoirs publics et politiques publiques.

*De nouvelles images de référence :
autour de la « Société informationnelle »*

L'inflexion de la politique des télécoms à travers l'élaboration du plan-câble prend d'abord la forme d'un nouveau référentiel, c'est-à-dire d'une nouvelle conception du rapport global sectoriel en matière de télécoms. Mais ces normes qui mettent en valeur le rôle croissant de la communication dans les sociétés modernes, s'appuient sur un mythe bien connu : celui de la résolution de la crise grâce aux nouvelles technologies. Cette croyance fondamentale, d'ailleurs partagée par une grande partie de la classe politique, même avant 1981, constitue certainement l'une des normes les plus fondamentales de l'élite dirigeante française depuis 1945.

Dans cette perspective, on peut dire que la problématique du réseau câblé en fibre optique va littéralement s'encaster dans la norme globale valorisant la technologie de pointe en jetant en même temps une solide passerelle entre les intérêts du secteur (tels que la DGR les perçoit) et les exigences perçues de la régulation globale.

C'est ainsi que la nécessité affirmée de trouver une suite au plan d'équipement en téléphone correspond à la fois aux exigences stratégiques de la DGT comme acteur du secteur (maintien du monopole d'expertise et de distribution des commandes publiques) et à la nécessité — relevant de l'intérêt général — de maintenir le plan de charge de l'industrie des télécoms.

Plus généralement, le nouveau référentiel affirme la nécessité de maintenir la France dans le peloton de tête des nations maîtrisant les hautes technologies : développer les technologies de la fibre optique grâce à l'action de la DGT, c'est la perspective de conquérir des marchés extérieurs et donc de nombreux débouchés, générateurs d'emplois nouveaux, etc.

Le nouveau référentiel intègre donc également une autre norme centrale du référentiel global des débuts du septennat : la lutte contre le chômage.

En résumé, le projet de câblage « colle » bien avec la fascination des nouveaux dirigeants issus de l'alternance de 1981 pour les nouvelles technologies. Ce dernier aspect est évidemment difficile à mettre en évidence de manière concrète, mais il est permis de penser que l'aspect hypermoderniste et *High tech* du projet a joué un certain rôle, notamment au sein de l'entourage du Président et dans les difficiles négociations interministérielles qui ont précédé l'adoption du Plan (Brenac et autres, 1986).

Comme dans le cas de l'agriculture, on a une parfaite superposition entre les objectifs de l'acteur central (agissant comme médiateur), les exigences du secteur dans son ensemble et l'intérêt général. On retrouve là les mécanismes du leadership sectoriel, à cette différence que l'on a affaire dans un cas à un groupe social relativement vaste (l'agriculture en voie de modernisation) et dans l'autre à un acteur administratif mieux délimité.

On retrouve aussi, à bien des égards, le même processus de construction d'une nouvelle vision du monde adaptée au nouveau « climat » que celui qui a caractérisé les changements de politique agricole en 1960. A un moment donné, les exigences d'un secteur, telles qu'elles sont portées par un acteur ou groupe social dominant, s'emboîtent exactement dans les exigences exprimées par les responsables politiques nationaux. Dans les deux cas, on a le

sentiment qu'une « solution miracle » a été trouvée qui résout d'un seul coup tous les problèmes, ce qui explique qu'elle s'impose avec la force des évidences. Mais cette « évidence » n'est que le reflet d'une exacte adaptation au nouveau rapport global-sectoriel.

La différence entre les deux exemples vient, on l'a déjà mentionné, de la nature du milieu concerné, qui change complètement les conditions concrètes d'élaboration et de diffusion du nouveau référentiel : alors que l'agriculture est un milieu constitué d'une multitude de micro-unités, ce qui suppose un travail extrêmement long et difficile de pédagogie du nouveau référentiel, le caractère très oligopolistique du milieu des télécoms permet plus facilement à un acteur « lourd » comme la DGT de faire prévaloir de nouvelles images de référence. Alors que dans le premier cas, on a affaire à des stratégies multiformes et relativement ouvertes pour obtenir le consensus du milieu autour des nouvelles normes, l'élaboration du référentiel dans le cas de télécoms escamote complètement le débat social et reste confinée aux cercles étroits de l'élite dirigeante. Le poids de l'acteur central en est renforcé d'autant.

Le rôle d'un médiateur central : les élites dirigeantes de la DGT

La question qui se pose maintenant est donc celle de savoir pourquoi et comment a été construite cette nouvelle image de la place et de l'utilité de la communication dans la société moderne. C'est ici qu'intervient la puissante Direction Générale des Télécommunications qui, avec la Direction des Postes, se partage l'empire des PTT en France. Faire la genèse du contenu du référentiel, c'est donc se pencher sur l'histoire récente de la DGT.

L'ascension de cette direction, autrefois relativement marginale par rapport à la prestigieuse Direction des Postes, date de la prise de conscience du retard de la France en matière de téléphone et des mesures de rattrapage qui ont suivi : l'équipement « à marche forcée » de la France en centraux téléphoniques et en lignes nouvelles a brusquement drainé vers la DGT des crédits considérables qui allaient faire d'elle l'un des tout premiers investisseurs français.

Mais la gestion de crédits importants ne suffit en aucune façon pour transformer une administration en un acteur reconnu. Ce qui

caractérise la DGT depuis une quinzaine d'années c'est, au-delà de la puissance financière, sa capacité à se situer en phase avec l'évolution globale des référentiels dans la société grâce à la manipulation des normes et des symboles. C'est la capacité de cette organisation à être en accord avec l'image dominante du RGS, au besoin en intervenant pour la modifier, qui lui permet de toujours intégrer ses stratégies propres dans des grandes options de la régulation globale.

Et c'est ici qu'intervient le rôle des Ingénieurs des Télécoms. Il y a vingt ans, comparer ce corps à celui des Ingénieurs des Mines aurait semblé incongru. Aujourd'hui, l'ascension de ce corps, fondée sur le monopole de l'expertise dans une fonction technique stratégique, fait inmanquablement penser à celle du corps des Mines (avec le nucléaire, notamment) ou celle du corps des Ponts et Chaussées (avec le développement de la planification urbaine).

On retrouve bien, dans ce positionnement de l'acteur stratégique, la dialectique du secteur et de la société globale évoquée plus haut : ce qui fait la puissance d'un corps, ou son « standing » comme on le dit parfois, c'est à la fois le caractère stratégique de son expertise par rapport aux exigences perçues du développement économique et social (l'urbanisation, l'énergie, les télécommunications ont été, à un moment donné, des goulets d'étranglement du développement) mais aussi sa capacité à construire sur cette base une réponse appropriée au besoin socialement perçu, cette réponse pouvant aller jusqu'à manipuler le besoin lui-même, c'est-à-dire à en formuler les termes à partir de la réponse que l'on propose.

C'est ainsi que les termes dans lesquels sont formulés certains besoins fondamentaux de la société sont à l'avance déterminés par les solutions que sont susceptibles d'apporter les acteurs qui les prennent en charge. On retrouve une fois de plus cette circularité dans la causalité évoquée plus haut, et le « besoin de communication » n'échappe évidemment pas à cette règle.

Cette manipulation du besoin (toujours relative, car aucun acteur, même le plus puissant, ne peut inventer des besoins totalement arbitraires...) relève d'une subtile alchimie qui combine des percées technologiques incontestables (les filières nucléaires,

les réseaux télématiques...) et une capacité à créer ou à amplifier des symboles attachés à ces technologies : le développement technologique ne peut fonder en soi aucun référentiel s'il n'est pas associé à une série d'images symboliques qui lui donneront un sens en les articulant aux valeurs et aux pratiques sociales dominantes à un moment donné. En passant, et comme on l'a déjà vu à propos de l'agriculture, on peut constater que l'efficacité de ces images de référence sera d'autant plus grande qu'elles seront simples et facilement assimilables par le plus grand nombre, et l'expérience montre que les politiques qui « passent » le mieux sont celles que l'on peut résumer en quelques idées-force.

Comment les choses se sont-elles passées dans le domaine des télécoms ? On peut décomposer le processus en deux moments qui correspondent à deux niveaux différents de fonctionnement de l'organisation dominant le secteur :

- l'élaboration, à l'intérieur de la DGT, de nouvelles images de référence susceptibles de renforcer la place de l'organisation au sein de son secteur d'intervention (Brenac et autres, 1986).
- la recherche d'alliances nouvelles destinées à faire adopter par le pouvoir politique les nouveaux objectifs de l'organisation.

Deux processus distincts donc, puisque l'un est interne et l'autre externe à l'organisation, mais qui s'articulent pourtant dans la mesure où les choix internes ne sont jamais complètement indépendants des choix d'alliance externes.

*La création de nouvelles images de référence
grâce au jeu de « l'élite de réserve »*

Toutes les observations convergent pour montrer que l'élaboration du plan câble (y compris donc les aspects stratégiques et symboliques) est très largement l'œuvre d'une fraction de l'élite dirigeante de la DGT qui a, dans cette affaire, réalisé une véritable « OPA » à la fois sur le ministère des PTT et sur le nouveau domaine des technologies de la communication. Encore faut-il se méfier des comparaisons anthropomorphiques qui tendent à prêter à des organisations aussi complexes une sorte de volonté homogène que traduisent des formules comme : « La DGT a imposé le plan

câble... », etc. En réalité, il n'est pas possible d'identifier totalement la DGT au groupe qui assure pendant cette période le gouvernement politique de ce grand service public industriel.

Pour mieux comprendre les clivages internes à la DGT, il faut revenir à l'époque du plan téléphone. Après les élections présidentielles de 1974, le nouveau directeur de la DGT, M. Théry, impose à ses services une nouvelle logique de fonctionnement, fondée non plus sur une logique administrative mais sur une stratégie industrielle et « entrepreneuriale ». Cette nouvelle donne suppose une réorganisation des relations entre l'administration des télécoms et le secteur industriel. Jusque-là, les innovations technologiques étaient conçues dans les centres de recherche de la DGT, le CNET de Lannion et, dans une moindre mesure, le CCETT de Rennes (centre commun avec TDF). Mais ces centres ne se contentaient pas d'innover : dotés d'une certaine autonomie à l'égard de la Direction, ils avaient aussi pour fonction de diffuser auprès des entreprises « clientes » les produits des recherches (Brenac et autres, 1986).

C'est cette approche « colbertiste » des relations entre administration et industriels que veut remettre en cause la nouvelle direction. Désormais, les entreprises sont censées prendre en charge la mise au point des nouveaux produits en fonction des besoins du marché et non en fonction d'une logique administrative de type monopoliste. Du même coup, les centres de recherche de la DGT se voient confinés dans une activité de recherche plus fondamentale, moins directement articulée sur le développement industriel (Charan et Cherki, 1984).

C'est ce qui explique que, à la fin des années soixante-dix, on retrouve au sein du CNET à la fois les opposants à la nouvelle orientation libérale de la direction et les ingénieurs travaillant sur les recherches les plus prospectives, les plus éloignées des contingences industrielles directes.

Les promoteurs qui ont finalement fait accepter le plan câble en 1982 sont issus presque en totalité d'une équipe de prospective qui fonctionne de 1977 à 1980 sous la direction d'Albert Glowinsky. Ce groupe recrute ses acteurs principaux parmi les membres de l'élite dirigeante de l'organisation qui ont été mis sur la touche

par ceux qui assuraient dans la période précédente le gouvernement de l'entreprise. En effet, la politique précédente avait été marquée par l'ébranlement de la suprématie exercée par le CNET sur l'organisation des télécommunications. Les cadres de production avaient été renforcés ; la politique d'innovation technique devenait l'apanage de nouvelles directions (DARI, DACT) dont le souci était d'échapper à la préoccupation de sophistication technique imputée au CNET. Le traumatisme ainsi infligé au CNET trouvera son expression dans la remise en cause par certains de ses cadres de la politique télématique engagée (Minitel, annuaire électronique). Ces changements induiront pour une fraction de l'élite une mise à l'écart qu'ils mettront à profit pour élaborer dans le cadre de commissions et travaux prospectifs des stratégies infléchissant la politique précédente.

En revanche, les chercheurs et ingénieurs qui ont mené les recherches sur la fibre optique — dont les qualités supposées légitiment ce grand pari industriel — n'ont pas été associés de près à cette décision. Autrement dit, la promotion du plan câble n'est pas le simple prolongement d'une logique technique se développant de façon autonome.

Ce qui caractérise en réalité les travaux du « Groupe Glowinsky », c'est l'élaboration d'une analyse globale des différents scénarios d'évaluation des réseaux de communication en France, compte tenu des différentes politiques susceptibles d'être menées (Giraud, Missika et Wolton, 1978).

A l'époque, le groupe fonctionne dans une certaine marginalité que lui confère la réputation d'« opposition » à la Direction de la DGR. De fait, les travaux comportent une part de critiques des choix de la DGR, notamment en matière de Télématique. Mais ce qui est important, c'est que le groupe situe les recherches dans la perspective — encore futuriste — d'une révolution à la fois dans le domaine de la communication (avènement de la fibre optique) et de l'audiovisuel (ébranlement du monopole).

La force principale du projet de l'« élite de réserve » tient dans sa capacité à combiner les référentiels traditionnels de la DGR (cohérence des réseaux, monopole de la gestion et de l'expertise, services publics...) avec des éléments complètement nouveaux

résultant de l'évolution des secteurs de la communication et de l'audiovisuel. On retrouve une fois de plus le même processus qui permit à la nouvelle élite rurale de prendre le pouvoir dans le secteur agricole au début des années soixante en mettant en avant de nouveaux thèmes modernisateurs pour les mettre au service d'une conception très traditionnelle du paysan.

Il faut donc prendre garde à situer exactement les divergences entre la faction « libérale » de la DGT, au pouvoir jusqu'en 1981, et « l'opposition » alors réfugiée au CNET.

— D'abord le clivage, qui porte sur une certaine philosophie de l'action publique (libéralisme ou interventionnisme) est fortement relativisé par une commune référence à la tradition française qui donne à l'Etat une place éminente dans le développement économique et social. De fait, quand le Plan télématique est lancé, la DGT aura dans ce domaine une attitude très volontariste, passant outre à de multiples réticences des milieux industriels ou banquiers...

— Surtout, les protagonistes se retrouvent dans une volonté commune de préserver, voire de renforcer, le monopole d'expertise de la DGT et du corps des Télécoms, dont ils font tous partie. Le conflit est donc réel, mais il se situe à l'intérieur d'une certaine vision de la place que doit occuper la DGT dans le secteur, exactement comme les jeunes paysans, qui combattaient durement les « caciques » des organisations agricoles au début des années soixante, se retrouvaient avec eux dans l'idée d'une « Agriculture forte ».

C'est finalement ce qui permet de comprendre que, lorsque les avantages technologiques de la fibre optique commencent à être connus, les deux groupes vont se retrouver autour de leur utopie commune : le RNIS, dont la crédibilité était considérablement renforcée par l'introduction des réseaux à large bande. Tout s'est donc passé comme si le « groupe Glowinsky », mis sur la touche en 1974, avait fonctionné comme une élite de réserve pour l'organisation DGT et réapparaissait sur le devant de la scène au moment opportun, c'est-à-dire en 1981.

Du point de vue de l'analyse des politiques, il est donc important d'abandonner une image monolithique de la grande entreprise publique. Celle-ci est traversée par des conflits d'intérêts qui sont médiatisés par divers groupes rivaux au sein de l'élite dirigeante.

Encore faudrait-il circonscrire précisément ceux qui ont accès au débat stratégique dans l'entreprise. A ce niveau, les thèses de Bauer et Cohen sur le pouvoir industriel pourraient être utiles pour préciser l'analyse (Bauer et Cohen, 1981). Il ne suffit pas d'être un cadre même de rang élevé pour y participer. Il y a ainsi une rupture entre la technocratie et le gouvernement de l'entreprise. Le fait de la grande organisation serait de maintenir en place, aux côtés de l'équipe exerçant effectivement la direction, des équipes alternatives, mises en réserve au cas où la conjoncture se modifierait. De même les corps d'inspecteurs de l'Etat, les grands corps, les services d'études ministériels font fonction de réservoir pour la fraction de l'élite dirigeante qui ne goûte pas au délice des cabinets et des postes à nomination discrétionnaire, de même la grande organisation publique saurait se constituer ces propres réservoirs qui permettraient à l'élite dirigeante en disgrâce de survivre en préparant sa revanche loin des tâches plus routinières dévolues à la technocratie.

Cette organisation aura une autonomie d'autant plus grande vis-à-vis des politiques gouvernementales que l'arbitrage entre les factions dirigeantes et les factions de réserve pourra se réaliser au sein même de l'organisation. Tel n'est pas le cas dans la décision qui nous occupe. En effet, chacune des factions rivales a tenté de consolider son pouvoir tissant des liens privilégiés avec le pouvoir politique : le directeur précédent de la DGT avait pu consolider sa position dans le système administratif en s'assurant des relations directes avec l'Elysée. Les équipes rivales avaient elles-mêmes tissé des liens plus étroits avec les partis de l'union de la gauche. Elles ont pu ainsi passer très rapidement aux postes de commande à l'occasion de l'alternance de 1981 et c'est alors que s'est posé le problème des alliances.

La recherche d'alliances stratégiques

Au cours des années soixante et soixante-dix, le secteur des télécommunications était le théâtre d'un double conflit (Brenac et autres, 1986).

— Entre l'ORTF (puis TDF) et la DGT d'abord. Leur rivalité remonte au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans la

mesure où la DGT n'a jamais accepté de partager avec les organes de Radio-Télévision le monopole de la transmission. Et cette rivalité n'a fait que s'accroître par la suite : télescopage entre les faisceaux hertziens des FRT et de TDF, guérilla pour le contrôle des organisations de télédistribution, dualité des techniques du télétexte (Antiope pour TDF et Télétel pour la DGT...). Cette rivalité, qui culmine avec le problème du satellite, a progressivement tourné à l'avantage de la DGT qui, pour une fois, a profité de son statut ministériel, même si rien n'est complètement joué.

— Le second conflit, plus récent, oppose la DGT et la DIELI du ministère de l'Industrie. Il porte sur le rôle respectif des deux organismes à l'égard des entreprises du secteur. De fait, tout oppose les deux administrations : puissance financière et hypervolontarisme du côté de la DGT, faiblesse relative des moyens et souci de se faire le porte-parole des industries de l'autre... Là encore, la situation est mouvante et les positions susceptibles d'être remises en cause.

Il reste que face à ces deux rivaux, et surtout face à TDF, la DGT doit, si elle veut imposer sa conception du câblage en fibre optique, trouver des alliés sûrs. Elle va en rechercher dans plusieurs directions, certaines correspondant à des stratégies interministérielles classiques, comme la recherche du soutien des Finances, d'autres étant plus originales, comme l'alliance avec le ministère de la Culture. On peut qualifier cette dernière d'« alliance entre les ingénieurs et les saltimbanques », entre les « poseurs de tuyaux » et les concepteurs de programmes et de services nouveaux. *A priori*, tout devait les opposer : rigueur et rationalité de l'ingénieur d'un côté, imagination de l'artiste de l'autre. Pourtant, leurs intérêts vont si bien se rejoindre que leur alliance sera le moment clef du processus d'adoption du plan câble.

Au ministère de la Culture, un bon nombre des membres de l'élite dirigeante avait été là aussi mis en réserve, notamment dans les services de prospective de l'INA, où ils s'étaient essayés à expérimenter d'autres modalités de la communication audiovisuelle que la télévision hertziennne. Si les difficultés de la programmation locale et de la participation — expérimentées avec les premières tentatives de télédistribution — leur apparaissaient substantielles, ils n'étaient pas moins convaincus de la nécessité

de préserver au maximum les possibilités de développement des industries françaises de programmes et de continuer à explorer les possibilités de développer des services interactifs. C'était par ce biais de la promotion des industries culturelles qu'il était enfin possible de sortir le ministre de la Culture de son statut marginal de tuteur des beaux-arts : pour sortir de la crise, l'« impératif culturel » devenait le complément nécessaire de l'« impératif industriel » (Commissariat général du Plan, 1983).

De ce point de vue, l'alliance avec les ingénieurs du câble paraissait une stratégie fructueuse. Elle se résumait dans cette formule lapidaire : « 1 F pour les tuyaux, 1 F pour les programmes. » Il s'agissait de faire en sorte que le vaste plan d'investissement physique prévu pour la DGR soit complété par un effort du même ordre dans le domaine des industries de programmes.

Le plan câble paraissait plus riche de promesses que la solution alternative proposée par TDF qui consistait à miser sur le développement des satellites avec diffusion hertzienne ou par câble coaxial et sans préoccupation de programme national. Le satellite en effet pouvait se présenter comme un « gigantesque arrosoir » à partir duquel l'industrie mondiale des programmes pourrait couvrir de ses produits standardisés l'ensemble du territoire français. La possibilité de relancer par son entremise une industrie nationale des programmes serait donc beaucoup plus limitée qu'une extension progressive du câblage qui garantirait le développement d'une programmation locale conséquente. L'alliance des ingénieurs et des saltimbanques se forge donc autour de l'idée d'une stratégie associant les collectivités locales à l'expérience et favorisant l'essor d'une production nationale et locale des programmes. C'est en effet la coalition des forces issues des ministres de la Culture, du Plan et des PRR qui va emporter la décision du plan câble en novembre 1982 après une série de groupes de travail et de réunions interministérielles (Brenac et autres, 1985 et 1986).

L'affrontement entre la TDF et la DGR tourne donc rapidement à l'avantage de cette dernière. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : tout d'abord, l'équation politique de TDF n'était pas favorable. Le président de son conseil d'administration avait été nommé par l'ancienne majorité et ne disposait pas d'une influence

puissante sur les sphères politiques. D'autre part, les sociétés de programmes de l'ex-ORTF qui siègent dans son conseil d'administration avaient plutôt tendance à freiner tout projet de télédistribution qui aurait inévitablement entamé leur monopole. Enfin, le secrétariat d'Etat à la Communication ne semble pas avoir disposé de l'expertise et de l'influence lui permettant de jouer un rôle d'arbitre dans la décision (*ibid.*).

A cela, il faut ajouter un élément qui, pour être peu connu, a certainement joué un rôle important. Il s'agit de la capacité dont a fait preuve la DGR à faire accepter, auprès des élus locaux, le mythe de la « télévision du maire », rendue enfin possible grâce aux réseaux câblés. Cette idée a permis de sceller une alliance — inattendue elle aussi — avec les collectivités locales dont le rôle se voyait revalorisé au même moment par les lois de décentralisation.

Elaboration d'un nouveau référentiel qui permet à la DGR de se situer dans les bouleversements que connaît le secteur, conclusion d'alliances, tous les ingrédients sont réunis pour expliquer le succès de l'élite dirigeante de la DGR. Reste un dernier aspect à traiter : le rôle du pouvoir politique lui-même.

Le rôle ambigu de l'alternance politique

Il faut, là encore, se garder des interprétations trop hâtives, même si, au premier abord, il paraît évident que la DGR, à travers le ministère des PTT, a réussi à « vendre » son projet « clef en main » au pouvoir politique. Plusieurs arguments militent effectivement dans ce sens :

— Il est clair que le ministre des PTT, Louis Mexandeau, n'avait pas *a priori* de position personnelle sur la question, lui-même n'étant pas un spécialiste des télécommunications. On retrouve ici une situation comparable à celle d'Edith Cresson.

— En revanche, c'est là une différence essentielle par rapport au cas de l'agriculture, le PS n'avait pas élaboré, avant 1981, de doctrine cohérente en matière de télécoms, concentrant la réflexion sur le domaine de l'audio-visuel.

C'est donc ce vide relatif qui a permis un projet de l'administration de se frayer relativement facilement une voie jusqu'au

pouvoir politique, grâce à l'« aspiration » de plusieurs membres du groupe Glowinsky vers les sphères dirigeantes du ministère des PTT, vers le cabinet en particulier.

On comprend également qu'ils aient pu faire accepter leur projet sans trop de difficultés : équipe marquée du sceau de l'opposition, réputée « de gauche », présentant un projet spécifique et cohérent qui, de plus, correspondait bien à certaines valeurs centrales du gouvernement de 1981 (défense du service public, politique industrielle volontariste...), ils présentaient toutes les garanties nécessaires pour le nouveau ministre... De plus, et ce n'est pas propre au secteur des télécommunications, les quelques mois après l'alternance correspondent à une situation très ouverte, propice aux groupes disposant d'un projet bien structuré et capables de le proposer rapidement.

Il faut souligner la différence considérable entre ce secteur et celui de l'Agriculture, dans lequel l'administration n'avait pas de projet précis à proposer au ministre. Dans un cas, on voit le ministre (E. Cresson) importer de l'extérieur un projet nouveau formulé par une équipe étrangère au ministère, ce qui lui vaut par la suite les pires difficultés pour le faire accepter par son administration. De l'autre, un ministre sans idées *a priori* reprend à son compte — certains disent qu'il se fait imposer — le projet de rechange que certains fonctionnaires de l'élite dirigeante tenaient tout prêt dans leurs cartons... On mesure une fois de plus ici l'étroitesse de la marge de jeu d'un nouveau pouvoir s'il veut se faire accepter de ses services sans devenir l'otage de ces derniers...

D'autant plus que, dans le cas qui nous intéresse ici, il semble que les promoteurs du projet aient fait preuve de remarquables qualités pour le faire accepter. En particulier, ils ont dû accepter que le plan qui, au départ, était strictement sectoriel, soit élargi pour mieux l'adapter au nouveau référentiel global. C'est ainsi que le plan câble est venu donner un contenu matériel, un mythe de la « sortie de crise » grâce au développement des industries culturelles de l'avenir.

Parti avec un certain retard par rapport au projet du secrétariat aux Techniques de communications, le ministère des PTT a finalement réussi à occuper une place de choix dans les grands

projets du septennat en matière de communication et d'audio-visuel. Mais pour bénéficier de la légitimité politique indispensable, le projet de départ a dû être modifié, adapté à la lumière du nouveau contexte de la négociation interministérielle. L'alternance politique n'est donc pas sans effet, même dans ce cas-là : elle change le climat global de la décision (les référentiels globaux), elle fait intervenir de nouveaux acteurs (le secrétariat d'Etat aux Techniques de communication) et elle modifie le poids des acteurs existants (cas du ministère de la Culture, par exemple). Bref, elle « ouvre le jeu » et accroît le champ des solutions possibles.

Si l'on situe cette décision par rapport à d'autres décisions lancées récemment dans le même domaine, on a l'impression que la communication ne s'est pas encore constituée comme un secteur de la politique gouvernementale. Il s'agirait plutôt d'une jungle. Ce qui fait en effet une politique sectorielle constituée, c'est la domination par un centre intellectuel et politique d'un champ nettement délimité d'activités. Dans le cas qui nous occupe c'est l'absence d'un centre s'appuyant sur une représentation cohérente du secteur qui est frappante. Chacune des grandes organisations publiques ou privées présentes dans le domaine essaie de faire évoluer à son avantage les possibilités nouvelles offertes par les techniques modernes de communication. Chacune semble être parvenue à obtenir un accord de principe des gouvernements qui ont lancé simultanément satellite, câble, télévision à péage, télévisions privées, etc. Les arbitrages différés au niveau de la formulation se réalisent maintenant silencieusement, par ajustements successifs au niveau de la mise en œuvre. Mais à cette étape, pas plus qu'aux précédentes, on n'a pas l'impression de se trouver en face d'une politique des communications appuyée sur une stratégie à long terme, mise en place par une élite cohérente, capable de définir les arbitrages nécessaires.

Les grandes entreprises publiques sont suffisamment puissantes pour faire prévaloir leurs vues dans la formulation des politiques gouvernementales les concernant. Il en résulte une superposition de politiques gouvernementales dont la coordination paraît problématique en l'absence d'un centre exerçant une véritable hégémonie sur ce secteur en voie de constitution.

Les deux exemples proposés ici apparaissent, en définitive, comme deux modèles assez différents d'élaboration d'une politique sectorielle, et c'est ce qui fait l'intérêt de leur comparaison. L'exemple de la politique agricole correspond au développement d'une dynamique sociale dans laquelle une politique publique est contrainte de se modifier à la suite des transformations du secteur qu'elle est censée réguler. Dans le cas de la politique du câble, en revanche, le processus d'innovation est pour l'essentiel interne à l'Etat.

Cette différence a des conséquences importantes sur le mode de la médiation qui est mise en œuvre dans chaque cas : alors que, dans le cas de l'agriculture, l'innovation de nouvelles normes d'action publique est liée aux affrontements pour le pouvoir au sein d'organisations professionnelles « privées », la formation d'une politique du câble est avant tout liée aux stratégies, beaucoup plus discrètes, des ingénieurs des télécoms.

A la différence des mécanismes d'élaboration des politiques agricoles, qui sont toujours plus ou moins directement ouverts sur le milieu, l'ensemble des affrontements sur le câble est resté confiné aux cercles étroits de l'élite dirigeante. Des acteurs dont la conduite sera déterminante pour la mise en œuvre de ces politiques n'ont pas été associés de façon substantielle à sa formulation. Tout se passe comme si un petit groupe de promoteurs avait tenté d'obtenir un engagement irréversible de l'Etat avant d'ouvrir le jeu à d'autres partenaires. Mais cette opération de commando pourrait bien se solder par une victoire à la Pyrrhus. On peut se demander si ce grand monopole qu'est la DGT saura faire preuve de la capacité de souplesse et de négociation pour réussir dans un domaine où la concurrence reste vive.

On débouche alors sur un problème crucial que l'on retrouvera par la suite : c'est celui de la légitimité (ou du manque de légitimité...) de cette élite dirigeante qui occupe la place centrale dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Il faudra alors se demander, à la lumière des thèses proposées au chapitre I^{er}, dans quelle mesure il n'y a pas là une source de tension appelée à prendre de l'importance dans l'avenir.

CHAPITRE V

La dynamique des politiques sectorielles

Le problème du changement social est devenu l'un des thèmes de débat favoris au sein des sociétés contemporaines. Aucun dirigeant, de nos jours, ne peut situer son action en dehors de cette perspective : Jean Monnet en 1944 (« La modernisation ou la décadence »), de Gaulle en 1958, qui se donne comme premier devoir de faire de la France une « nation moderne », Pompidou et « l'impératif industriel », Giscard d'Estaing (« le changement dans la continuité »), Mitterrand et Fabius (« moderniser et rassembler »). Pas un homme politique qui ne situe son action comme une œuvre de transformation de la société française. L'obsession du changement est sans doute l'une des composantes principales des idéologies politiques de l'après-guerre, en particulier dans de nombreux secteurs de la haute fonction publique. Comment expliquer cette fascination pour le changement ?

A un certain niveau, elle est une conséquence de la réaction de la société française et de son élite dirigeante après la défaite de 1940 et la victoire des armées anglo-américaines. Mais, plus fondamentalement, elle correspond aussi à la caractéristique de toute société sectorielle en ce sens qu'elle doit nécessairement prendre en charge son propre changement.

On a vu plus haut qu'à partir du moment où se développait une logique de sectorisation, l'ajustement entre la société globale et les secteurs n'avait plus rien d'automatique. De cela il résulte que la sectorialité est fondamentalement génératrice d'instabilité, et

donc de déséquilibre social. Chaque entité sociale se reproduisant comme un système, c'est-à-dire de façon relativement autonome, va poser aux autres un « problème d'adaptation », et donc de changement.

Les deux exemples développés au chapitre précédent en sont une bonne illustration. Si le secteur agricole se transforme, c'est en raison des modifications de l'environnement économique national (industrialisation, urbanisation) et international (développement des échanges extérieurs et mise en place du marché commun). De même, l'émergence du « secteur » des communications résulte des transformations apparues dans de multiples secteurs existants : culture, audiovisuel, industrie des moyens de communication, etc.

De la même façon, chaque évolution de la médecine va immédiatement provoquer des dysfonctionnements (c'est-à-dire des réajustements) sur d'autres plans et dans d'autres domaines : par exemple, les progrès dans le domaine de la fécondation *in vitro*, et plus généralement de la médecine prénatale, vont avoir un effet perturbateur dans des domaines de la morale, de la protection sociale, etc. ; les retombées de la recherche spatiale ont des conséquences au sein de multiples secteurs industriels ; l'accroissement des performances en matière de transport provoque toute une série de déséquilibres dans d'autres domaines : santé, sécurité, éducation, sans compter la modification des conditions de reproduction de la plupart des secteurs industriels, dont le marché se mondialise. De même, avec l'explosion des moyens de communication qui abolit les distances, le secteur de la culture se trouve complètement déstabilisé... on pourrait continuer ainsi à l'infini.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est qu'une société sectorielle est par définition une société instable, sujette à des remises en cause et des évolutions permanentes. Or, cette évolution est à la fois nécessaire (puisque'il faut bien ajuster les différentes reproductions sectorielles les unes par rapport aux autres) et toujours dangereuse parce que ce perpétuel déséquilibre est une menace pour l'unité et la cohésion de la société. D'où le paradoxe auquel se trouve confronté le pouvoir politique qui doit tout à la fois promouvoir l'innovation (cf. la politique en matière d'information et de com-

munication...) et en réguler tant bien que mal les conséquences, c'est-à-dire les désajustements produits par cette innovation.

Ainsi, l'explosion de la micro-informatique agit comme une gigantesque perturbation de la reproduction de très nombreux secteurs qui se trouvent très rapidement en « retard » : le secteur éducatif d'abord, où une salle de classe ne se conçoit plus sans un micro-ordinateur. Aussi le pouvoir politique va-t-il tenter de réadapter le système éducatif à son époque en l'équipant massivement et en incitant les enseignants à se former. Inutile de préciser que le fabuleux marché représenté par les commandes de l'Education nationale ont, en retour, un effet perturbateur sur l'industrie informatique, etc.

On voit, dans ces conditions, pourquoi le concept de politique sectorielle est associé par définition à celui de changement social. Il faudrait, bien entendu, affiner cette analyse et distinguer, en particulier, selon les périodes concernées. Il est clair que la question du changement ne se pose pas de la même façon selon que l'on traverse une période de croissance ou que la croissance est ralentie, voire nulle (encore que beaucoup de problèmes actuels, dits de « restructuration », visent à faire retrouver à certains secteurs une compétitivité internationale malgré la crise).

Il est certain que les années d'après-guerre constituent, de ce point de vue, l'âge d'or des politiques de gestion du changement social, principalement parce que la croissance elle-même atténue fortement les déséquilibres issus de l'innovation, du changement et de la mobilité sociale. C'est pourquoi on a pu voir se développer au cours de cette période de nombreuses politiques sectorielles dont l'objet était d'organiser les flux migratoires, de les contrôler tout en les accélérant, qu'il s'agisse de mobilité sociale ou de mobilité géographique. C'est le cas, évidemment, de la politique agricole dont l'objectif principal était de réduire les effectifs agricoles au profit de l'industrie.

Tout ceci conduit à penser que le rôle de politiques publiques, et donc de l'Etat, est très loin de s'identifier à une fonction de maintien d'un « équilibre social » plus ou moins immuable comme on l'a parfois prétendu. Ce qui est vrai, c'est que les politiques de gestion du changement social se développent dans le cadre de

structures sociales qui fixent en quelque sorte les limites de ce changement. Souvent, le changement social devra même être provoqué pour permettre la préservation à moyen terme des relations d'hégémonie ou de leadership. Le problème ici est que, au moment de la mise en œuvre des politiques, personne ne connaît avec certitude l'étendue de ces limites fixées par les nécessités de la légitimation de l'ordre social. On retrouve ici les développements du chapitre II.

Mais une telle situation porte en elle-même sa propre contradiction : préserver des hiérarchies sociales grâce au changement, est-ce vraiment les préserver ? L'histoire récente est riche d'exemple où l'on a vu des élites en apparence solidement installées disparaître dans la tourmente du changement (les élites coloniales, par exemple...), et d'autres surgir là où on ne les attendait pas. Ce n'est pas pour rien qu'en France aujourd'hui, le type idéal de l'entrepreneur opère un fulgurant retour dans les consciences collectives : les relations de domination ne sont pas absentes des sociétés sectorielles, au contraire, mais ces relations sont plus fluides, plus instables.

A partir de là, on voit mieux comment se pose le problème.

A — POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL

Comme on l'a vu lors des exemples exposés au chapitre précédent, cette question se pose sous deux aspects qui doivent être distingués dans un premier temps.

— Le premier est celui des relations entre l'action de l'Etat et les changements dans la société : les politiques publiques sont-elles un élément de freinage ou au contraire d'accélération du changement social ?

— Le second niveau est celui du changement des politiques elles-mêmes : pourquoi, à certaines périodes, voit-on certaines politiques devenir « obsolètes » et céder la place à de nouvelles formes ou de nouvelles modalités d'action publique ? On pourrait d'ailleurs poser la question à l'envers, en se demandant pourquoi certaines politiques ne changent pas ?

On saisit immédiatement à quel point cette question du chan-

gement risque de faire déraiper l'analyse dans la dimension normative : difficile de ne pas porter de jugement sur l'« utilité » du rôle de l'Etat en référence au changement social. Souvent également, c'est la notion même de « changement » qui est valorisée et présentée comme une fin en soi ou au contraire un danger dont il faut se garder.

Un bon exemple de cette attitude est représenté par la tentation, à laquelle cèdent parfois les analystes des politiques, de prétendre que l'Etat « n'a pas de politique » dans tel ou tel domaine. En réalité, il y a toujours, d'une façon ou d'une autre, une « politique » publique par rapport à un secteur. Ce qui varie, en revanche, c'est l'adéquation des mesures effectivement prises sur le terrain des hommes politiques sur le secteur concerné. C'est ainsi que, d'une certaine façon, « ne pas avoir de politique » ou « laisser faire le marché », c'est déjà une politique. De même, une politique, dans ses efforts, peut être le résultat de l'action d'acteurs situés en dehors de la sphère administrative.

Il ne faudrait pas, évidemment, aller trop loin dans cette voie sous peine de diluer complètement le concept de politique publique. D'une façon générale, trois grandes positions coexistent aujourd'hui dans la littérature, sur cette question de la détermination du changement.

La première valorise l'autonomie du décideur par rapport aux mécanismes socio-économiques qui peuvent peser sur la décision : « Une politique, a-t-on pu écrire, c'est une volonté » (Augé Laribé, 1950). C'est d'ailleurs en vertu de cette idée que l'on entend parfois affirmer que « l'Etat n'a pas de politique » dans tel ou tel domaine, ce qui signifie qu'il se laisse guider par les événements sans chercher à influencer sur eux.

Inversement, la tradition marxiste insiste sur la détermination des politiques par les structures socio-économiques, et en particulier par les rapports de classe. Avec des variations qui vont de la théorie du « Reflet » pur et simple jusqu'à l'idée d'une « action en retour de la superstructure sur l'infrastructure », c'est bien cette conception selon laquelle les politiques sont toujours secondes par rapport à l'économie — « déterminante en dernière instance » — qui est toujours défendue. Dans cette perspective, la prise du

pouvoir et la mise en œuvre des politiques (car, paradoxalement, la tradition marxiste est aussi très volontariste, mais c'est une autre histoire...) ne sont donc perçus que comme des moyens d'agir dans la lutte politique de classe.

Entre ces deux visions extrêmes, la théorie des organisations occupe une place intermédiaire. D'un côté, elle refuse l'idée d'une détermination des politiques par les structures économiques, en mettant l'accent sur la capacité des acteurs à développer des stratégies politico-organisationnelles autonomes (Crozier et Friedberg, 1978). D'un autre côté, elle met l'accent sur les limites que pose à l'action des décideurs politiques la complexité des relations de pouvoir au sein de l'administration et de son environnement, ce qui conduit à remettre en cause l'excès de volontarisme (« On ne gouverne pas la société par décret »).

En réalité, chacune de ces approches n'éclaire qu'une partie du problème parce qu'elle ne saisit l'Etat que dans une dimension : il ne s'agit pas de savoir si l'Etat est maître de l'innovation sociale, déterminé par les rapports sociaux ou encore le lieu de stratégies de pouvoir, mais bien de comprendre pourquoi l'Etat est tout cela à la fois. En effet, si l'Etat doit intervenir à travers ses politiques, c'est en raison, on l'a vu, de l'instabilité sociale résultant des décalages entre les différentes dynamiques sectorielles. Mais en même temps, l'existence, dans chaque cas, d'une certaine structure de relations entre secteur et société qui confère au secteur une place et un rôle déterminés, enferme l'action publique dans des limites relativement précises. On voit donc apparaître ici une double relation de cohérence qui est le propre de toute politique sectorielle :

1 / La première exprime la nécessaire compatibilité entre la nature du rapport global/sectoriel, c'est-à-dire la place et le rôle du secteur dans la société, et le contenu de la politique effectivement mise en œuvre dans le secteur concerné. En d'autres termes, une politique publique ne peut pas être arbitraire à l'égard des rapports sociaux. Dans un premier temps de l'analyse on peut donc dire qu'une politique change parce que change le RGS, qui joue ici le rôle de variable indépendante.

2 / Le problème est que l'on peut tout aussi bien soutenir la

thèse inverse : si le RGS change, n'est-ce pas parce que les politiques publiques le font changer ? Tout se passe alors comme si l'on était en présence d'une relation de causalité circulaire, ou de codétermination entre les politiques et l'évolution du RGS, puisque ces deux pôles occupent tour à tour le rôle de variable indépendante et de variable dépendante : les politiques doivent changer parce qu'elles doivent s'adapter à un nouvel environnement, mais en même temps leur objet est de modifier ce même environnement. Il n'est donc pas tellement important de savoir si les politiques sont plutôt déterminées par l'évolution socio-économique ou si c'est plutôt l'inverse. En revanche, il paraît fondamental de se donner les moyens d'analyser la dialectique entre :

- d'une part, la nécessaire relation de compatibilité qui doit exister entre le contenu d'une politique et le contenu du RGS, dans la mesure où une politique ne peut être arbitraire à l'égard des rapports sociaux...
- d'autre part, les inévitables décalages qui interviennent — sauf périodes très particulières — entre RGS et politiques, puisque ces dernières ont justement pour objet de gérer les désajustements.

Et c'est ici que l'on retrouve le rôle fondamental de la médiation, puisque ce sont précisément les médiateurs qui vont avoir à gérer cette double relation contradictoire. L'étude des politiques, c'est donc aussi l'étude des décalages, des porte-à-faux entre les interventions de l'Etat d'une part, et les rapports sociaux d'autre part. De ce point de vue, deux cas de figure sont possibles : « *Les politiques d'adaptation* » correspondent au cas où le pouvoir politique se voit contraint d'adapter son intervention à l'évolution de l'environnement; à l'inverse, dans le cas des « *politiques d'anticipation* », la régulation étatique tentera de précéder l'évolution du secteur concerné. Mais tout cela ne doit pas conduire à méconnaître les *limites* de l'intervention publique dans la gestion des décalages sectoriels.

Les politiques d'adaptation

C'est la situation où, le RGS ayant évolué, la politique menée par l'Etat dans le secteur est devenue obsolète, et où on assiste à une série de « blocages », de « dysfonctions », de « chocs en retour ». C'est le cas de toutes les politiques menées en France dans les années d'après-guerre qui se sont trouvées à tour de rôle en porte à faux par rapport à l'évolution de leur secteur de référence, et surtout à l'évolution des rapports entre le secteur et la société.

Le cas de l'agriculture, on l'a vu, est évidemment typique de ce point de vue, puisqu'à la fin des années cinquante il était devenu particulièrement clair que la politique agricole en vigueur — qui était héritée, avec quelques aménagements, de celle de la III^e République — était complètement en décalage par rapport à l'évolution du « monde moderne », c'est-à-dire du RGS. Encore fallait-il en inventer une autre. Et c'est ici que le rôle de l'élite dirigeant le secteur est stratégique, dans la mesure où c'est elle qui, en inventant un nouveau référentiel, et donc de nouvelles normes d'intervention politique, a réduit le porte-à-faux entre l'évolution socio-économique et la politique agricole. Pendant quelques années, l'accord allait être presque parfait entre la nouvelle politique, orientée sur la modernisation de l'appareil productif en agriculture, et l'état du RGS. Puis, l'histoire ne s'arrêtant pas, chacune des deux sphères a repris son évolution propre.

Les politiques d'anticipation

C'est le cas de figure inverse : on met en place une politique nouvelle qui anticipe sur une évolution supposée du RGS. Deux possibilités s'offrent alors : ou bien le décideur a bien anticipé sur l'évolution du RGS, et il lui sera alors facile d'agir sur cette évolution; ou bien il a mal anticipé sur l'évolution du RGS, et sa politique se heurtera alors à de graves difficultés, le problème étant, évidemment, que personne ne connaît à l'avance les contraintes posées par les rapports sociaux.

Tout le problème vient donc du fait que, dans la réalité, la distinction entre politique d'adaptation et politique d'anticipation est beaucoup moins nette. Toute politique est à la fois — mais dans une proportion variable — adaptation et anticipation. Ce n'est

qu'après coup que l'on peut dire que telle ou telle politique a effectivement bien « collé » au RGS, en même temps qu'elle le faisait évoluer.

C'est bien sûr le cas de toutes les politiques de modernisation évoquées plus haut, qui tout à la fois prennent acte des changements sociétaux (le passage à une société urbaine, industrielle et ouverte sur l'extérieur) et qui en même temps anticipent de manière considérable sur un changement social à la fois attendu et souhaité : que l'on songe à la situation qui devait être celle de Jean Monnet en 1946 !

L'incertitude est donc, une fois de plus, le lot commun du décideur en matière de politiques publiques. C'est pourquoi il ne faut pas se faire une idée trop triomphaliste de l'intervention de l'Etat, notamment dans les secteurs industriels. Malgré le discours colbertiste officiel, et la mise en exergue des grandes réussites comme Airbus ou la carte à mémoire, les politiques de l'Etat sont souvent condamnées à suivre les événements, si ce n'est à les subir.

Les limites de l'intervention publique

La littérature offre ainsi plusieurs exemples dans lesquels, malgré l'ampleur des moyens développés et des crédits engagés, les politiques sectorielles n'ont pu, au mieux, que freiner les évolutions inéluctables.

Ainsi la gestion corporatiste de l'industrie textile française a-t-elle surtout permis de retarder l'adaptation de ce secteur traditionnel aux conditions nouvelles de la concurrence internationale. Ce secteur se présentait au lendemain de la seconde guerre mondiale comme le modèle de l'industrie faiblement concentrée. Il utilisait un appareil de production désuet et une main-d'œuvre faiblement qualifiée. La fermeture des marchés coloniaux, l'abaissement des barrières douanières constituaient pour lui un défi de premier ordre. On retrouve ici le poids du changement du rapport global-sectoriel.

Dans les années cinquante et le début des années soixante, c'est au Syndicat général de l'Industrie cotonnière française que l'Etat confie la tâche d'adapter ce secteur aux conditions nouvelles grâce à un fonds alimenté par une taxe parafiscale. Dans le même

temps l'Etat assure la survie des firmes en difficulté en finançant largement le chômage partiel dans le secteur. Cette politique aboutit à maintenir une main-d'œuvre abondante en place plutôt qu'à favoriser le transfert vers des secteurs plus qualifiés d'une partie des salariés. Il en résulte une modernisation très limitée qui se traduit par une faible productivité et une grande dispersion des entreprises.

La petite minorité d'entre elles qui avait su profiter de l'aide de l'Etat aux fusions et aux concentrations va alors tenter, au travers de l'Union des Industries textiles qu'elle domine, de tirer son épingle du jeu en drainant vers elle une plus grande partie des ressources étatiques. La crise s'aggravant, elle avait désormais intérêt à organiser avec l'aide de l'Etat l'élimination des firmes marginales. C'est ainsi que l'urr devient le principal acteur du Comité interprofessionnel de Rénovation des Structures industrielles et commerciales du Textile créé par l'Etat en 1966, qui accorde des fonds importants pour les fusions et concentrations d'entreprises.

De grands conglomérats textiles se forment alors, mais la modernisation, elle, ne se poursuit pas au même rythme. Du coup, les difficultés persistant, la politique industrielle se dégage d'un modèle de gestion dominé par les associations professionnelles pour se concentrer dans le Comité interministériel pour l'Aménagement des Structures industrielles créé en 1974. Le CIASI exprime le rôle de plus en plus direct de l'Etat dans le processus d'ajustement textile et la collaboration étroite entre l'Etat et les grandes firmes (R. Mahon et K. Mytilka, 1983). Alors que la rhétorique de la politique industrielle met l'accent sur la haute technologie et les secteurs de pointe, il n'est pas inutile de rappeler ici que plus de la moitié des fonds du CIASI furent affectés de 1975 à 1978 au textile. La gestion des secteurs en déclin n'est peut-être pas glorieuse, mais elle constitue apparemment un impératif politique qui pèse lourd dans la pratique.

L'industrie de l'acier constitue un autre exemple de cette proposition. Ici aussi, la gestion du secteur apparaît comme un modèle de corporatisme professionnel. Héritière du très ancien Comité des Forges, la Chambre syndicale de la Sidérurgie française

(CSSF) disposait, avec le Groupement des Industries sidérurgiques, d'un instrument financier puissant d'organisation de la profession en cogestion avec l'Etat. Sa puissance résidait à la fois dans la place des industries de l'acier comme symbole de la modernité et de l'indépendance nationale et dans la concentration démographique de ses emplois. « La Lorraine compte quatre départements plus un cinquième qui s'appelle la Sidérurgie » : tout patriote se devait donc de garantir l'épanouissement de cette industrie et de cette région symbole. De fait, de la reconstruction aux années soixante-dix, une politique expansionniste hardie se déploie, animée par la CSSF. Le plan professionnel de 1966 apparaît à l'opinion publique comme le modèle accompli d'une planification contractuelle concertée.

Il constitue la formalisation de la domination de la profession sur l'ensemble de la politique industrielle de l'acier. La CSSF influence les firmes par un ensemble puissant de services : étude comparative des coûts, achats groupés des matières premières, recherche commune, financement collectif de l'investissement (Hayward, 1986, p. 88). Elle a ses voies d'accès à tous les niveaux de l'administration et de la politique — Parlement et ministères. Elle détient les informations nécessaires à la confection d'une politique dans son secteur. La sidérurgie française apparaît donc comme le modèle du corporatisme professionnel. Les firmes ont perdu une partie de leur autonomie au profit de la profession et cette dernière est l'intermédiaire obligé de l'Etat dans ce secteur.

Il n'en est que plus frappant de constater l'extrême difficulté de l'adaptation de ce secteur à la crise économique. Malgré l'abondance des fonds versés par l'Etat, la productivité reste très faible comparée à nos voisins (Hayward, 1986, p. 93). Malgré les indications répétées de crise on retrouve constamment « le même optimisme congénital, systématique, institutionnalisé..., le seul problème est de drainer des fonds publics au service d'un programme ambitieux plutôt que de s'attaquer au problème fondamental de la commercialisation et de la formation (*ibid.*, p. 101). Entre 1971 et 1975, par exemple, l'industrie sidérurgique recrute 10 000 personnes, alors que le VI^e Plan prévoyait une baisse des emplois de 4 000 (*ibid.*, p. 93). La diversification en aval vers des

industries plus rentables mais moins nobles aux yeux de la profession est différée.

De même que pour le textile, les impasses du corporatisme professionnel conduisent alors l'Etat à intervenir beaucoup plus directement au chevet de cette industrie moribonde, le corporatisme professionnel faisant place à une action directe de l'Etat; mais ici il ne se trouve pas en face d'un pouvoir industriel puissant avec qui négocier, mais d'organisations exsangues dont il doit assurer la charge directement.

Les ressources de l'Etat viennent ici aussi assurer la difficile gestion sociale du déclin, malgré les proclamations d'une politique industrielle qui voudrait favoriser les battants plutôt que les canards boiteux. On reviendra, dans les chapitres suivants, sur cette limite fondamentale du modèle français de concertation sociale.

Le diagnostic de Bauer et Cohen (1985) sur le secteur de la machine-outil permet de préciser la nature des difficultés de la médiation corporative dans le domaine industriel. Ceux-ci constatent la volonté constamment réaffirmée depuis 1945 par les gouvernements de doter la France d'une industrie moderne dans ce secteur stratégique. Celle-ci s'est traduite par la formulation de plans sectoriels en association avec la profession. Mais aucun de ces plans n'est parvenu à endiguer le déclin de ce secteur. Selon ces auteurs, l'échec répété des pouvoirs publics tient au fait que ceux-ci sont fondés sur une représentation de la vie économique qui néglige les acteurs clés que sont les entreprises. Alors que les données économiques ne manquent pas pour retracer l'évolution du secteur, les documents administratifs ne comportent aucune analyse rigoureuse de la situation des entreprises concernées. Dans un secteur dispersé comme celui-ci, le dialogue profession/ Etat établit un écran entre l'Etat et l'entreprise.

« Il est symptomatique que l'Etat dispose d'instruments de dénombrements des établissements (réalités techniques) ou des sociétés (réalités juridiques), mais jamais des entreprises comme centre de pouvoir privé. On ne s'étonnera pas qu'il soit donc sourd et aveugle à la réalité industrielle concrète et que les diagnostics fondés sur cette vision macroscopique ne soient couronnés de succès. » Le plan sectoriel élaboré de façon corporative a dès lors

d'abord une fonction de légitimation. C'est en son nom que sont organisés des mariages d'entreprises qui entérinent, sous anesthésie financière, des disparitions et des déplacements de main-d'œuvre (Cohen et Bauer, 1985, p. 154).

B - UNE TYPOLOGIE DU CHANGEMENT SECTORIEL

L'erreur à ne pas commettre, lorsque l'on étudie la dynamique des politiques publiques, est donc celle qui consiste à analyser le changement d'une politique donnée (la définition de nouveaux objectifs, la mise en place de nouvelles procédures ou de nouveaux moyens...) indépendamment des évolutions qui affectent les relations entre ce secteur et la société globale (RGS). Cette observation est valable, il faut le souligner, aussi bien pour le chercheur, qui ne peut limiter ses analyses aux développements internes d'une politique que pour le praticien, homme politique ou décideur. Les exemples sont nombreux, en effet, où l'on voit une nouvelle politique échouer à la suite d'une mauvaise appréciation des contraintes issues de la structure du secteur ou de la position du secteur dans la division sociale du travail.

D'une façon générale, toute modification d'une politique sectorielle restera sans lendemain si elle va à l'encontre des exigences de la structure de pouvoir interne au secteur. Dans ce cas la seule solution, pour le pouvoir politique, consiste à tenter de modifier ce leadership sectoriel en introduisant de nouvelles ressources, en suscitant l'apparition de nouveaux partenaires ou encore en modifiant les frontières du secteur.

Inversement, des modifications importantes du rapport global-sectoriel entraîneront tôt ou tard des changements dans la structure de pouvoir du secteur et donc des décalages par rapport à la politique sectorielle si elle reste inchangée. Le problème posé ici est celui de la légitimité d'une politique sectorielle à l'égard des élites professionnelles ou administratives qui dirigent le secteur. En définitive, les modalités de changement des politiques sectorielles vont dépendre de deux variables principales :

- l'état du RGS, dans la mesure, notamment, où le secteur pourra être en expansion ou en déclin;
- la nature de la médiation sectorielle, et donc du référentiel, c'est-à-dire l'état des relations de pouvoir au sein de l'élite dirigeant le secteur.

A partir de là, on peut distinguer cinq scénarios correspondant aux cas de figure principaux (cf. schéma) :

Evolution du référentiel \ Evolution du RGS		Croissance	Déclin
		EXPANSION Ex. : énergie	CRISE Ex. : sidérurgie
Changement	Adaptation progressive du référentiel par différenciation	SÉDIMENTATION Ex. : secteur social	GESTION DU DÉCLIN Ex. : agriculture
	Création d'un nouveau référentiel	MUTATION Ex. : communications	

Croissance du RGS et gestion du changement sectoriel

La première situation est celle où le rôle du secteur dans la société va en s'accroissant, soit du point de vue de sa position hiérarchique, soit en raison de l'accroissement de la population concernée, ou de tout autre critère. On peut alors définir trois scénarios principaux :

— L'« *expansion* » du secteur correspond à la situation de croissance du RGS à référentiel constant. Cela signifie que, dans ce cas, l'élite dirigeant le secteur est en mesure d'adapter suffisamment les conditions de son leadership pour « suivre » l'ascension du secteur dans la société. C'est le cas du secteur énergétique, par exemple, qui est passé du charbon au nucléaire en passant par le pétrole sans que ni le corps des mines, ni les images de référence qui lui sont attachées, en soient véritablement affectés.

Dans ce cas, le changement social est absorbé par le secteur sans que ne se modifient son champ et la structure de pouvoir interne. Par exemple, le passage d'une politique énergétique fondée sur la priorité au pétrole à une politique centrée sur le nucléaire ne semble pas avoir modifié substantiellement la structure de pouvoir au sein d'EDF. Le référentiel propre au secteur s'est révélé assez souple pour absorber le changement sans que soit modifiée la hiérarchie des normes qui le structure (valorisation de l'expertise de l'ingénieur, service public...).

— L'ajustement par « *sédimentation* » correspond à une situation où le référentiel sectoriel tend à se différencier et à produire une série de sous-référentiels correspondant à des sous-secteurs et des sous-élites dirigeantes. Le meilleur exemple est ici celui du secteur social où, après une période de relative indifférenciation, la croissance du secteur s'est faite par spécification progressive et donc par création d'une multitude de spécialités et de disciplines distinctes (assistantes sociales, spécialistes de la petite enfance, gérontologues...) qui définissent à chaque fois un savoir professionnel et une communauté de métier spécifique, ayant sa propre structure de pouvoir. L'ensemble débouche sur une sorte d'empilement institutionnel qui rend évidemment problématique toute intervention globale.

— La « *mutation* », enfin, correspond à la création d'un nouveau référentiel, et donc d'un nouveau secteur animé par une communauté professionnelle nouvelle.

Si l'on veut affiner, on peut encore distinguer les cas de transformation d'un secteur existant (c'est l'exemple du passage des « travaux publics » à la « planification urbaine ») dans lequel une même communauté professionnelle modifie son propre référentiel (éventuellement grâce à l'action de minorités internes, cf. Thoëny, 1973) et les cas de création d'un nouveau secteur à partir de secteurs existants qui sont contraints de se modifier. C'est l'exemple examiné au chapitre précédent, de la naissance du secteur des communications qui provoque une redistribution (encore inachevée) des cartes entre les secteurs existants (audio-visuel, culturel...).

La condition pour qu'une telle tentative réussisse réside évidemment dans l'existence d'un groupe professionnel ou écono-

mique capable d'être le support de cette mutation. Ici, tous les cas de figure sont possibles, qui vont de la création relativement artificielle d'un nouveau groupe professionnel par l'Etat (grâce à l'allocation de ressources nouvelles) à la simple ratification, par l'Etat, de l'émergence d'un groupe issu de la société. Dans tous les cas, la création d'un nouveau secteur débouchera sur la définition de nouvelles images de référence définissant les modalités d'exercice de l'activité professionnelle et de l'action publique, bref, d'un nouveau référentiel.

Déclin du RGS et gestion de la crise sectorielle

La deuxième situation est celle où le changement de RGS correspond à un déclin, c'est-à-dire à une dégradation de la position du secteur dans la société, que l'on peut repérer à de multiples signes : baisse de la population active (bien que, parfois, il n'y ait pas de relation directe), fuite des élites sectorielles, modification de l'image du secteur dans le public, etc. On peut alors distinguer deux scénarios, selon la capacité de l'élite sectorielle à définir un nouveau référentiel.

— La « crise » correspond au scénario où, malgré l'évolution négative du RGS, l'élite sectorielle concernée se révèle incapable d'élaborer de nouvelles images de référence (nouvelles approches du marché, nouveaux référentiels de métier...). Les tentatives du pouvoir politique pour modifier la structure du pouvoir dans le secteur peuvent échouer soit du fait de l'absence d'élite de rechange crédible, soit parce que la crise est tellement grave qu'une telle émergence est devenue impossible. (C'est le cas de la sidérurgie.) On entre alors dans une situation de pourrissement et de conflits ouverts plus ou moins violents. L'exemple des chantiers navals est ici particulièrement clair.

— Enfin, le dernier scénario, peu fréquent, mais néanmoins intéressant, est celui de la « gestion du déclin ». Dans ce cas de figure, l'élite sectorielle trouve suffisamment de ressources pour élaborer une nouvelle conception du métier mieux adaptée au nouveau RGS, ce qui permet à l'évolution de se faire dans de meilleures conditions. On peut également assister à l'émergence d'une nouvelle élite sectorielle qui, en accord avec les objectifs de la régulation

globale, pourra prendre en charge le déclin du secteur, moyennant quelques gratifications symboliques et allocation de ressources publiques. Le cas de l'agriculture française depuis 1960 décrit exactement cette situation, comme on l'a vu au chapitre précédent.

Il est clair que les possibilités d'adaptation au changement social d'un secteur ne renvoient pas seulement à des considérations internes à celui-ci, mais aussi au contexte général dans lequel s'exerce son activité. Ainsi, les stratégies d'ajustement par sédimentation ou par création d'un nouveau secteur ne peuvent se réaliser aisément qu'en période de croissance, dans la mesure où elles impliquent de dégager des ressources nouvelles pour les mettre en œuvre.

Il est évidemment plus facile de dégager des ressources en période de croissance. En période de récession, ces ressources nouvelles ne peuvent être obtenues qu'au prix de la remise en cause de dépenses engagées dans d'autres domaines, ce qui entraîne des choix beaucoup plus douloureux. De plus, en période de croissance, les individus ou les groupes menacés par les transformations structurelles peuvent trouver dans les secteurs en expansion une voie de sortie pour assurer leur reproduction. En période de crise, au contraire, ils sont le dos au mur et préféreront sans doute se battre pour maintenir leurs acquis plutôt que de risquer des sorties aventureuses. Les notions d'*exit and voice* proposées par A. O. Hirschmann seraient certainement très utiles pour formaliser ces processus (Hirschmann, 1972).

C - VERS UNE CRISE DE LA SECTORIALITÉ ?

Comme on l'a vu au chapitre II, l'espace au sein duquel va se déployer l'autonomie du politique est *un espace de complexité et d'incertitude*.

Un espace de complexité parce que, si l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles sont en quelque sorte verrouillées par les structures d'hégémonie ou de leadership, ces mêmes politiques, en agissant sur les différents niveaux de reproduction sociale ont finalement pour effet de faire évoluer les structures sociales elles-mêmes.

Le meilleur exemple est ici celui des politiques économiques qui, tout en se situant clairement à l'intérieur des rapports d'hégémonie propres à la société française (économie de marché de nature capitaliste, etc.), ont contribué à faire évoluer ces mêmes rapports d'hégémonie d'une manière considérable : que l'on imagine les véritables traumatismes que représentent, du point de vue de la reproduction de l'élite dirigeante, l'ouverture du Marché commun et la décolonisation (concomitants, comme par hasard...).

Mais l'espace du politique est aussi un espace d'incertitude, et cela à double titre.

- d'abord, parce que personne, au moment où la décision est prise, c'est-à-dire au moment où est mise en place une politique, ne connaît avec exactitude les frontières de l'hégémonie : personne ne connaît le degré de tolérance des rapports de domination sociale à l'égard du changement : qui pouvait dire, en 1950, que les élites de la société française étaient prêtes à accepter le Marché commun et la décolonisation ?
- ensuite, parce que personne non plus ne connaît exactement la portée des décisions publiques une fois les mesures arrêtées. Qui peut prétendre aujourd'hui connaître les effets sociaux à long terme de la désindexation des salaires par rapport aux prix ou de la négociation sur l'aménagement du temps de travail ?

Le débat sur le volontarisme politique est donc un faux débat, puisque l'on débouche sur cette étonnante conclusion que l'autonomie du politique est au maximum quand elle va dans le sens des rapports sociaux ! On voit surtout que *l'autonomie du politique ne se conçoit, là encore, qu'en dynamique, c'est-à-dire en situation d'incertitude.*

Dès lors, on comprend que cet espace de complexité et d'incertitude soit, de manière privilégiée, le royaume des médiateurs puisque ce sont eux qui, dans chaque cas, tentent de réaliser « à chaud » l'ajustement entre exigences de la régulation et exigences de légitimation des hiérarchies sociales. De ce point de vue, l'exemple de de Gaulle combinant tradition et modernité, immobilisme et mouvement, faisant accepter par une partie de l'élite ce qui équivaut pour elle à un suicide, est bien celui d'un médiateur génial.

(Mais de Gaulle n'était-il pas d'abord le stratège de la guerre de mouvement ?)

La causalité des politiques n'a donc rien de linéaire : ce n'est pas la société qui fait changer les politiques (position déterministe) ni les politiques qui font changer la société (position volontariste) mais les deux à la fois. On comprend alors la place centrale qu'occupe la médiation dans notre schéma (mais aussi dans la réalité) puisque c'est elle qui permet de maintenir un minimum de cohérence au sein des déséquilibres.

Les difficultés des politiques sectorielles

On retrouve également l'un des paradoxes évoqués au chapitre premier : tout se passe comme si des efforts de mise en cohésion sociale qui sont, on l'a vu, l'essence même des politiques sectorielles, conduisaient en définitive à une forme d'incohérence à d'autres niveaux. L'ordre sectoriel semble produire lui-même son propre désordre. Cette remise en cause des performances du management public comme ingénierisme social se retrouve à plusieurs niveaux :

On voit d'abord apparaître les limites du traitement sectoriel des problèmes de la société. On sait que les politiques sectorielles (c'est-à-dire la plupart des politiques publiques) ne peuvent véritablement fonctionner que si elles sont portées par une communauté professionnelle bien structurée grâce au découpage d'un champ d'expertise.

Or, cette nécessité finit par se retourner contre les objectifs mêmes de la politique en produisant des effets inverses à ceux attendus parce que les individus — qui sont l'objet des politiques — ne sont pas, eux, sectorisés. En d'autres termes, le découpage du réel en « tranches », s'il permet à des spécialistes de faire preuve d'une certaine efficacité au sein du secteur ainsi isolé, limite cette efficacité en termes de pratiques sociales globales.

C'est ainsi que, par exemple, l'expertise des planificateurs urbains, incontestable si l'on s'en tient aux critères de la profession, a débouché sur des échecs retentissants parce qu'elle ne prenait pas en compte les individus dans leur globalité. On pourrait en dire autant des diverses formes de politique sociale. Autre

exemple : la politique agricole, très efficace dans la promotion des filières productives spécialisées, manifeste beaucoup de difficultés à saisir l'exploitation familiale dans toutes ses dimensions, ce qui finit par produire des effets contraires aux objectifs mêmes de cette politique (déficit dans certains produits, effets de désertification du territoire, etc.).

On pourrait ainsi multiplier les exemples, avec le sentiment que l'Etat en action se trouve face à une sorte de cercle vicieux : si l'on veut mettre en place des politiques efficaces, il faut créer de solides zones d'expertise et pour cela découper abstraitement des fonctions sectorielles. Mais on s'interdit alors de prendre en compte la réalité sociale concrète et l'on s'expose à des chocs en retour très violents.

Le débat politique de ces dernières années aura ainsi mis en valeur trois domaines où l'échec du management public est particulièrement flagrant : le problème de la pauvreté, la question du chômage et celle de la sécurité. Comme par hasard, il s'agit de trois domaines qui, peut-être plus que d'autres, nécessitent une approche globale que l'état des politiques sectorielles est incapable de mettre en œuvre.

C'est alors que l'on voit se manifester, au sein de l'administration, un irrésistible besoin de « coordination » qui est la traduction technocratique de cette crise de la sectorialité : ce sont les appels à la collaboration des différentes polices, les tentatives de simplifications des aides aux entreprises (qui souvent débouchent sur la création de formes nouvelles venant s'ajouter aux anciennes). Tout se passe donc comme si l'Etat, qui est censé définir des procédures d'ajustement de la division du travail, finissait par intégrer cette division jusqu'à ne plus être en mesure de se coordonner lui-même : la question est finalement de savoir qui va réguler le régulateur !

Enfin, et plus fondamentalement, on peut se demander si, au-delà des difficultés de l'Etat en action, ce n'est pas la sectorialité comme forme d'agrégation de la division sociale du travail qui entre en crise aujourd'hui, la crise des corporatismes sectoriels venant redoubler la crise des politiques sectorielles.

On peut aussi poser la question autrement : jusqu'où une société peut-elle fonctionner « sans territoire », entendu non pas comme « lieu » (les activités sociales seront toujours localisées quelque part) mais comme espace de mise en cohérence ? Cette difficulté de l'Etat moderne à fonder ses politiques sur un principe de hiérarchisation abstrait s'exprime à travers une double remise en cause de sa capacité de régulation, à la fois « en haut » et « en bas ».

La première est liée à l'ouverture des sociétés industrielles sur leur environnement extérieur. Avec l'internationalisation des relations économiques, tout se passe comme si le processus de sectorisation dépassait maintenant le cadre national, à travers la construction de grands ensembles transnationaux. Qui peut nier aujourd'hui que la logique du secteur automobile n'est plus nationale, ni même européenne, mais mondiale ? Quand un constructeur automobile sort un nouveau modèle, il doit nécessairement l'inscrire dans une stratégie adaptée au marché mondial, sous peine de disparaître à terme. Il en est de même pour la plupart des branches industrielles.

Quelle peut être, dans ces conditions, la capacité de l'Etat à jouer son rôle de mise en cohérence de la sectorisation, si cette dernière puise sa logique dans un espace de reproduction transnational ? Cela ne signifie pas, bien au contraire, que les politiques nationales sont devenues inutiles, mais qu'elles vont avoir de plus en plus pour rôle d'adapter les conditions internes de reproduction au gré des impératifs des secteurs transnationaux, de façon à permettre aux représentants nationaux dans le secteur de tirer l'épingle du jeu. On sait aussi que dans certains domaines (agro-alimentaire, par exemple) la contrainte externe va jusqu'à une véritable limitation de la capacité des Etats à mettre en œuvre une politique autonome.

Y a-t-il une crise de territorialité des Etats-nations après la crise des territorialités infra-nationales ?

En réalité, tout se passe comme si c'était l'« international » qui produisait le nouveau référentiel, qui se réduit d'ailleurs à peu de choses : c'est « vaincre ou périr ». Situation paradoxale où jamais les sociétés n'ont eu autant besoin de leur Etat à un moment où les capacités de mise en cohérence de ces Etats sont durement atteintes.

En même temps, cette crise se redouble d'une crise de la gestion territoriale de la société. On découvre aujourd'hui qu'une société ne peut pas complètement abandonner son principe de territorialité : les secteurs, même si parfois ils donnent l'impression du contraire, ne sont pas des territoires, ce qui fait que l'Etat s'épuise à coordonner, à hiérarchiser, à ordonner : action sur le chômage, action sanitaire et sociale, urbanisme, transport, sécurité... D'où la tentation de reterritorialiser les politiques publiques, avec l'espoir un peu mythique que l'on va pouvoir recréer de « vrais » territoires comme auparavant, c'est-à-dire doués d'une capacité autonome de reproduction.

C'est sans doute dans ce sens qu'il faut interpréter les multiples tentatives pour fonder le développement économique et social à nouveau sur une base territoriale, comme si le territoire géographique pouvait seul être le lieu d'une véritable cohérence des rapports sociaux. Cette « redécouverte du local » qui va de la politique de décentralisation aux différentes stratégies d'aménagement, en passant par la création de « technopôles », rejoint dans une même idéologie de l'espace comme lieu de cohérence des pratiques issues de la société civile que l'on peut regrouper autour du thème « Vivre et entreprendre au pays ». Entre secteur et territoire, la partie n'est pas encore complètement jouée...

Il est difficile d'aborder ici la question de savoir si de « nouveaux territoires » pourront ainsi être constitués. Ce qui est certain, c'est que cette perspective éclaire les tentatives répétées de créer un espace des politiques infra-national : renforcement des pouvoirs du préfet en 1964, réformes régionales, politiques d'aménagement du territoire, politiques de la montagne et, bien entendu, la double politique de déconcentration et de décentralisation menée depuis 1981.

Le retour au territorial est donc une tentative de déssectoriser l'action de l'Etat en intégrant les différents pôles d'intervention (urbanisme, action sociale, enseignement, action en matière de sécurité...) dans une perspective horizontale. Tout le problème est de savoir s'il est possible aujourd'hui d'élaborer des politiques non sectorielles (Martin, 1983).

L'important est de constater que, d'une certaine façon, les deux

crises se rejoignent à travers cette tentative pour réactiver une gestion plus territoriale, moins abstraite, dans la mesure où la création d'espaces de reproduction infra-nationaux peut être une forme de réponse à l'internationalisation de la sectorialité, à condition, évidemment, que ces espaces aient une réelle capacité de mise en cohérence de la division du travail.

La crise du référentiel

En définitive, ces différentes tentations pour recréer un espace de mise en cohérence des interventions sectorielles apparaissent comme une manifestation de la crise des modèles normatifs d'intégration des politiques et, plus généralement, du projet modernisateur porté par l'élite dirigeante française depuis 1945.

Les difficultés économiques agissent depuis dix ans comme un révélateur de ce qui mine aujourd'hui la capacité régulatrice de l'Etat à travers ses politiques sectorielles : le référentiel normatif qui jusque-là donnait un sens à la hiérarchie des politiques publiques est lui-même remis en cause : c'est la crise du projet modernisateur. On l'a vu à propos de la sidérurgie : il est frappant de constater à quel point les efforts de modernisation et de restructuration sont présentés par le pouvoir politique comme une nécessité de survie, beaucoup plus que comme un projet mobilisateur. Habitué à fonctionner sur la base d'un référentiel normatif issu de la période de croissance forte, ce pouvoir découvre avec amertume que « ça ne marche plus ». On est « en panne » de référentiel.

C'est alors que l'on voit resurgir les corporations qui méritent bien leur nom de corporatismes sectoriels : paysans, routiers, chauffeurs de taxis, médecins, enseignants, postiers... Chaque secteur produit « son » corporatisme, et chaque corporation, profitant en quelque sorte de la panne des modèles normatifs d'intégration des politiques, va surcharger l'Etat de demandes impossibles à satisfaire.

La « montée » des corporatismes est donc l'expression de l'impossibilité, pour une société sectorielle, de se passer de référentiel. Ils ne sont pas nés de la crise, mais avant elle, leurs demandes étant en quelque sorte encadrées dans le référentiel

global : la croissance aidant, il était possible d'ordonner leurs demandes autour d'un projet collectif mobilisateur. Ainsi les paysans, les médecins, les officiers ont-ils fait passer leurs stratégies corporatives au nom de l'intérêt général, tout en se révélant, par la même occasion, de puissants agents de modernisation de leurs secteurs respectifs. Le corporatisme sectoriel, loin d'être une survivance du passé, est donc au cœur de la modernité.

CHAPITRE VI

La mise en cohérence des politiques sectorielles

Deux hypothèses de recherches

Centrées sur des politiques sectorielles, les analyses précédentes nous suggèrent une image éclatée, hétérogène de l'appareil des politiques publiques. Reste à définir les processus qui assurent un minimum de cohérence à l'action publique. Autrement dit, partant du constat d'un ensemble étatique traversé par des forces centrifuges, comment se réalisent la hiérarchisation et la coordination des politiques publiques ?

Ce thème a déjà été abordé quand nous avons fait de la transaction du global et du sectoriel (le RGS) le point central de notre schéma d'études des politiques sectorielles. Mais il l'a été sous l'angle des politiques sectorielles ; on considérait jusqu'ici le global plus ou moins comme une donnée. Inversement, dans cette partie, les processus de construction du référentiel global, la définition des scènes politiques où se nouent les négociations entre macro-organisations sociales, les problèmes de la coordination et de la hiérarchisation des politiques sectorielles seront au centre de la discussion.

Les outils construits pour analyser les politiques sectorielles ne suffisent pas pour aborder ce nouveau champ de recherches : les dimensions globales des politiques publiques ne résultent pas de la simple addition des acteurs sectoriels. La mise en cohérence des politiques fait apparaître d'autres processus et d'autres acteurs sur des scènes différentes.

Les études effectuées sur ce thème ont exploré deux hypothèses complémentaires que nous allons examiner successivement :

— Quel est le rôle des partis, des parlements et des gouvernements ? L'idée que ce sont les hommes politiques qui assurent la cohérence de l'action de l'Etat doit être questionnée. Les partis, les parlements sont-ils les principaux agents de l'agrégation des intérêts sociaux à travers leurs programmes et leurs plates-formes électorales ? L'alternance des partis au pouvoir change-t-elle le cours des politiques publiques sensiblement ?

— Quel est le rôle des structures spécifiques de médiation des intérêts sociaux ? Dans chaque pays, les relations Etat/société prennent une forme spécifique. Certains théoriciens des sociétés du capitalisme organisé ont tenté de les situer sur un continuum allant du néo-corporatisme au pluralisme. Cette typologie est-elle satisfaisante ? Permet-elle de rendre compte des variations significatives dans la conduite générale des politiques ?

Nous montrerons que ni l'une ni l'autre de ces pistes de recherche ne suffit à rendre compte du cas français.

Les deux derniers chapitres esquisseront une autre hypothèse selon laquelle la mise en cohérence des politiques publiques résulte d'une transaction entre des corporatismes sectoriels et une élite dirigeante qui occupent les sommets de l'économie et de l'Etat.

A - LE POIDS DES HOMMES POLITIQUES

Interrogée avant sa première victoire aux élections sur ce que sa venue au pouvoir pourrait changer en Grande-Bretagne, Mme Thatcher eut cette réponse lapidaire : « Tout. » Cette expression d'un volontarisme politique extrême n'est pas propre au leader néo-conservateur. Les socialistes français avaient emprunté à Arthur Rimbaud et à la floraison de mai 1968 ce slogan ambigu : « Changer la vie » (il est vrai qu'une marque de lessive bien connue avait déjà utilisé le même thème : « Génie m'a changé la vie »). Avant chaque élection apparaît cette image d'une politique capable de modifier radicalement la vie quotidienne de chacun, soit que l'on s'en offusque : « Ils veulent changer de

société », soit que cette transformation présage « des lendemains qui chantent ».

L'opinion publique dans nos pays ne se laisse pas séduire par les mirages de la foire électorale. Dans ces temps de crise, elle juge souvent avec scepticisme les rodomontades des politiciens qui se font fort de trouver aisément la solution aux problèmes économiques et sociaux de l'heure. Cette perception peu amène des hommes politiques traduit peut-être un certain désabusement et l'on entend souvent des réflexions du type : « Plus ça change, plus c'est la même chose ! »

Les sciences sociales peuvent-elles éclairer à leur manière le débat entre le volontarisme proclamé des politiciens et l'intuition mal étayée d'une large partie de l'opinion publique selon laquelle les changements dans la composition partisane des gouvernements n'ont, en fin de compte, que peu de prise sur l'action publique et plus encore sur la société ? Autrement dit, permettent-elles de répondre à la question : la politique modifie-t-elle les politiques qui concernent la vie quotidienne du citoyen ? Plusieurs approches ont été adoptées pour tenter d'explorer ce problème. Une première consiste à se situer au niveau des régimes politiques et de leur rapport aux politiques publiques ; une deuxième approche ne retient qu'un type de régime — les démocraties capitalistes occidentales — et a tenté de définir les rapports possibles entre composition partisane des gouvernements et performances des Etats. Une troisième approche, enfin, se centre plus sur l'analyse du processus des politiques publiques pour déterminer la capacité des partis et des coalitions gouvernementales à impulser des politiques cohérentes.

Régimes politiques et politiques publiques

Le problème du rapport entre régimes politiques et politiques publiques est sans doute le plus important à traiter du point de vue de la théorie comme de la doctrine politique. Mais c'est aussi celui sur lequel les recherches paraissent le plus difficile à mener et le plus embryonnaire. Il s'agit de savoir si la forme générale du système politique engendre des contraintes spécifiques dans la conduite de l'action publique dans certaines conjonctures déterminées.

La difficulté majeure de ce type d'approche tient à la relative stabilité des régimes politiques. Pour entreprendre des comparaisons significatives, il faut en effet confronter la manière dont des Etats dotés de régimes dissemblables ont pu affronter des problèmes sociaux comparables, faute de quoi on risquerait d'imputer aux régimes politiques des variations de politiques publiques, qui résulteraient plutôt de changement dans la structure sociale elle-même.

Ce sont surtout les théoriciens latino-américains qui ont tenté d'ouvrir des pistes originales dans ce domaine. S'agissant ici d'un ouvrage consacré aux politiques publiques en France et dans les Etats développés, il ne nous paraît cependant pas inutile d'évoquer brièvement les grandes lignes de la démarche adoptée par ces théoriciens. Ils posent en effet les jalons d'une piste de recherche importante dont les applications éventuelles pourraient dépasser le domaine initial d'étude.

C'est l'apport indiscutable de F. H. Cardoso et de E. Faletto (1978) que d'avoir montré que les sociétés du capitalisme périphériques latino-américaines n'étaient jamais le réceptacle passif des impulsions données par l'économie internationale. Ces sociétés réinterprètent ces impulsions en fonction d'un triple facteur : mode de médiation de la dépendance externe, nature des coalitions politiques, action de l'Etat. C'est à travers une étude comparative du développement historique des sociétés latino-américaines qu'ils établissent ces hypothèses. Selon eux, le mode d'intégration au capitalisme mondial joue un rôle crucial, les économies d'enclave où le capital maîtrise les secteurs exportateurs n'ont pas connu la même histoire que les sociétés où le capital local assurait lui-même l'exportation. A chaque étape, la nature des coalitions sociales qui se sont formées a pesé d'un poids très lourd sur la conduite du développement : celui-ci dessine une sorte de pacte social de domination qui prédétermine les orientations possibles du développement. L'Etat n'est pas pour autant le reflet passif de ce pacte social. Comme tel, il contribue par ses interventions à consolider les supports sociaux qui ont fondé initialement les bases mêmes de cette coalition. L'Etat populiste par exemple ne fait pas qu'enregistrer un rapport de classe qui lui serait externe. A travers les

ressources qu'il affecte par les entreprises publiques à l'industrialisation, il constitue ou élargit de nouvelles classes sociales ; il assure leur incorporation au système politique par des politiques de redistribution corporatiste. L'Etat, les politiques publiques apparaissent donc comme le vecteur principal de cette capacité de l'appareil d'Etat à inventer des voies de développement original en fonction des impératifs changeants de la conjoncture internationale.

La montée dans les années 1970 des dictatures bureaucratiques et autoritaires dans cette région du monde a conduit à une élaboration plus systématique des relations entre développement, régime et politiques publiques. Selon Guillermo O'Donnell, l'analyse des changements politiques qui ont conduit aux dictatures doit combiner trois types de variables (O'Donnell, 1973) :

- la nature du régime (degré de compétition ouverte, niveau de répression, libertés d'association) ;
- la composition de classe de la coalition au pouvoir ;
- certaines politiques publiques cruciales parce que déterminant la redistribution des ressources entre classes et secteurs.

La combinaison de ces trois variables doit permettre de déterminer si le système politique est plutôt orienté vers l'exclusion du « secteur populaire » (classes moyennes et classe ouvrière) ou vers son incorporation.

Elle fait apparaître trois types de configuration :

— *Oligarchique* : compétition limitée ; domination exclusive de l'élite exportatrice du secteur primaire ; non-mobilisation du secteur populaire.

— *Populiste* : ces régimes sont plus ou moins démocratiques mais tous se veulent incluants. Coalition dominante pluri-classiste englobant l'élite industrielle et le secteur populaire urbain. Nationalisme économique orienté vers l'industrialisation par substitution des importations.

— *Bureaucratique autoritaire* : excluante, répressif non compétitif ; coalition technocratique civile et militaire visant à promouvoir l'industrialisation par une plus grande intégration au marché mondial et aux multinationales.

Le passage du populisme à l'autoritarisme s'expliquerait par les limites de l'industrialisation par substitution. Une fois satisfait un marché national étroit, les possibilités de développement industriel profitables diminuent; les coûts d'importation des équipements techniques intermédiaires créent de sévères pressions sur la balance des paiements. L'approfondissement de l'industrialisation dans les biens intermédiaires et les moyens de production exigent donc un recours plus systématique aux technologies et au capital international. Dans le même temps, la mobilisation du secteur populaire accroît des demandes que la stagnation des économies ne permet plus de satisfaire. Les technocrates militaires et civils (dont le rôle s'affirme en même temps que la division du travail) tenteront de résoudre ce dilemme par une démobilisation forcée des secteurs populaires jointe à un retour à une orthodoxie économique rigoureuse dans le domaine économique.

Les difficultés de ce modèle ont été maintenant largement exposées. D'une part il n'est pas dépourvu d'un certain économicisme qui demanderait à être nuancé. David Collier a montré notamment que la réorientation nécessaire des politiques d'industrialisation avait pu se produire dans différents pays d'Amérique latine sans que, pour autant, le régime politique en soit radicalement modifié (Collier, 1978). Il semble également que G. O'Donnell ait prêté des vertus à la technocratie civile et militaire que l'expérience n'a pas confirmées. Alors que ces dictateurs prétendaient rétablir la stabilité et fonder les bases d'une nouvelle croissance, ces pays ont connu des taux d'inflation souvent importants, un endettement international parfois spectaculaire et une croissance indécise.

Autant le projet d'ensemble paraît séduisant par sa volonté de mise en rapport des éléments clés du système politique, autant sa mise en œuvre étroitement économiste semble donc aboutir à une impasse.

Dégagée de cette vue mécaniste, l'étude systématique des rapports entre les trois dimensions évoquées — régime, coalition, politiques publiques — pourrait peut-être éclaircir les aléas de la genèse de l'Etat-providence dans les pays occidentaux : le problème de l'incorporation de la classe ouvrière, celui de la coexistence d'un

régime démocratique et d'une économie de marché ne sont-ils pas à la base même de la création de l'Etat-providence ?

Les partis changent-ils les politiques ?

La doctrine assigne aux partis un rôle central dans la mise en cohérence des politiques publiques. C'est à eux que revient la difficile tâche d'agréger en programmes globaux les revendications partielles des groupes de pression. Une fois au pouvoir, chaque parti coordonnera l'action publique en fonction de ces programmes. A l'élection suivante, l'électeur sanctionnera ou approuvera le parti selon qu'il aura appliqué ou non son programme et selon les effets pratiques des mesures ainsi adoptées. Dans ce schéma, les partis politiques doivent promouvoir des politiques d'autant plus différentes qu'ils s'appuieront sur des groupes de pression plus opposés. Inversement, les théoriciens de la fin des idéologies mettent l'accent sur le déclin du conflit de classe, la formation de partis « attrape-tout » pour nier l'importance de l'alternance partisane sur l'évolution des politiques publiques.

Deux types d'approches ont été tentés pour résoudre cette question : une approche comparant les performances de différents Etats selon qu'ils sont dominés par tel ou tel type de formation politique; des approches nationales évaluant l'impact de l'alternance gouvernementale. L'analyse que nous faisons de ces différentes études suggère que ce qui compte dans l'orientation d'une politique, ce n'est pas simplement la couleur du parti au pouvoir, c'est aussi — et surtout — un ensemble de relations politiques qui délimitent la place de cette formation et du gouvernement dans la société (rôle du système des partis; des idéologies, du mode dominant de médiation sociale).

1 / *L'approche comparative.* — Dans les années 1965 - début 1970, les études comparatives des politiques publiques ont porté principalement sur les dépenses publiques. Elles ont contribué à alimenter les hypothèses sur la convergence industrielle selon laquelle la plupart des sociétés seraient censées passer par les mêmes étapes de modernisation économique et sociale. Ainsi Harold Wilensky, au terme d'une étude comparative de 60 pays, affirmait la préé-

minence absolue du niveau de croissance économique sur tout autre facteur : « Avec la croissance économique tous les pays développent les mêmes programmes de Sécurité sociale. Quel que soit le système économique ou politique, quelles que soient les idéologies de l'élite ou des masses, les pays riches convergent en ce qui concerne le type de programmes sanitaires ou sociaux, le degré de couverture de plus en plus large et, dans une moindre mesure, les financements » (Wilensky, 1975, p. 86).

A comparer des pays situés dans des situations si dissemblables que certains pays du Tiers Monde, des Etats communistes non capitalistes, et les démocraties européennes, il était presque inévitable que la variable du niveau de développement économique apparaisse comme cruciale. Le bon sens paraît être du côté de Wilensky quand celui-ci affirme que « les programmes de sécurité sociale ne sauraient apparaître sans un surplus national suffisant » (p. 24).

Pourtant, le seuil à partir duquel le surplus national est jugé suffisant ne saurait être défini de façon mécanique. Le niveau de croissance économique définit une limite dans l'allocation des ressources disponibles pour une politique sociale, il définit des potentialités et non des politiques effectivement pratiquées.

Les études de l'OCDE sur les dépenses publiques dans les 22 Etats membres avaient montré que, dans cet ensemble plus restreint, les variations dans le montant des ressources consacrées aux dépenses sociales selon les Etats ne pouvaient s'expliquer seulement par le niveau de développement. La proportion du revenu national consacrée aux dépenses sociales publiques varie du simple au double entre des pays à niveaux de développement comparables.

C'est en s'appuyant sur ces données que F. G. Castles et Mac Kays ont relancé la controverse avec leur article « Does politics matter ? » (Castles et Mac Kays, 1979). L'objectif poursuivi est de mettre à mal les versions économistes de l'analyse de l'action étatique et, plus implicitement, de réhabiliter la vie politique politique en général et la social-démocratie en particulier.

Il leur faut donc montrer comment l'action publique est influencée par l'alternance partisane. Ils construisent un indice très simplifié de bien-être social qui combine des indicateurs de

dépenses (éducation et transferts sociaux) et un indicateur de performance : la mortalité infantile.

Les variations du bien-être social ainsi définies ne sont expliquées que pour une part limitée par le niveau de développement. Mais la part attribuable aux partis reste elle aussi limitée. Il leur faut combiner toute une série de facteurs (partis, structure politique, type de leadership) pour montrer l'influence de la vie politique ou les politiques.

D'autres recherches tentant d'établir une relation directe entre partis au pouvoir et politiques publiques n'ont pas abouti à des conclusions plus assurées (K. von Beyme, 1984). Même si les pays scandinaves sont parmi les premiers pour les dépenses publiques, confirmant ainsi le rôle des social-démocraties, ils sont cependant dépassés par la Hollande, tandis que l'Autriche est distancée par la France ou la Belgique. Ni la proportion de budget consacrée à la défense, ni le niveau de pression fiscale, ni le degré d'inflation, pas plus que celui de la dette publique ne connaissent des variations de pays à pays qui pourraient être expliquées directement par la couleur politique du gouvernement (K. von Beyme, p. 17). Faut-il en conclure que les variables politiques n'ont aucune importance dans la production des politiques publiques et revenir aux thèses économistes ? Point du tout. Mais il faut se défaire de l'idée qu'un parti, une fois au pouvoir, peut modeler à son gré la société qui l'a élu. Le changement électoral n'implique pas pour autant de changements substantiels, ni dans les modes de médiations et de régulation des conflits sociaux, ni dans les problèmes qui les suscitent. Quel que soit le parti au pouvoir, il faudra qu'il prenne en compte des rapports de force qu'il ne pourra infléchir qu'à la marge.

De plus, le produit final d'une politique résulte très souvent de la conjonction de plusieurs autorités qui peuvent être contrôlées par des partis différents. Bon nombre de politiques sont mises en œuvre par des autorités locales ou par des institutions spécifiques qui ont toujours leur propre logique d'action. La composition du gouvernement n'est qu'un aspect d'un système politique complexe, et l'on peut douter de l'intérêt d'études comparatives qui isolent quelque peu arbitrairement une dimension de ce problème.

L'étude de Manfred Schmidt sur « L'Etat-providence et l'économie en période de crise » échappe assez à cette critique. Sa conception des variables politiques est beaucoup plus complexe que celle de F. G. Castles : à côté de la superstructure politique (mesurée par la composition des gouvernements), M. Schmidt tente de définir ce qu'il appelle l'infrastructure politique (organisation de la politique de classe : relations de travail, cohérence et puissance syndicale, etc.). C'est la confrontation de ces deux données qui permet de saisir les rapports de pouvoir caractéristiques d'un pays donné. Il y aura une grande différence entre un gouvernement bourgeois confronté à un mouvement syndical puissant et un gouvernement de même tendance qui ne rencontrerait que peu d'obstacles dans le système des relations industrielles. Ces variables politiques sont mises en relation avec un ensemble de données classiques qui caractérisent les performances économiques et sociales de chacun des pays de l'OCDE durant les années 1974-1980.

Les résultats de l'exercice apportent une vue plus nuancée des relations entre partis et politiques. « Contrairement à de nombreux résultats d'études des politiques publiques des années 1960 et début 1970, il n'y a pas de relations simples entre la composition partisane du gouvernement et nos indicateurs de performance économique et sociale. Ceci ne signifie pas que la couleur politique du gouvernement n'importe pas dans la formation des politiques. Le point crucial est, cependant, premièrement, que la composition politique produira des politiques différentes si et seulement si des conditions additionnelles sont remplies, deuxièmement, des gouvernements avec des partis idéologiques opposés produiront des politiques équivalentes si et seulement si des conditions additionnelles sont remplies. Parmi ces conditions, c'est la structure des régulations de la politique de classe, celle de la culture politique, la puissance économique et le degré de productivité dans la période qui précède la crise qui font la différence » (Schmidt, 1983, p. 8).

Ainsi, les Etats qui ont eu les meilleures performances durant la période comprennent à la fois le Japon, où l'hégémonie bourgeoise dans la composition du gouvernement est en harmonie avec les caractéristiques de l'infrastructure politique, et l'Autriche

et la Norvège, où l'hégémonie sociale démocrate peut s'appuyer sur une culture de solidarité et un mode de médiation de type néo-corporatiste.

L'approche comparatiste indique donc bien l'importance des variables politiques dans la production des politiques publiques. Mais elle suggère aussi de prendre une vue des facteurs politiques qui ne soit pas réduite à la seule compétition électorale.

2 / *Alternance et changements de politiques.* — Des conclusions semblables peuvent être tirées des recherches qui tentent d'évaluer dans un seul pays l'influence des changements électoraux sur la conduite des politiques publiques.

Si l'on prétend privilégier les études quantitatives, bien peu d'Etats se prêtent à ce genre d'analyses. La France ou l'Italie ou la Suède, où l'alternance partisane a été rare, sont alors des cas peu adaptés. Au contraire, Richard Rose a trouvé dans la Grande-Bretagne de 1957 à 1980 un terrain spécialement favorable, puisque conservateurs et travaillistes y ont alterné au pouvoir de façon assez régulière (Richard Rose, 1984).

La question centrale est de savoir si les partis au pouvoir ont conduit des politiques de confrontation ou des politiques de consensus. Dans la période récente, la radicalisation des discours des dirigeants conservateurs saisis par l'idéologie néo-libérale, le durcissement à gauche des travaillistes laisserait penser que la Grande-Bretagne est entrée dans l'ère de la confrontation.

Tout l'intérêt de la recherche de Richard Rose est d'aller au-delà de la rhétorique pour démontrer la prééminence, en Grande-Bretagne, d'un modèle du consensus.

Si l'on considère tout d'abord l'activité législative, on s'aperçoit que la majorité des lois ne sont pas issues des manifestes électoraux mais de l'initiative des administrateurs. Ceux-ci suscitent les concertations nécessaires pour traiter des problèmes concernant leurs directions. Dans ces cas le ministre n'a souvent plus qu'à reprendre à son compte sous forme de loi une négociation entre groupes sociaux qu'il n'a pas toujours conduite. De fait, la plupart des lois d'origine administrative font l'objet d'un consensus.

De plus, il ne faut pas exagérer le caractère de confrontation des

mesures inscrites dans les manifestes électoraux britanniques. Celles-ci sélectionnent plutôt des domaines d'action, des ordres de priorités différents plutôt que contradictoires. Certes, les lois qui résultent des programmes électoraux font souvent l'objet de vives confrontations et de votes contradictoires. Il n'en reste pas moins que bon nombre de ces lois ne sont pas remises en cause ensuite avec l'alternance gouvernementale.

Certaines mesures controversées deviennent ainsi partie du consensus changeant qui caractériserait l'Etat britannique. Critiqué initialement par les conservateurs, le Service national de Santé devient par exemple un élément clé du consensus. Le retournement de Mme Thatcher, de l'élection de 1979 à celle de 1983, est un bon exemple de la puissance de ce consensus. La campagne de 1979 était fondée sur une logique de la confrontation et donc sur la réduction des dépenses publiques. La campagne de 1983 est marquée par le retour à une rhétorique du consensus, le Premier Ministre affirmait par exemple : « Si nous avons commis une seule faute, c'est de ne pas avoir crié sur les toits nos réalisations dans le domaine des retraites et du Service national de Santé » (Rose, 1984, p. 167).

L'étude de la gestion économique semble plutôt prouver la dépendance des gouvernements face à des mouvements séculaires que leur capacité à imprimer leur marque partisane sur la vie économique. En effet, les variations que connaissent durant la période les principales variables économiques ne se laissent pas expliquer en fonction d'un modèle partisan. Cela est vrai aussi bien des mesures caractérisant la politique de l'Etat (intérêts minimums, dette publique, dépenses publiques) que des variables macro-économiques (emploi, prix, salaires, croissance). Malheureusement, selon R. Rose, cette convergence est une convergence dans l'échec : les gouvernements conservateurs ou travaillistes ne semblent pas plus capables les uns que les autres de provoquer un retournement des tendances séculaires qui semblent condamner la Grande-Bretagne au déclin.

Ces convergences ne s'expliquent pas par l'existence d'un consensus technocratique qui s'imposerait aux dirigeants des partis. Des éléments d'un consensus de ce type sont repérables

dans les années soixante (Rose, 1984, p. 29) autour d'une certaine forme de gestion keynésienne de l'économie. Mais plus se prolonge le déclin britannique, plus divergent les avis des experts sur les solutions pour l'enrayer. Si les gouvernements se rapprochent dans la conduite des politiques, c'est que la sanction finale de leur action appartient en fin de compte à un électorat peu polarisé. Autrement dit, les électeurs ne divergeraient que de façon limitée les uns des autres et n'attendraient donc que des changements de faible ampleur d'une alternance gouvernementale. Dès lors, les gouvernements ne pourraient pas sans risque mener des actions conformes à leur engagement idéologique, mais suscitant l'hostilité d'une grande partie de l'opinion publique. La désertion d'une minorité d'électeurs lui ferait alors perdre ces sièges marginaux, emportés de justesse, qui font les majorités à Westminster.

L'analyse de Richard Rose montre donc de façon assez convaincante le poids d'une culture politique consensuelle sur l'action du parti au gouvernement. Mais il est par contre totalement muet sur les conditions dans lesquelles se forment et évoluent les représentations et les valeurs qui constituent ce consensus. Le succès de certains mouvements sociaux, liés ou non à des partis, se mesure aux conditions dans lesquelles une vaste opinion publique transforme ses représentations et ses valeurs face à tel ou tel problème social. Avant d'abandonner la piste de la technocratie ou de nier l'importance des partis, il faudrait donc préciser, mieux que Rose le fait, leurs poids respectifs, non tellement dans la décision quotidienne, mais plutôt dans leur capacité à contribuer à ce consensus mouvant qui serait la clé de voûte de la politique britannique.

Les études sur l'impact des partis sur les politiques publiques seraient plus convaincantes si elles s'appuyaient sur une analyse des processus par lesquels le parti nouvellement élu tente de prendre effectivement les rênes du pouvoir et de donner une cohérence propre à l'action publique.

Pour étudier ces processus, il faudrait approfondir :

- les conditions dans lesquelles le parti se forge une vision du monde et une expertise utilisable pour gouverner;

- la sélection des élites partisans qui viendront occuper des positions de pouvoir dans le gouvernement;
- le rapport entre ces élites et l'administration;
- le rapport entre ces élites et les structures de la médiation sociale.

Bien des éléments d'un tel schéma d'étude n'ont reçu que des traitements partiels, limités. Les études des partis centrés sur l'électorat ou l'anatomie des dirigeants n'ont accordé qu'un intérêt distant aux processus de construction des programmes, des manifestes. Les commissions d'études des partis, les entourages d'experts des dirigeants partisans n'ont pas fait, en France, l'objet d'étude systématique.

Tout au plus peut-on suggérer quelques hypothèses. Notre première hypothèse serait que ce ne sont pas les partis qui définissent les termes des débats intellectuels du jour, mais des forces qui leur sont extérieures. Ceci ne transforme pas obligatoirement le parti en chambre d'écho passive d'élites hégémoniques. Le parti peut aussi être saisi comme un recours et un appui pour des factions subordonnées de l'élite dirigeante. Ainsi nous avons montré comment une partie de « l'élite de réserve » de la DGT avait joué la carte de la liaison avec les formations de gauche pour faire prévaloir ses perspectives. De même, les tenants d'une innovation majeure dans le domaine de la médecine de ville (les centres de santé) se sont appuyés aussi bien à Marseille qu'à Grenoble sur différents partis de gauche pour résister à la pression d'une profession conservatrice (Steffen, 1983). Mais plus le parti se rapproche du pouvoir, plus les élites dominantes tenteront de prendre des gages en son sein. Les aléas de la politique énergétique du ps (Finon, 1983) traduisent bien des hésitations des dirigeants. Au départ, le ps lui-même et sa commission énergie comprennent des éléments influents de la « technostructure énergétique ». Cependant, dans la fin de ces années 70, la pression du mouvement antinucléaire, des écologistes et autres autogestionnaires est suffisamment forte, y compris dans les rangs mêmes du parti pour que ses dirigeants prennent des initiatives en leur faveur. En 1977, F. Mitterrand confie à un groupe d'experts indépendants,

présidé par A. Touraine, un rapport sur l'électronucléaire. Ce rapport approuvé dans ses grandes lignes par le comité directeur n'a pas fait pour autant l'objet d'une vaste diffusion parce qu'il s'opposait aux visions productivistes dominantes. Plus tard, en 1980, c'est à Paul Quilès que le premier secrétaire du ps confie l'animation d'un petit groupe d'experts (distinct de la commission de l'énergie) qui aurait pour tâche de rédiger un manifeste pour l'énergie sur le ps. Celui-ci, en effet, tentait d'imposer une vision nouvelle des problèmes, intermédiaire entre les fanatiques du nucléaire et le radicalisme écologique, une vision proche, somme toute, de celle de la CÉDT (Finon, 1985, p. 6).

Il reste que les équivoques ainsi entretenues sur la politique énergétique du ps n'ont pas manqué de se représenter sur sa pratique gouvernementale. Alors que le parlement reprend alors à son compte les propositions socialistes, le gouvernement Mauroy s'appuyant sur un rapport administratif (rédigé par un ingénieur des mines) n'entend apporter que des inflexions mineures au programme nucléaire existant. « Ayant décidé de poser la question de confiance pour faire face à l'opposition de la majorité du groupe parlementaire socialiste, le grand débat démocratique promis s'est finalement réduit à une discussion houleuse en groupe » (Finon, 1985, p. 8). Seule l'Agence française pour la Maîtrise de l'Energie apparaît comme une butte témoin d'une autre orientation politique.

Ces exemples suggèrent plusieurs questions. Ils laissent entrevoir des conflits, des dissociations potentielles entre les militants du parti et ces experts qui font l'entourage des dirigeants nationaux du parti. Le godillot socialiste ne s'est pas converti aisément à la force de frappe et il était plus sensible que les dirigeants nationaux à la sensibilité antinucléaire. Dans la pratique gouvernementale, le poids de ces experts risque plutôt de s'aggraver dans la mesure où ceux-ci se verront parfois confier des positions importantes dans les cabinets ministériels. Si l'hypothèse d'un renforcement de l'influence de ces groupes se vérifiait, il faudrait alors tenter d'en apprécier la signification. Les partis sont-ils colonisés à leur tête par les mêmes élites technocratiques qui dominent et les sommets de l'économie et les sommets de l'Etat ? Ou offrent-ils un lieu d'expression pour d'autres groupes intellectuels ? Même

dans ce cas le dernier mot n'appartiendra-t-il pas aux élites dirigeantes dès lors que l'on se rapproche de l'exercice du pouvoir ?

Il faudrait, pour répondre à cette question, disposer d'indications plus précises sur le processus de sélection des experts dans les cabinets et les directions ministérielles et celles des dirigeants d'organismes publics et para-publics. En ce qui concerne le gouvernement socialiste, il semble que les premiers cabinets ministériels aient été l'occasion d'une revanche des administrateurs civils issus de l'ENA sur leurs collègues plus chanceux qui avaient intégré les grands corps de l'Etat. De même, en ce qui concerne les ministres, la place des anciens ENA y était remarquablement faible. Mais les gouvernements suivants de la gauche ont déjà rétabli la majorité d'énarques et très vraisemblablement les grands corps ont dû, dans le même mouvement, reconquérir déjà une partie du terrain perdu. Tout se passe comme si, dans la plupart des domaines de l'action publique, le choix principal de l'homme politique et du parti politique consistait à choisir entre les factions rivales d'une même élite techno-bureaucratique qui domine le pays (Stevens, 1985).

Les études précédentes suggèrent donc une faible contribution des partis à la construction des politiques publiques. Plusieurs théoriciens établissent une corrélation entre ce phénomène et le déclin des partis de classe et leur transformation en partis « attrape-tout ».

Pour Alexandre Pizzorno par exemple, la tendance générale est à la diminution de la fonction d'intégration sociale des partis. « L'existence de programmes bien définis, l'intégration étroite des participants ne sont que des phénomènes temporaires. Ils apparaissent tous deux quand il s'agit de consolider et de contrôler l'accès de nouvelles masses dans le système politique et deviennent redondants une fois que l'entrée et le contrôle sont réalisés. » La situation se modifie quand aucun problème d'identité politique n'est plus en jeu. Dès lors, « les groupes d'intérêt revendiquant des politiques spécifiques sont les principaux acteurs sur la scène politique tandis que les partis, dans leur effort pour représenter des intérêts multiples pour conquérir les électeurs marginaux, tendent à perdre leur unité programmatique et organisationnelle »

(A. Pizzorno, *in* Berger, 1981, p. 272). De la même manière, examinant la situation allemande, Clauss Offe observe que plus les partis perdent leur identité de classe, plus ils deviennent incapables de définir et de promouvoir un ensemble de politiques publiques cohérent. Les conflits sociaux divisent donc les partis en factions rivales difficilement réconciliables tant et si bien que la conduite de l'action publique doit dépendre, en fin de compte, d'une concertation plus directe avec les principaux intérêts organisés (Offe, 1981, p. 142).

C'est donc logiquement dans la structuration de ces intérêts organisés et dans leur relation à l'Etat que l'on peut rechercher les principes d'une organisation cohérente des politiques publiques.

B - L'HYPOTHÈSE NÉO-CORPORATISTE

A l'évidence, l'activité des hommes politiques et des partis dans le domaine des politiques publiques dépend du modèle de relations que ceux-ci entretiennent avec l'ensemble des groupes et des organisations qui structurent la médiation sociale. Nous avons montré dans le second chapitre comment les « intérêts sociaux » étaient toujours le produit d'un travail social spécifique. La délimitation et la définition d'un problème, la construction des organisations, la mobilisation des intéressés constituent autant de moments d'un processus de formation des intérêts sociaux qui exige innovation et continuité.

Dans la doctrine libérale, l'ensemble de ce processus est censé se développer en dehors de l'intervention de l'Etat. Elle repose sur le postulat de la séparation radicale entre « la société civile » et le système politique. Celui-ci ne prétend pas agir sur les demandes qui lui sont adressées. Tout au plus filtre-t-il et hiérarchise-t-il ces demandes par le biais des mécanismes du parti, de l'élection et de la représentation.

Cette image d'une société civile indépendante a été mise à mal par les théoriciens du corporatisme qui ont tenté d'établir que, dans un grand nombre d'Etats, la médiation sociale était le siège d'une institutionnalisation en profondeur. Il y a corporatisme selon eux chaque fois que la transaction entre l'Etat et la société

s'opère par le canal d'organisations sociales reconnues et consolidées par l'Etat et qu'elle se traduit par des politiques concertées : les organisations sociales, consacrées « partenaires sociaux » consentent alors à imposer une certaine discipline à leurs ressortissants en contrepartie de leur participation active à la définition, voire à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Cette poussée du corporatisme dans les sociétés contemporaines peut s'expliquer d'abord, on l'a vu, par l'évolution des partis. L'hétérogénéité et la plasticité du parti attrape-tout lui interdisent de jouer pleinement son rôle d'intégration et d'articulation des intérêts sociaux. D'autres formes de concertation sociale mettant directement en contact les grandes organisations sociales sont donc nécessaires.

Cette explication reste cependant partielle; elle est en tout cas contredite par l'expérience des pays sociaux-démocrates où ce sont des partis puissants et structurés qui ont impulsé des formes très développées de concertation. La corporatisation dépend plus fondamentalement de deux autres processus que l'on retrouve dans la plupart des nations occidentales. Toutes ont été confrontées au problème de l'inclusion dans la gestion publique des grandes organisations dont la liberté d'association a suscité le développement. Toutes ont dû modifier leur modèle d'action pour incorporer dans les politiques ces nouveaux acteurs dont l'autonomie était incontournable.

Marché, croissance des organisations et ordre social

Dans l'optimisme régnant des années de croissance économique, le problème de la compatibilité entre le marché et la démocratie libérale ne semblait plus faire de doute. Plus progressait la croissance économique, plus s'approfondissait la différenciation sociale, plus la polarisation frontale de classes faisait place à un affrontement multiforme entre groupes d'intérêts spécialisés ; plus progressait la croissance, plus l'Etat pouvait également dégager un surplus qui lui permettait de mettre en œuvre des politiques de redistribution limitant les effets sociaux des inégalités. Le jeu des intérêts se rapprochait ainsi d'une sorte de marché politique dont l'harmonie avec le marché ne faisait pas de doute. Les études de

Dahl sur le gouvernement local forment l'archétype de cette version optimiste de la médiation sociale. Selon les enjeux des politiques publiques se forment des coalitions changeantes d'intérêt; aucun groupe ne semble parvenir à asseoir totalement son emprise (Dahl, 1971).

En somme, les constats de la science politique libérale semblaient démentir les appréhensions des libéraux du XIX^e siècle par rapport à la démocratie : la main invisible qui assurait l'équilibre de l'ordre marchand exerçait aussi ses effets bienfaisants sur le marché politique.

La compatibilité entre le marché politique et l'économie résulte dans cette perspective de la présence des mêmes groupes dans ces deux sphères d'activité. « En effet, une des découvertes les plus marquantes qui résulte de la littérature de science politique depuis la deuxième guerre mondiale — dans les études de groupes d'intérêt... — est que les élites politiques, les leaders des organisations et leurs membres, les militants, ceux qui participent à la vie politique, sont recrutés essentiellement dans la couche économique supérieure quels que soient le pays et le système idéologique » (Almond, 1983, p. 253). En d'autres termes, l'équilibre des systèmes démocratiques développés est celui d'une polyarchie où la participation des groupes subordonnés est limitée; l'apathie du plus grand nombre, voire la dépolitisation de certains problèmes est le garant de la stabilité de l'ordre social.

La critique de ces hypothèses peut être à la fois interne et externe : les unes partent des postulats de départ, d'autres s'attaquent aux conséquences tirées de ce modèle.

Du côté des postulats, la réduction du conflit de classe dans les sociétés contemporaines ne peut être acceptée comme une donnée incontestable. D'une part, « les théoriciens libéraux ont tout à fait négligé de reconnaître que, tandis que l'enrichissement de la structure des emplois a en effet élargi les possibilités d'ascension sociale, il a dans le même temps eu pour effet de réduire les probabilités de mobilité descendante. Et le constat majeur des analyses réalisées des taux de mobilité nationale considérés nets de tous effets structurels, est que ces taux manifestent une très grande stabilité dans le temps » (Golthorpe, 1984, p. 3). D'autre part,

l'absence de mobilité descendante, le déclin d'un exode rural arrivé à son terme peuvent tendre à renforcer l'autorecrutement de la classe ouvrière, et donc son homogénéité interne.

Enfin, les tendances à l'égalisation — dans le domaine politique et social — peuvent avoir pour conséquence plutôt une augmentation qu'une diminution des conflits. L'érosion de valeurs hiérarchiques pré-industrielles, celle des sous-cultures propres à certaines classes sociales, peut fort bien conduire à une délégitimation de l'ordre existant et à une activation des conflits. De même, l'extension progressive des exigences de la citoyenneté démocratique peut affecter sérieusement les pressions mêmes de l'organisation de la production. Ces arguments que nous empruntons à J. H. Golthorpe convergent avec ceux que l'on peut tirer de la logique même d'un modèle néo-libéral.

Si, en effet, la stabilité de l'ordre polyarchique repose sur l'apathie des citoyens, la mobilisation active de ceux-ci constitue donc une menace grave pour la cohésion sociale. C'est ce qu'expriment en termes savants les discours sur la crise de la gouvernabilité des démocraties. Le développement du libéralisme politique n'est pas en effet automatiquement compatible avec l'ordre marchand. Les doctrinaires libéraux du XIX^e siècle avaient bien perçu ce problème. Si la liberté est fondée sur le libre fonctionnement du marché, il faut réserver l'accès à l'Etat aux seuls propriétaires qui sauront limiter son emprise; il faut aussi briser les institutions intermédiaires qui fausseraient le libre fonctionnement du marché. Le cens, la limitation de la liberté d'association sont les conséquences logiques de ce libéralisme à dominante économique. Dans les théories libérales contemporaines, c'est un cens caché, fondé sur l'apathie du citoyen qui joue la même fonction.

Cette hypothèse ne tient plus, dès lors que l'on constate que ce libéralisme politique a bénéficié aussi très largement à des classes et à des groupes dont les attentes ne peuvent pas être satisfaites par une action directe sur le marché et qui ont mobilisé leurs ressources politiques pour modifier les règles du jeu économique. Ainsi, selon Ch. Maier (*in* Berger, 1980, p. 40), c'est la grande dépression débutant en 1973 qui suscite dans la plupart des pays d'Europe une floraison d'associations industrielles et agricoles qui

luttent pour l'établissement de tarifs protecteurs et entendent obtenir de l'Etat le soutien nécessaire à l'organisation de la profession (chambres de commerce, caisses de crédit et de mutuelles). Mais c'est surtout, à peu près à la même époque, l'affirmation de la puissance des syndicats de travailleurs qui va peu à peu constituer le principal défi à l'ordre libéral.

Dès le début du siècle se tisse donc, par ajouts successifs, un réseau de relations de plus en plus dense entre organisations sociales et Etat. Les deux guerres mondiales, la grande dépression donneront des impulsions décisives à ces réseaux. Plus ils progressent, plus croissent ces organisations, plus problématique paraît leur ajustement spontané sur un marché qu'elles transforment en profondeur. La multitude d'ajustements à la marge qui était aussi censée assurer l'équilibre du marché n'existe plus dans un monde de grandes organisations. Elles introduisent des rigidités à la baisse qui, incontrôlées, ont nourri une inflation continue dans la plupart des sociétés occidentales. Dans une situation de compétition internationale accrue, elles ont pu placer les gouvernants devant les impasses de la stagflation : veut-on contrôler l'inflation en réduisant la demande que l'on risque alors de se heurter au pouvoir des syndicats exigeant le maintien des niveaux de salaires existants et par suite d'entraîner la baisse du produit réel et un chômage accru ? Veut-on encourager l'emploi par l'expansion de la demande que celle-ci encourage plutôt l'importation et entraîne le déséquilibre du commerce extérieur, à moins que ses bénéfices se perdent dans une nouvelle phase inflationniste ? (Goldthorpe, *ibid.*).

L'inflation, comme la stagflation qui lui a succédé dans les économies européennes, ne sont pas un simple produit de constances internationales fâcheuses, elles sont aussi les conséquences d'une relation de pouvoir qui a permis à des forces sociales de s'affirmer sur la scène économique et sociale, sans que pour autant un compromis social d'un type nouveau ait permis de les incorporer à la définition d'une stratégie économique tout à fait acceptable.

Le corporatisme, les formes diverses de concertation sociale apparaissent alors comme autant de tentatives pour désamorcer le potentiel perturbateur de la liberté d'association.

Croissance des politiques publiques et osmose Etat/société

Mais l'interpénétration entre l'Etat et la société n'est pas seulement le résultat des demandes multiples et incompatibles émises par des organisations sociales vis-à-vis de l'Etat. Elle résulte aussi des exigences mêmes de conduite des politiques publiques.

Plus l'Etat étend son domaine d'action dans le domaine économique et social, plus son influence va se trouver limitée par l'existence d'acteurs autonomes. Certes, l'Etat dispose d'outils pour limiter et canaliser cette autonomie, mais l'efficacité de ceux-ci reste problématique.

L'utilisation de la règle exige pour être efficace que le législateur dispose d'informations sur les situations et les problèmes à traiter comme sur les moyens étatiques à mobiliser. Bien souvent ces informations ne sont pas disponibles sans négociation avec ceux qui les détiennent. C'est notamment le cas dans le domaine de la politique industrielle (E. Friedberg, 1974; Bauer et Cohen, 1981).

D'autre part, plus le législateur tentera de spécialiser la règle pour l'adapter à des situations spécifiques, plus se multiplieront les règles et avec elles les possibilités différentes d'interprétation qui reconstituent la marge d'initiative des acteurs extérieurs.

Enfin, la règle est beaucoup plus adaptée pour interdire que pour amener à agir. Il est plus facile de réglementer l'investissement que de contraindre des entreprises à investir ou les travailleurs à la mobilité.

Que l'on nous entende bien : ce que nous visons à travers cette discussion sur les limites de la règle, c'est moins la fonction sociale du droit que sa production par des bureaucraties qui se prétendent étrangères à la société. C'est un modèle du commandement qui voudrait appliquer à la société tout entière des modèles d'organisation créés pour l'armée et la police. La logique de ce modèle est de circonscrire, voire de détruire, l'ennemi ou le criminel. Il est tout à fait inadapté quand l'objet de la politique est l'éducation du citoyen, l'orientation des activités économiques, ou encore l'aide à la création culturelle.

Pour déborder de ce cadre, les Etats ont mis en place, notamment dans le domaine économique, un ensemble de mesures inci-

tatives. Il s'agit d'accorder des avantages particuliers à ceux qui se conforment à telle ou telle exigence (détaxation, prime de localisation, subvention pour la recherche pour l'exportation, etc.), ou d'agir sur certains éléments de la conjoncture globale (action sur les taux d'intérêts, par exemple) pour modifier le comportement de certains acteurs. Il reste à savoir si des mesures incitatives générales peuvent avoir un impact substantiel sur le comportement de macroacteurs. Les difficultés actuelles des politiques keynésiennes fondées sur la gestion de la demande globale montrent en tout cas les limites d'une action de l'Etat qui ne voudrait agir que par ce biais.

L'alternative à l'incitation et à la réglementation pourrait être la réduction radicale de l'autonomie des acteurs par la prise de contrôle politique : l'Etat se substituerait aux acteurs récalcitrants pour obtenir les résultats souhaités. Appartiennent à cette gamme de modalités d'intervention aussi bien les nationalisations que le lancement de services publics. Mais cette alternative butte sur un double type de difficultés. D'une part, elle se heurte à des résistances politiques majeures qui limitent sérieusement sa possibilité d'emploi. D'autre part, elle ne résout pas le problème de l'autonomie qu'elle prétendait éliminer. L'expérience des nationalisations récentes en France a montré par exemple qu'il ne suffisait pas de modifier la composition du capital pour placer sous tutelle le gouvernement privé de la grande entreprise. La nationalisation ne déplace pas le lieu de construction des stratégies de la grande firme. Les appareils d'Etat restent souvent fragiles et incertains face au monopole de l'expertise légitime dont disposent les dirigeants de la grande entreprise, quel que soit son mode d'appropriation.

Mieux, la gestion publique peut renforcer le pouvoir de certaines grandes professions. Le secteur public de soins, l'hôpital public par exemple, a consolidé le pouvoir de l'élite des patrons hospitalo-universitaires sur le développement du système des soins. Cette élite médicale — absorbée en apparence par l'Etat — a su opposer très longtemps une défense efficace aux tentatives de contrôle externe de son activité. Ceci ne signifie pas que la gestion publique ou l'appropriation publique ne modifie en rien le com-

portement des secteurs qui y sont soumis. Tout dépend de la relation au marché des unités considérées. Mais même tout à fait détachées du marché, les grandes professions du service public constituent souvent des acteurs largement autonomes dans la conduite des politiques publiques qui les concernent.

Si l'Etat en action ne peut plus se contenter de règlements généraux et impersonnels, ni de l'arsenal des mesures incitatives, et si la prise de contrôle s'avère illusoire et politiquement difficile, la seule stratégie qui reste ouverte à l'Etat est d'obtenir une plus grande prévisibilité, et si possible une plus grande compatibilité, dans la conduite d'acteurs relativement autonomes. Les politiques publiques ne se comprennent plus alors en termes de commandement mais en termes d'échanges; les acteurs sociaux concernés promus au rang de partenaires sociaux seront largement associés à la définition et même à la mise en œuvre des politiques les concernant. Mais ils devront veiller à ce que leurs troupes respectent les normes et les règles qu'ils ont contribué à définir. En contrepartie, le système politique consolide la position des partenaires sociaux par l'allocation d'un nombre important de ressources : information, subventions, etc.

La « concertation » et la contribution substantielle de l'Etat à la survie des organisations concertantes constituent donc les deux piliers institutionnels de l'interpénétration Etat/société. Nous ne visons pas par là seulement certaines grandes formes de concertation globale entre gouvernement et organismes centraux du syndicat et du patronat. La concertation formelle ou informelle constitue des réseaux multiformes de relation qui irriguent l'ensemble des politiques publiques. Il est peu de domaines de l'activité de l'Etat où l'action publique ne soit précédée par des consultations, des conseils ou des comités, etc. Il est peu d'associations, même celles qui clament le plus leur autonomie, voire leur haine de l'Etat, qui ne bénéficient pas d'une manière ou d'une autre de ses largesses et ne prêtent donc pas prise à une pression de sa part.

Les échanges entre organisations sociales et Etat seront d'autant plus faciles que les deux partenaires parleront le même langage et recruteront leurs leaders dans la même élite. D'une certaine

manière, la circulation et la répartition des élites constituent l'infrastructure, les fondations de l'interpénétration de l'Etat et la société. En France comme au Japon, le cursus de l'élite commence à l'intérieur de l'Etat, mais les plus dynamiques « descendent du ciel » au Japon, « pantoufflent » plus prosaïquement en France. La confusion des élites facilite ainsi l'osmose de l'Etat et de l'économie. Il serait d'ailleurs aisé de retrouver des phénomènes semblables dans le domaine social. Etudiant la mise en place de la loi d'orientation sociale en faveur des handicapés, Michel Tachon a su démontrer que la présence de hauts fonctionnaires proches du pouvoir politique, à la tête des associations de parents d'handicapés, a facilité l'adoption de ce texte important (Tachon, 1985).

En somme, l'Etat moderne a tenté de domestiquer le potentiel perturbateur de la liberté d'association par l'institutionnalisation de ses relations avec les organisations sociales.

Au-delà de ces tendances générales, les théoriciens du néo-corporatisme ont tenté de construire une typologie plus précise des corporatismes qui tiennent compte à la fois des réformes politiques et des degrés de corporatisation.

Le premier critère vise à distinguer fortement les corporatismes issus de régimes autoritaires — régimes populistes d'Amérique latine comme le Mexique, le Brésil ou le Pérou, Etats fascistes italiens, portugais ou espagnols —, des corporatismes surgis dans les démocraties occidentales. Dans le premier cas, l'instance déterminante dans la formation du corporatisme est l'Etat. Il promeut de sa propre initiative des organisations qui seront à ses yeux les seuls canaux légitimes d'expression des demandes. Dans le second cas l'instance déterminante de la corporatisation est la société; elle résulte de la croissance irrésistible en son sein de puissantes organisations sociales (Schmitter et Lehmbruch, 1979).

Le corporatisme sociétal s'oppose au corporatisme étatique : « Le corporatisme sociétal est ancré dans des systèmes politiques caractérisés par des unités territoriales relativement autonomes et polyvalentes, des processus électoraux et des systèmes de partis ouverts et concurrentiels, des autorités exécutives aux idéologies

diverses, fondées sur des coalitions de partis (...). Le corporatisme étatique tend à être associé aux systèmes politiques dans lesquels les unités territoriales sont fortement subordonnées au pouvoir bureaucratique central, où les élections n'existent pas, à moins qu'elles ne soient plébiscitaires, où les systèmes de partis sont dominés, monopolisés, par un parti unique faible, où les autorités exécutives ont une idéologie exclusive, sont recrutées sur une base plus étroite, et répriment les sous-cultures politiques fondées sur la classe, l'ethnie, la langue ou l'idée régionale (*ibid.*, p. 22).

Cette distinction paraît tout à fait intéressante à condition de ne pas en tirer des conclusions extrêmes. Même dans les démocraties occidentales, le système politique n'enregistre pas passivement les transformations des organisations d'intérêts, mais il contribue activement à leur modelage à travers toute une série d'actions qui seront analysées au chapitre suivant.

En réalité, la distinction corporatisme d'Etat / corporatisme sociétal n'a pas été approfondie par les théoriciens du corporatisme. C'est le corporatisme sociétal — ou libéral qui constitue leur modèle de référence. Il apparaît comme les habits neufs de la social-démocratie dont la littérature néo-corporatiste a souvent fait le panégyrique.

C'est ici qu'intervient le deuxième critère des typologies du corporatisme. Selon nos auteurs, le degré de corporatisation se mesurera à l'existence et à la puissance d'un modèle central de négociation sociale. Celui-ci à son tour implique deux éléments, une organisation puissante, centralisée et reconnue par l'Etat des macro-intérêts sociaux, « une scène globale de négociation permettant l'articulation de ces macro-intérêts avec l'Etat dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques, et notamment des revenus » (Muller et Saez, 1985, p. 127).

La classification de G. Lehmbruch est un bon exemple de typologie construite à partir de ce critère.

Les résultats des classifications ainsi opérées par différents chercheurs paraissent relativement satisfaisants tant qu'il s'agit de regrouper des pays à fort corporatisme. Il n'est pas dénué de sens de regrouper en une même catégorie les petites nations social-démocrates et la Hollande. Mais plus on descend dans le niveau

Echelle cumulée de corporatisme

- I — Corporatisme fort :
Autriche, Suède, Norvège, Hollande.
 - II — Corporatisme moyen :
Irlande, Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, Suisse
(cas limite).
 - III — Corporatisme faible :
Grande-Bretagne, Italie.
 - IV — Pluralisme :
Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande.
- Les cas suivants ne sont pas couverts par l'échelle.
- V — Concertation dont le travail est exclu :
Japon, France.

(Source : G. Lehmbruch, *Concertation and the structure of corporatist networks in Goldhorpe*, 1984, p. 16.)

du corporatisme, plus les pays regroupés paraissent hétérogènes. Cela a-t-il un sens de mettre dans des types voisins l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ? Mieux, certains Etats comme la France ou le Japon sont situés hors échelle parce que pratiquant une « concertation dont le travail est exclu ».

En somme, plus on s'écarte des Etats qui se rapprochent du type idéal de la social-démocratie, plus cette classification mêle des Etats hétérogènes, et donc plus sa pertinence s'affaiblit. Notre objectif ici ne sera pas de proposer une typologie alternative de la médiation sociale dans les Etats occidentaux.

Plus modestement, nous entendons nous interroger ici sur les raisons qui expliquent l'incapacité de la recherche néo-corporatiste à rendre compte du cas français. Par ce biais il sera possible de repérer certaines des variables qui ont été négligées dans cette approche et qui devraient être réintroduites dans des études comparatives renouvelées.

Les deux derniers chapitres tenteront donc de vérifier les deux hypothèses suivantes.

La première erreur des théoriciens du corporatisme a été d'identifier l'institutionnalisation des rapports Etat/société à

l'existence d'un lieu central de négociation macro-sociale. En réalité, le cas français est un bon exemple de forte institutionnalisation sans développement de ces instances centrales et monopolisatrices. La prévalence du corporatisme sectoriel caractérise le modèle français de médiation sociale. Mais ce corporatisme sectoriel est lui-même plutôt porteur de divisions et d'incohérence et se révèle donc un piètre outil de mise en cohérence des politiques. C'est là que l'on repère la deuxième lacune de l'analyse néo-corporatiste : dans certaines sociétés comme la France, l'harmonisation des politiques ne résulte pas comme ils le supposent de la négociation entre organisations constituées mais plutôt de l'action d'une élite dirigeante qui exerce son emprise sur tous les secteurs clés de la vie sociale.

CHAPITRE VII

Le corporatisme à la française

Selon les secteurs et les niveaux d'analyse, l'institutionnalisation de la médiation sociale ne se réalise ni selon les mêmes formes, ni au profit des mêmes organisations.

La différence entre le niveau sectoriel et le niveau global est ici capitale. Le premier est le lieu privilégié d'exercice des professions. Le second met en scène de grandes organisations sociales, les confédérations patronales et syndicales. Il vise à définir des normes qui devront s'imposer aux acteurs sectoriels. Il concerne plutôt la politique macro-économique, la politique des revenus, la construction d'un compromis changeant entre le capital et le travail.

Les spécialistes du néo-corporatisme ont eu tendance à privilégier de façon quasi exclusive ce dernier niveau ; comme si le degré d'institutionnalisation de cette macro-négociation était un indice significatif du niveau général d'institutionnalisation de la médiation sociale.

L'examen de la situation française conduit à des conclusions différentes. En effet, la relative faiblesse de la médiation globale néo-corporatiste est attestée par de nombreux indices. Ce sont les explosions sociales de 1936 ou de 1968 qui conduisent les partenaires sociaux à des négociations sérieuses. La concertation planificatrice débouche rarement sur une négociation engageant l'un ou l'autre des partenaires sociaux. Le déclin du Plan depuis 1970 diminue d'ailleurs l'importance de ce processus.

A l'inverse, au niveau sectoriel, la puissance des professions est manifeste, même si elle prend des formes diversifiées. Elles sont à la base d'un corporatisme sectoriel qui constitue la clé de voûte du modèle français de médiation sociale.

Ce développement privilégié du corporatisme sectoriel explique le décalage entre les développements théoriques ou polémiques français et la littérature anglo-saxonne sur ce thème. Les chercheurs nord-européens s'interrogeaient, sous couvert de néo-corporatisme, sur les conditions et les effets de la construction concertée d'un compromis social entre grandes organisations de classe. Sous le titre du *Phénomène corporatiste* Denis Segrestin s'interroge, lui, sur l'avenir des systèmes professionnels fermés (Segrestin, 1985); sous le même vocable les essayistes français tentent d'exorciser la montée en force d'intérêts particuliers qui auraient colonisé l'Etat et obtenu chacun des privilèges dont l'accumulation, à terme, lèserait la collectivité et ferait obstacle à la croissance.

A notre sens, chacune de ces acceptions du corporatisme vise une dimension distincte de la médiation sociale. C'est leur articulation qui définit des modèles nationaux spécifiques.

Dans une première étape nous explorerons les processus caractéristiques de l'institutionnalisation de la médiation sociale en France. Nous montrerons ensuite comment le modèle français de service public comporte dans ses principes mêmes les germes d'un corporatisme professionnel original. Enfin, l'examen des milieux patronaux et syndicaux établira leur difficulté à s'organiser en acteurs unifiés et concentrés, rendant ainsi inopérantes les solutions néo-corporatistes.

A - LA GENÈSE DU PARTENAIRE SOCIAL

Le discours des élites étatiques françaises face aux intérêts sociaux est ambigu. Tantôt celles-ci semblent affirmer leur indépendance et leur mépris pour ces intérêts particuliers et leur vocation à exprimer seules l'intérêt de l'Etat et les voies de la cohésion sociale face à une « société civile » divisée par des égoïsmes avides et inconciliables. Tantôt elles reconnaissent la nécessité et la

légitimité du dialogue avec les partenaires sociaux pour mener à bien l'action publique.

La notion de profession constitue le point de passage privilégié vers le statut de partenaire social.

Il serait en effet malséant pour un haut fonctionnaire de traiter avec un intérêt particulier (à moins que celui-ci par sa taille même incarne une sorte d'intérêt public dont il faut tenir compte). Mais il lui sera toujours légitime de consulter la profession concernée. « La profession » constitue « le partenaire social » naturel de l'action publique. C'est avec elle que seront conduits les grands rites de la concertation officielle. Bien entendu, selon les domaines d'action publique, le label de profession peut recouvrir des marchandises très différentes. Il englobe le réseau des organisations patronales ou paysannes spécialisées dans la défense et l'organisation d'une branche. Il vise aussi les professions qui doivent leur légitimité à la détention d'un savoir spécialisé. Il s'étend jusqu'aux milieux ouvriers structurés autour d'un métier dont le statut est reconnu par l'Etat.

Ce qui fait l'unité de ces différentes organisations, ce n'est donc pas la nature des domaines d'activité couverts mais leur relation à l'Etat. En pratique, dans la plupart des cas, la genèse et le rythme de développement de ces organisations professionnelles suivent étroitement les inflexions de la politique publique les concernant. L'essor du syndicalisme médical, par exemple, se réalise en réaction aux projets d'extension de la sécurité sociale dans les années vingt. La question du commerce extérieur et des tarifs a joué un rôle important dans la formation des organisations professionnelles patronales, etc.

Une deuxième caractéristique commune aux différentes « professions » réside dans le caractère de leurs membres. Les organisations professionnelles sont composées en général d'un grand nombre de membres. Ceux-ci se regroupent en profession parce que aucun membre individuel ne peut exercer seul une pression suffisante sur le politique. Nous verrons plus loin que l'un des facteurs les plus importants de déclin du corporatisme professionnel patronal réside dans l'apparition de grandes entreprises qui préfèrent parfois régler directement leurs problèmes avec

l'Etat. Selon la relation au marché, l'importance de la mobilisation sociale — nécessaire pour construire l'organisation — variera. Pour les secteurs économiques en déclin, agriculture, commerce, textiles, la survie du secteur, du moins dans sa structure en place, nécessite une organisation forte qui obtienne de l'Etat une gestion attentive du déclin.

Par quelle alchimie politique ce misérable intérêt particulier est-il élevé au rang de partenaire social respectable ? Il opérera cette mutation en passant à travers tout un ensemble de rites initiatiques qui, de la reconnaissance à la subvention, de la subvention à la cogestion, tendront à impliquer de plus en plus étroitement l'organisation sociale dans la gestion politique.

La reconnaissance constitue une étape importante dans la vie d'association. Certes, dans un pays comme la France chacun est libre de créer à sa guise une association et l'on assiste actuellement à une poussée remarquable du monde associatif. Selon un rapport au Conseil économique et social, l'utilisation de la loi de 1901 a connu un lent démarrage : on ne comptait que quelques centaines de déclarations d'associations par an avant 1930, quelques milliers entre 1930 et 1950. Depuis c'est l'explosion : 10 000 déclarations en 1960, 40 000 en 1982, 48 000 en 1985 (*Le Monde*, 5 août 1986, p. 22). La déclaration n'implique pas une intervention du politique dans la vie associative. Tout au plus est-elle une condition préalable à tout soutien extérieur. La politique de reconnaissance intervient ensuite. Celle-ci peut prendre des formes différentes.

La reconnaissance peut être implicite, soit que l'Etat invite l'association à participer aux consultations qu'il organise, soit qu'il accorde subventions et locaux. Mais dans les cas les plus importants la reconnaissance peut être explicite : tel syndicat, patronal, paysans, ou ouvriers, se verra reconnaître la représentativité. Cette reconnaissance explicite peut être lourde de conséquences, dans la mesure où elle ouvre la porte à un ensemble d'avantages institutionnels importants : droit de participer aux élections professionnelles et sociales, sièges au Conseil économique et social, subventions de formation, etc. Elle peut être encore consolidée par la définition de seuils d'accès qui élimineront les concurrents potentiels. Ainsi la FNSEA avait très vivement senti

la reconnaissance comme représentative de quatre petits syndicats paysans par le gouvernement socialiste de 1981 ; mais elle a réussi à les priver d'une grande partie des bénéficiaires de la reconnaissance en obtenant l'établissement d'un seuil de 15 % des voix pour obtenir des sièges dans les organismes consultatifs.

La vivacité des réactions des partenaires sociaux à toute modification de la liste des organisations représentatives montre qu'il s'agit d'un enjeu considérable. On se souvient des manifestations spectaculaires organisées par la FNSEA en mars 1982 pour contester la politique de diversification des organisations représentatives dans l'agriculture. Même cette organisation respectable qu'est le CNPF réussit à mettre près de 25 000 personnes dans la rue pour affirmer sa représentativité face aux essais paradoxaux de la gauche de s'appuyer sur une organisation patronale ultraconservatrice, le SNPMI, pour diviser le patronat (Keeler, 1985, p. 243).

C'est en effet que la reconnaissance est le point de passage obligé pour recevoir un ensemble de bénéficiaires de l'Etat. Ceux-ci peuvent s'analyser sous trois catégories : l'accès à l'administration, la subvention, la cogestion.

Le premier avantage de la reconnaissance est de faciliter l'accès à l'administration. De commissions en groupes de travail, de séminaires en consultations, se tissent des rapports de familiarité entre fonctionnaires et leaders professionnels. Cela permet à ces derniers d'intervenir à un stade précoce dans la formulation des termes mêmes à partir desquels la décision publique sera prise. Elle facilite aussi le repérage et l'accès aux personnes compétentes pour débrouiller éventuellement un problème délicat.

Le deuxième avantage de la reconnaissance est de rendre possible l'allocation de ressources diverses à l'association reconnue. La plus élémentaire concerne l'attribution de locaux publics sans lesquels beaucoup d'associations seraient condamnées à vivoter dans les arrière-salles de café. Le deuxième niveau, propre à certains secteurs, concerne le détachement de fonctionnaires publics dans les organisations concernées. Une telle procédure a pris une extension considérable pour les syndicats de la fonction publique. En appliquant les normes du décret du 28 mai 1982, réglant la délégation de fonctionnaires auprès des syndicats représentatifs

aux statistiques de l'emploi dans la fonction publique, F. Baumgartner évalue à environ 4 000 emplois plein temps en 1982 affectés à l'action syndicale (Baumgartner, 1985, p. 3). Il s'agit en fait de chiffres minimaux. Au ministère de l'Education nationale les décharges syndicales accordées représentent à elles seules 1 243 personnes (*ibid.*, tableau 2). Un certain nombre d'associations liées à l'Education nationale bénéficient de la même procédure. Un tableau de ce même ministère, recueilli également par F. Baumgartner, évalue à 1 179 les emplois délégués en 1983 au titre des associations complémentaires de l'enseignement public. Au total, ce serait donc une armée de 2 400 fonctionnaires qui viendraient prêter leur appui aux syndicalismes enseignants et au mouvement associatif lié à l'éducation.

Le troisième niveau concerne les subventions accordées aux associations. Il est ici presque impossible de dissocier dans les aides financières de l'Etat celle qui serait un simple soutien aux fonctionnements de l'organisation de celle qui résulte de la prise en charge directe ou indirecte par les partenaires sociaux de la gestion d'une activité publique. De plus, les sources de subvention publique des organisations sont multiples et tout leur art consiste à multiplier le nombre de leurs interlocuteurs publics — communes, départements, régions, ministères — pour stabiliser leurs ressources et assurer leur autonomie.

Prenant ces différentes ressources en bloc, il n'est pas trop aventureux de supposer que nombre d'organisations majeures de notre pays reçoivent autant ou plus de l'Etat que de leurs adhérents. Les syndicats de travailleurs par exemple reçoivent des subventions considérables pour la formation et la promotion collective et les sommes mises en jeu pourraient être comparables avec les cotisations (Catala, 1983, p. 83-94).

La proportion cotisation/subvention serait selon J. T. S. Keeler largement renversée dans le domaine agricole. La gestion de la politique de « développement », les programmes de promotion collective assurent des ressources considérables à la FNSEA et au CNJA. Mais il est impossible de les recenser à travers des données officielles, « cependant un observateur informé estime que, en 1979, la FNSEA recevait approximativement 8,6 millions de francs (les

trois quarts des sommes fournies par les cotisations des membres) et le CNJA 13,3 millions de francs (24 fois la somme versée par les cotisants !) » (Keeler, 1985, p. 233).

Dans le secteur social également les ressources réunies du secteur public par les grandes associations gestionnaires constituent l'essentiel de leurs ressources et les cas ne manquent pas où l'association survit au déclin du militantisme par ses capacités gestionnaires.

Les formes de cogestion, de délégation aux « intérêts sociaux » de la mise en œuvre des politiques publiques sont repérables dans tous les domaines. Elles sont particulièrement abondantes dans l'agriculture comme dans le domaine social. Dans ce dernier domaine le système français de sécurité sociale a été conçu comme un modèle de démocratie sociale, de gestion par les intéressés de leur propre affaire. La gestion paritaire des retraites complémentaires, et de l'assurance chômage procède du même esprit (même si les syndicats de salariés ont préféré la version initiale de gestion qui leur accordait une certaine prééminence). Dans le domaine économique les activités cogérées ne manquent pas, qu'elles transitent par les chambres de commerce et de l'industrie ou concernent la gestion de certains fonds ou l'implantation des grands commerces.

Nous avons déjà mentionné les ressources considérables que ces groupes peuvent retirer de la cogestion. D'autres avantages s'y ajoutent encore.

Premièrement, l'organisation cogérante peut imposer sa propre interprétation des normes de la politique publique. Deuxièmement, elle rend la concurrence d'autres organisations non cogérantes très difficile, les services assurés rendant ainsi le consommateur potentiel plus ou moins captif de l'organisation qui délivre le service. Il est difficile de militer dans un syndicat et de se faire défendre par un autre sous prétexte que seul le second est reconnu comme représentatif. Troisièmement, l'organisation cogérante peut asseoir sa légitimité non plus sur le recrutement de nouveaux adhérents, mais sur son insertion institutionnelle. C'est une légitimité fondée soit sur le service rendu dans le cadre de l'institution, soit sur les élections dans ces institutions. Dans l'un ou l'autre cas, l'adhésion

du consommateur, la fidélité de l'électeur confèrent à l'organisation une légitimité nouvelle.

Ainsi, le gouvernement socialiste de 1981 a contribué à cette situation paradoxale : les syndicats ouvriers ont été renforcés comme organisation par une meilleure insertion institutionnelle au moment même où, sous l'impulsion de forces mal connues, se poursuivait un mouvement important de désyndicalisation.

Un dernier avantage de la cogestion résulte du contrôle que l'organisation cogérante peut acquérir sur les emplois nécessaires à cette activité. Ainsi, tant que l'Etat n'avait pas multiplié ses réglementations dans ce domaine, les organismes de sécurité sociale ont constitué un refuge pour les militants syndicaux qui étaient par trop rejetés par le patronat. Les grandes mutuelles liées à un syndicat peuvent également servir de point de repli pour son personnel de permanents.

De même, n'est-ce pas un hasard si c'est à la Chambre de Commerce de Grenoble que le futur maire de Grenoble, A. Carignon, a obtenu un emploi qui lui laissait apparemment des loisirs importants pour se consacrer à la reconquête de la ville par la droite ?

La vie militante et associative est présentée parfois comme la « société civile ». Que celle-ci trouve une grande part de son dynamisme hors de l'Etat est une cause entendue. Mais il serait vain aussi de nier la contribution majeure du politique à la structuration et à la survie des organisations censées représenter, en France, les intérêts sociaux.

Cette contribution — dont nous venons de décrire diverses modalités — a-t-elle une influence sur les orientations et les formes de la médiation sociale ? A moins d'imaginer un Etat qui serait un pur reflet des forces sociales en présence dans la société, il faut répondre de façon positive à cette question. Il n'est pas possible ici de dire si, globalement, il existerait dans la distribution des ressources publiques aux organisations un biais en faveur de tel ou tel ensemble d'organisations de classe. Les données globales sur ce sujet ne sont pas disponibles.

Il est même difficile de savoir la nature des biais idéologiques

qui dominerait cette distribution. L'expérience concrète semble montrer que dans certains cas les élites dirigeantes de la haute fonction publique n'hésiteront pas à accorder leur soutien à des groupements en butte à l'hostilité des notables locaux. Inversement, les collectivités locales tenues par des élus de l'opposition seront tentées de compenser les orientations idéologiques favorisées par le gouvernement en place. Mais toutes ces forces ne se neutralisent pas. D'une manière générale, les groupes d'intérêt qui bénéficient des largesses du politique doivent se comporter en partenaires sociaux « responsables ».

Ainsi, de 1958 à 1968, l'Etat a jugé que la CGT ne devait pas recevoir de grandes ressources au titre de la promotion collective parce que ses sessions de formation étaient considérées par les autorités comme de l'endoctrinement partisan; au moment des négociations de Grenelle en 1968, il semblerait que Georges Pompidou ait proposé à la CGT un financement accru de l'Etat en contrepartie d'une attitude plus souple. G. Seguy, qui rapporte cette proposition, affirme l'avoir refusée fermement. Il n'en reste pas moins que l'attitude responsable de la CGT dans la suite du mouvement n'est pas restée indifférente aux autorités publiques qui ont ultérieurement considérablement augmenté les subventions pour la promotion collective de ce syndicat (cf. Keeler, 1985, p. 235).

Le statut de partenaire social ne se conquiert donc que si l'on admet de se cantonner dans la zone d'action qui vous est reconnue et si l'on adopte un comportement « responsable ». Il serait intéressant de retracer de ce point de vue la trajectoire des mouvements féministes en France. Opérant à la limite de la légalité au moment des débats sur l'avortement, n'ont-ils pas été peu à peu assagis et institutionnalisés ? N'en est-il pas de même pour les écologistes ? L'effet principal de l'institutionnalisation paraît être d'abord d'amortir et de canaliser les mouvements sociaux.

Grâce aux aides publiques, les leaders des organisations existantes disposent de ressources qui les rendent moins dépendants de leur base et de leurs mouvements d'humeur. D'un autre côté, il est très difficile de créer une organisation concurrente nouvelle sur le même terrain que l'organisation reconnue. Les adhérents-

consommateurs ne se détachent pas aisément d'elle. Les ressources sont par trop inégales. En conséquence, ou bien le mouvement social est éphémère et il risque d'être rapidement étouffé, ou bien il est durable mais il se sera peu à peu assagi au fur et à mesure qu'il parcourt les différentes étapes du cycle initiatique vers le « partenariat social ».

B - CORPORATISME ET SERVICE PUBLIC

A entendre certains pamphlétaires on a l'impression que le corporatisme public ne serait qu'une déformation malheureuse et récente d'un appareil d'Etat ventripotent. La connotation attribuée ici au terme corporatiste est nettement péjorative. Le corporatisme dénoterait la colonisation et le détournement de tel ou tel segment de l'Etat au profit d'intérêts segmentaires.

Nous ne mettons pas en doute ici la réalité de cette prise de contrôle. Mais nous nous refusons à y voir une simple aberration récente d'un Etat-providence à bout de course. Bien au contraire, cette gestion par les professionnels d'une activité sociale est un élément de base du modèle français de service public (cf. Pisier-Kouchner, 1983).

A l'origine, la visée du corporatisme républicain était beaucoup plus vaste (C. Rumillat, 1985). Il s'agissait de faire des professions, des corporations, « la division élémentaire de l'Etat, l'unité politique fondamentale. La société, au lieu d'être un agrégat de districts territoriaux juxtaposés, deviendrait un vaste système de corporations nationales » (Durkheim, 1978). Durkheim justifie ainsi ce rôle central des professions dans la vie sociale dans la préface de la seconde édition de *La division du travail social* (« Quelques remarques sur les groupements professionnels ») : « Une société composée d'une poussière infinie d'individus inorganisés qu'un Etat hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir constitue une monstruosité sociologique... Une nation ne peut se maintenir que si entre l'Etat et les particuliers s'intercale toute une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action et les entraîner dans le

torrent général de la vie sociale... Les groupes professionnels sont aptes à remplir ce rôle et tout les y destine » (Durkheim, 1978, p. xxxiii).

En pratique, ce corporatisme républicain préconisait l'introduction d'une représentation parlementaire des professions et une forme de décentralisation nouvelle fondée sur la délégation des tâches nouvelles de l'Etat à diverses corporations.

On notera donc bien ici que, dès le début du siècle, l'idée de rapports contractuels entre patronat et syndicats avait été mise en avant par les divers théoriciens du corporatisme en France et que ces théoriciens ne représentaient pas du tout des courants marginaux. Ce n'est donc pas faute d'idées que la société française a différé pendant longtemps l'institutionnalisation des rapports capital/travail, de même qu'elle a différé la mise en place de l'Etat-providence. Mais le modèle de développement social adopté, nous le verrons, interdisait la poursuite globale de ce projet.

Par contre, la conception du service public républicain a pu s'enraciner profondément. Plusieurs facteurs concordants l'expliquent. Tout d'abord, la volonté d'assurer la solidarité par l'élargissement éventuel des tâches publiques mais sans donner plus d'emprise aux politiciens sur la vie sociale. Pour les républicains, affirmer l'autonomie des professionnels, c'était aussi un moyen de les protéger contre les velléités de notables conservateurs et de l'Eglise. Cela correspondait aussi bien aux visées d'un syndicalisme fonctionnaire en voie de constitution.

Enfin, dans le scientisme ambiant du début du siècle, il ne semblait pas y avoir de solution plus adaptée aux problèmes d'intérêts généraux que d'en confier le traitement à la profession compétente. C'est elle seule qui peut établir le diagnostic et préconiser des remèdes fondés sur une connaissance scientifique. La conception d'une gestion scientifique des problèmes sociaux implique nécessairement l'affirmation du rôle des professions. Elle s'accorde bien avec la visée des promoteurs de l'idée de service public qui, comme Duguit, envisageaient la disparition de l'Etat jacobin au profit d'une fédération de services publics placée sous la houlette distante de l'Etat.

En pratique, la relation de ce type de profession (fondée sur un

savoir reconnu socialement) à l'Etat s'est structuré autour de deux types distincts, le modèle social et le modèle technique.

Dans le modèle social, la légitimité de l'acteur professionnel dominant ne résulte pas de la gestion bureaucratique, même si celui-ci peut tisser des relations de plus en plus intimes avec des acteurs administratifs. Ainsi le centre du pouvoir professionnel à l'Education nationale se trouve dans le SNI, principal syndicat de la FEN, même si la FEN accueille les syndicats des personnels administratifs. De même, les médecins constituent le centre de gravité du système de soins. On notera que dans l'un et l'autre cas ces grandes professions sociales ne trouvent en face d'elles que des administrations peu prestigieuses. Les ministères sociaux n'ont pas bonne presse dans la haute fonction publique et, traditionnellement, ils font partie des derniers choix à la sortie de l'ENA.

A l'inverse du modèle social, le modèle technique de corporatisme de service public est fondé sur la prise de contrôle par un même corps des tâches de direction et d'orientation des activités. Les chapitres précédents ont longuement évoqué le rôle central des ingénieurs des télécommunications dans la conduite des politiques impulsées par la DGT. La littérature ne manque pas qui a établi également l'influence des ingénieurs des mines sur la politique de l'énergie, celle des ingénieurs des ponts sur l'urbanisme, etc. Nous nous contenterons donc ici de noter ce qui le distingue du modèle social. Dans le modèle social, c'est la masse des producteurs de services qui était englobée dans le corporatisme. Ici, au contraire, le corporatisme se loge dans l'élite dirigeante et la technostructure qui assurent la direction de ces secteurs. Dans certaines grandes entreprises publiques la puissance des grands corps se combine à certaines formes de corporatismes ouvriers que nous évoquons plus loin.

La politique de l'éducation apparaît comme le cas le plus achevé de ce corporatisme du secteur public (Aubert et autres, 1985). La FEN est parvenue à constituer un ensemble de services qui concernent la totalité de la vie des adhérents. D'abord en raison de son activité dans l'ensemble des comités théoriquement consultatifs — qui assurent la gestion du personnel. Les permanents

syndicaux — en partie financés par l'Etat, on l'a vu — sont ainsi les grands gardiens des mystères du barème et des règles permettant d'automatiser l'avancement au choix — sans doute faut-il avoir recours à eux, ou du moins bénéficier de leur acquiescement pour obtenir des dérogations à ces règles qu'ils ont eux-mêmes forgées.

D'autre part la FEN a su développer, par sa présence dans diverses mutuelles et maisons d'éditions, un ensemble imposant de services. A travers ces outils, c'est l'orientation pédagogique des maîtres qui est visée; la vie hors travail est couverte, indirectement si l'on admet les liens qui unissent la FEN à la MAIF, à la MGEN ou à la CASDEN. C'est d'abord sur ces bases de services concrets que s'établit la fidélité de l'adhérent.

Cette puissance syndicale est manifeste à tous les échelons de l'administration ministérielle. Aucune réforme de quelque ampleur ne saurait être envisagée sans consultation préalable. Est-ce à dire pour autant que la politique de l'éducation en France résulte des consignes laissées par la puissante organisation corporative? Ce serait par trop négliger le fait que certains ministres de l'Education dont les orientations ne coïncident pas avec les penchants politiques ont tenté d'exercer leur marge de pouvoir. Or cette marge n'était pas nulle dans la mesure où la grande corporation est déchirée par des conflits internes. Le grand conflit oppose les instituteurs du SNI aux professeurs de l'enseignement secondaire. Les premiers sont proches du PS, tandis que les cadres du SNES sont souvent du Parti communiste. Mais les termes dans lesquels cette rivalité s'exprime à l'intérieur de la FEN sont avant tout professionnels. Alors que les instituteurs préconisent le rapprochement des différents ordres d'enseignement, le SNES a joint sa voix à la Société des Agrégés pour défendre la qualité de l'enseignement secondaire. Ces rivalités et ces conflits interdisent à la FEN de peser de tout son poids dans la mise en œuvre d'un projet cohérent porté par l'ensemble de ses adhérents. Elle n'en reste pas moins une formidable capacité d'empêcher qu'exprime la multitude des projets de réformes du système éducatif qui n'ont pas connu de suite.

Inversement la réforme majeure qu'a connue l'enseignement au cours de ces vingt dernières années satisfait les exigences du

groupe dominant de la FEN; la création des collèges et du corps des FEGC (profession d'enseignement général des collèges) élargit le domaine d'emprise des instituteurs sur l'éducation (Aubert et autres, 1985).

Dans le domaine sanitaire, l'éclatement des organisations médicales est encore plus poussé et rend plus difficile à justifier l'hypothèse d'une politique sanitaire cogérée par le corps médical. Non seulement les rivalités sont nombreuses et vives entre les syndicats de médecins de ville, mais ceux-ci sont traités en piètre estime par l'élite des médecins hospitalo-universitaires qui se regroupent plutôt dans des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur. Cependant l'influence du corps médical est manifeste dans la conduite des politiques sanitaires. L'expansion du système de soins a favorisé le développement des services de pointe et des spécialistes aux dépens de la prévention et de la médecine générale. Il a ouvert de nouveaux champs — l'inadaptation, la drogue, l'alcool, le sexe — à l'emprise médicale. La profession médicale a su ainsi ordonner, en fonction de sa propre hiérarchie et de son propre dynamisme, les interventions publiques dans le domaine sanitaire.

Cette influence ne résulte pas de l'action d'un organisme unifié représentant partout cette profession. Elle manifeste plutôt l'extraordinaire puissance de conviction de l'idéologie médicale dans la société. Tant que le problème de la santé se résume pour l'ensemble des acteurs sociaux à l'accès aux soins, tant que l'évaluation des demandes sanitaires et des traitements échappera aux profanes, les pouvoirs publics ne pourront qu'épouser les orientations que lui suggère l'élite médicale.

L'éducation et la santé peuvent donc apparaître comme deux cas bien différenciés du modèle social de corporatisme. Dans l'éducation, c'est la puissance organisationnelle qui constitue l'atout central de la profession. Dans la santé, c'est sa puissance idéologique; celle-ci peut arriver à ses fins dans un système beaucoup plus diffus, beaucoup moins hiérarchisé de concertation et d'organisation.

Le modèle français de service public favorise donc l'exercice d'un corporatisme professionnel qui limite sévèrement l'action des gouvernants. Son adaptation aux conditions sociales et politiques actuelles devient cependant problématique.

D'une part la poussée de l'individualisme peut mettre à mal certains de ses fondements culturels. Le credo scientiste qui légitimait l'action des professions paraît singulièrement anachronique. On peut se demander combien de temps les citoyens français accepteront comme des articles de la foi, les orientations titubantes des professions qui dominent le service public. De même leur volonté monopolisatrice semble de plus en plus mal tolérée par les usagers. Le mouvement social pour l'école libre ne traduit-il pas sous un vocabulaire archaïque l'affirmation d'un nouveau consumérisme appliqué aux services offerts par l'Etat ?

D'autre part le corporatisme du service public paraît tout à fait inadapté aux traitements d'un certain nombre de grands problèmes de l'heure qui exigent en réalité l'action coordonnée de multiples services publics : personnes âgées, prévention sociale, échec scolaire, politique de l'énergie, etc.

Pour autant la multiplication des institutions de coordination ne suffit pas pour résoudre cette difficulté. Une coordination formelle qui se superpose à des systèmes qui restent strictement sectorisés ne suffit pas. La rénovation des services publics ne saurait se faire contre les professions. Mais elle implique que celles-ci consentent à engager un dialogue nouveau avec l'Etat et la société pour redéfinir leurs positions dans l'ensemble social (B. Jobert, 1985).

C - LA FRAGILITÉ DES GRANDS ACTEURS COLLECTIFS

Pour que la négociation globale entre patronat et travailleurs joue le rôle structurant que lui prêtent les théories corporatistes, il faut que ces macro-intérêts sociaux s'organisent en acteurs unifiés et puissants. Ce paragraphe vise à démontrer que cette condition n'est pas du tout remplie dans le cas de la France et que c'est donc dans d'autres lieux qu'il faut rechercher les processus de mise en cohérence des politiques.

Un milieu patronal hétérogène et divisé

Ce sont les professions qui ont constitué pendant longtemps le médiateur obligé des relations de l'Etat français aux industries. Celles-ci illustrent fort bien les spécificités de la médiation sociale dans notre pays : une structuration fragmentaire, éclatée des intérêts, n'a pas empêché une institutionnalisation précoce de leur relation à l'Etat. Cependant, au fur et à mesure que progresse la concentration économique, le dialogue direct entre le gouvernement privé des grandes entreprises et l'Etat va se présenter comme un mode alternatif de médiation, facilité par l'osmose de leurs élites dirigeantes. De même, la poussée du syndicalisme ouvrier conduira peu à peu par contrecoup, à la construction d'un acteur patronal plus intégré, capable de mener les négociations interprofessionnelles que la conjoncture sociale exige.

Dans une recherche menée au début des années soixante-dix, Ehrard Friedberg (Friedberg, 1974) repérait en effet deux modes de relations de l'Etat aux entreprises. Le premier était fondé sur une relation d'osmose entre une direction du ministère de l'Industrie et une profession, le second faisait de l'élite des grands corps le médiateur obligé d'un système d'action qui englobait de grandes entreprises aux ministères de l'Industrie et des Finances. Ces deux modes de médiation sont l'expression de deux étapes distinctes dans la politique industrielle française.

L'existence d'un réseau dense, mais très éclaté, d'organisations professionnelles patronales constitue donc la donnée première dans la structuration de ce milieu. Elle résulte à la fois des nécessités des guerres et de l'incessante recherche de protection étatique qui caractérisera longtemps le capitalisme français. Il n'est pas possible ici de retracer la genèse historique de ces organisations, sinon pour rappeler deux types de processus.

D'une part les exigences des deux guerres ont incité l'Etat à structurer les milieux pour organiser l'effort de guerre; sous Vichy également, le projet corporatiste a conduit à la mise sur pied de Comités d'Organisation qui ont laissé des traces dans le monde patronal, même après la Libération. D'autre part le modèle de développement social de la III^e République était fondé sur la norme du libéralisme équilibré (Kuisel, 1984). Il s'agissait d'éviter

les aléas sociaux résultant d'une industrialisation poussée à son terme en assurant la survie d'un réseau dense de travailleurs indépendants et de petites ou moyennes entreprises. Ceci ne pouvait se réaliser sans l'action protectrice de l'Etat qui limitait par ses tarifs douaniers les effets de la concurrence internationale.

Avec la IV^e République, la présence d'un Etat plus interventionniste exige une structuration professionnelle beaucoup plus active des milieux patronaux. Dans une période de contrôle systématique des prix, des échanges extérieurs et des crédits, les organisations professionnelles patronales vont se développer rapidement. L'ouvrage fondamental d'Henri W. Ehrmann, *La politique du patronat français* (Ehrmann, 1959), permet de retracer les grands traits de cette médiation corporative éclatée. La pénétration des organisations professionnelles patronales s'opère par deux vecteurs distincts. Celle-ci est facilitée par la faiblesse de l'organisation des partis, notamment à droite. Les commissions permanentes du Parlement deviennent alors le lieu privilégié d'influence pour les associations professionnelles : la commission de la production industrielle comporte des subdivisions qui traitent de secteurs économiques si étroits que la plupart de leurs membres sont devenus les défenseurs quasi professionnels des intérêts discutés. L'organisation considérablement améliorée des associations professionnelles prouve ici son efficacité. Alors qu'avant 1914, seul M. Pinot (le délégué général du Comité des Forges) était prêt à fournir des documents intéressants, aujourd'hui chaque industrie livre aux membres des commissions des faits et chiffres ; ceux-ci semblent les accepter avec plus de confiance que la documentation gouvernementale. C'est ainsi que beaucoup de commissions sont devenues « la façade institutionnelle de l'activité des groupes de pression » (Ehrmann, 1959).

Un député MRP, M. Henri Teitgen, a estimé nécessaire d'exprimer à la tribune de l'Assemblée son indignation devant les méthodes utilisées par la Fédération des Transports routiers pour empêcher l'adoption d'une révision d'impôts :

« Au cours de nos récentes séances, il est arrivé que bon nombre d'entre nous ont reçu d'électeurs susceptibles d'être assujettis aux impôts en discussion des protestations qui se sont parfois faites

véhémentes. Mais il est arrivé que la véhémence ait pris la forme de véritables menaces. Tant que des initiatives de ce genre ne sont qu'individuelles, il appartient à chacun d'entre nous, compte tenu de la conception qu'il peut avoir de son mandat et du souci de sa dignité, d'opposer les réponses qu'il croit pertinentes. Mais il y a eu plus et mieux. C'est une véritable pression collective qu'on a émis la prétention d'exercer sur cette Assemblée et qui s'est manifestée jusqu'à cette enceinte. Nous avons vu dans les tribunes de l'Assemblée des représentants plus ou moins qualifiés d'intérêts particuliers, quelquefois nantis des informations les plus récentes sur l'attitude du gouvernement, délibérer et, par le personnel de l'Assemblée, faire parvenir en séance et en pleine délibération le résultat de leur délibération, le résultat de leurs discussions, voire leurs injonctions, à certains membres de l'Assemblée. Ces procédés me semblent parfaitement intolérables... » (*ibid.*, p. 205).

Ce sont les associations professionnelles qui, regroupant un grand nombre d'adhérents, peuvent influencer à la marge sur l'élection des députés qui utilisent le plus efficacement la voie parlementaire. La Fédération nationale des Transports routiers, les armateurs et les entreprises maritimes, les distillateurs, etc. La Constitution de 1958, en renforçant l'autonomie de l'exécutif marquera pour elles un déclin de leur influence tandis que les organisations professionnelles qui privilégiaient les accès directs à l'administration ont pu tirer plus aisément leur épingle du jeu.

Ces voies d'accès à l'administration sont multiples ; l'Etat ne dispose pas lui-même des informations nécessaires à la définition des réglementations qu'il édicte dans tous les domaines de la vie économique (prix, crédits, allocations de devises, salaires, investissement). Il lui faut donc consulter sans relâche les intéressés. Peu de domaines de la vie économique échappent alors à l'action des professions. C'est l'association professionnelle qui présente au gouvernement les entreprises représentatives à partir desquelles est établi un cours moyen de production sur la base du prix légal. Ce sont elles qui proposent des prix maximaux pour le régime de la liberté contrôlée, et l'organisation des cartels et des ententes leur laisse une large latitude dans la fixation du prix « libre » (Ehrmann, 1959). C'est l'association professionnelle qui gère

souvent les taxes parafiscales destinées à la modernisation de leurs branches : elles sont associées étroitement à la politique de productivité et de promotion de la recherche, etc. Au morcellement extrême des associations professionnelles correspond alors une fragmentation encore plus grande des interventions publiques destinées à soutenir l'industrie.

Si puissantes soient-elles dans leur domaine propre, les corporations industrielles n'en sont pas moins largement impuissantes à maîtriser les changements de leur environnement : évolution du marché mondial, politique macro-économique. La cogestion Etat / association professionnelle se révèle alors comme un outil singulièrement inadapté aux ajustements que la croissance et la crise imposent.

Les exemples du textile, de l'acier et de la machine-outil exposés dans un précédent chapitre sont autant d'illustrations de cette proposition. Même les corporatismes les mieux organisés ne sont pas parvenus à infléchir totalement à leur profit les orientations de la politique macro-économique. C'est contre le patronat sidérurgiste que se construit la CECA, et le CNPF lui-même subit plutôt qu'il n'impulse la politique de modernisation et d'ouverture des frontières. La puissance des corporations est telle qu'elle limite étroitement la marge d'action de l'organisme patronal interprofessionnel.

Comme le remarque Jack Hayward « le CNPF a été habituellement paralysé par la recherche de la quasi-unanimité, évitant les thèmes controversés qui risqueraient d'engendrer des scissions dans l'organisation et formulant des politiques qu'il n'essaye pas d'imposer à ses membres » (Hayward, p. 67). La plupart des études consacrées aux processus des politiques industrielles ou économiques semblent attacher plus d'importance à l'action de différents milieux patronaux spécifiques (grandes entreprises modernisatrices ou encore associations professionnelles...) qu'à celle de l'organisation censée les représenter toutes. De fait il s'agit d'une organisation faible, dotée de capacités d'expertise réduites qui dépend étroitement des fédérations membres pour son financement.

Sa présence ne s'affirme peu à peu que dans le domaine social quand il s'agit d'esquisser une réponse interprofessionnelle à des

tensions diverses : problèmes de la protection sociale, accords de Grenelle pour sortir de la crise de 1968, indemnisation du chômage, etc. Pour le reste elle apparaît plutôt comme un relais de mobilisation sociale et politique pour des stratégies dont elle n'est pas l'auteur principal.

Dans les secteurs plus dynamiques où s'affirment des centres puissants de pouvoir industriel, la relation de l'Etat aux entreprises ne s'embarrasse plus de l'écran des associations professionnelles. Cette transformation du modèle de médiation, bien repérée par E. Friedberg au début des années soixante-dix a été confirmée et explicitée par Bauer et Cohen (Bauer et Cohen, 1980 et 1985). Les grandes organisations industrielles privilégient alors un dialogue direct entre gouvernement public et gouvernements privés, facilité par la domination dans l'un et l'autre cas d'une même élite dirigeante. L'osmose du public et du privé ne se réalise donc plus ici à travers un dispositif organisationnel, mais plutôt à travers un mode de formation et de circulation des élites étudié au chapitre suivant.

Avec ce face à face des gouvernements privés et du politique, nous sortons donc du cadre du modèle des associations professionnelles. A travers lui se dessinent quelques traits particuliers d'un mode de médiation qui est structuré par les réseaux de l'élite dirigeante française.

La difficile institutionnalisation du salariat français

La fragmentation et la faiblesse des organisations patronales trouvent leur pendant dans la faiblesse des syndicats de travailleurs en France. Le problème de l'accueil de masses croissantes de main-d'œuvre salariée peut être abordé dans les sociétés contemporaines selon deux stratégies distinctes. La première est une stratégie d'incorporation et d'institutionnalisation dont les modèles sociaux démocrates ou néo-corporatistes forment le type le plus achevé. La seconde est une stratégie d'exclusion qui consiste à écarter des proportions importantes du monde salarié de la négociation collective. Elle débouche sur des situations dites dualistes. Celles-ci ont semblé caractériser pendant longtemps les seuls pays du Tiers Monde avant que la crise économique ait conduit à en

repérer de nouveau l'existence dans les pays développés à travers les mécanismes de précarisation de la force de travail. Nous voudrions montrer ici que le cas français est caractérisé par une combinaison originale d'incorporation partielle et d'exclusion qui explique l'inadaptation à son égard du modèle néo-corporatiste.

Globalement, la faible organisation du milieu salarié est repérable à toute une série de manifestations convergentes. Le taux de syndicalisation est très faible et les syndicats ont été très longtemps considérés comme des intrus dans le monde de la petite entreprise dont on connaît le poids dans l'économie française. Les divisions entre centrales syndicales nationales diminuent leur capacité d'action. A l'intérieur même de chaque centrale le pouvoir des fédérations limite la marge de manœuvre des confédérations.

Cependant cette faiblesse du syndicalisme est inégalement répartie. A côté de secteurs où il ne parvient pas à prendre pied, comme le textile, le commerce ou le bâtiment, surgissent des bastions où celui-ci constitue une force avec laquelle il faut compter. Les origines corporatives du mouvement ouvrier expliquent ce phénomène. Selon Denis Ségrestin (Ségrestin, 1984) le corporatisme ouvrier a pris deux formes distinctes. Le corporatisme contractuel, dont l'archétype est le Syndicat du Livre, résulte de la position stratégique de certains métiers dans le processus de production. Celle-ci contraint les chefs d'entreprises à consentir à une quasi-cogestion du marché du travail dans un secteur spécialisé. Plus fréquent est le cas du corporatisme étatique où l'Etat entend obtenir la paix sociale dans un secteur jugé indispensable aux intérêts nationaux en dotant les salariés concernés d'un statut spécifique : mineurs, dockers, cheminots, gaziers, électriciens, postiers, etc.

Historiquement, il s'agit d'un processus fort ancien puisqu'il apparaît sous l'Ancien Régime. L'intervention de l'Etat renvoie alors à trois types de problèmes. Ce peuvent être des enjeux militaires, quand les pouvoirs publics s'efforcent d'encadrer et de stabiliser une collectivité sur laquelle ils voulaient pouvoir compter en temps de guerre, comme les marins (*ibid.*, p. 23). Dans d'autres cas, ce sont des exigences de service public plus général ou encore le désir de compenser un déficit structurel de main-d'œuvre qui entraînent l'intervention publique. La corporatisation

sera la plus forte quand se combinent ces diverses exigences, comme dans le cas de certaines grandes entreprises publiques (SNCF, Charbonnages, EDF). Celles-ci exigeaient à la fois des investissements publics massifs, des sujétions importantes de services publics et une stabilité de recrutement (*ibid.*, p. 25). Dans le modèle étatique, la corporatisation sera d'autant plus poussée que « la tendance est à repousser les frontières aux limites les plus larges de l'univers professionnel et, par-là, à faire bénéficier du statut des salariés qui ne participent pas tous au même titre aux contraintes du service et des attributs de la professionnalité » (*ibid.*, p. 28).

Il n'y a pas lieu d'opposer un syndicalisme de masse et de classe à ces corporations ouvrières. Ce que montre avec force l'analyse de Denis Ségrestin, c'est qu'il n'y a pas de rupture entre ces deux moments de la formation du syndicalisme. « La thèse du syndicalisme de classe et de masse... n'a en vérité d'autre terrain d'application que celui du métier, considéré comme le pivot de l'organisation et de l'identité ouvrière, c'est-à-dire en dernier ressort de l'identité de classe. Cet effort de conciliation trouve son illustration la plus nette dans la "culture métallo" » (*ibid.*, p. 71).

« La métallurgie a été, dès la fin du XIX^e siècle, le secteur d'où émergeaient le plus nettement les deux réalités antagoniques du développement industriel : la segmentation corporatiste d'un côté, avec des dizaines de métiers et de traditions professionnelles différents, la grande industrie de l'autre, symbole du nivellement de la classe ouvrière. C'est à travers le syndicalisme d'industrie que s'est opérée la fusion de ces deux univers, donnant peu à peu naissance à une culture nouvelle dont l'ouvrier métallurgiste est devenu la figure centrale (pour ne pas parler d'identité hégémonique, compte tenu du poids relatif de la métallurgie dans l'industrie nationale) » (Ségrestin, 1984, p. 72).

Cette difficulté de la classe ouvrière française à devenir un acteur unifié et intégré au jeu politique s'explique par les conditions de formation de cette classe (Sellier, 1984, p. 18). Contrairement à l'Allemagne par exemple, la croissance de la population ouvrière se réalise sur une longue période. Amorcée à un rythme soutenu dans la première moitié du XIX^e, son expansion est beaucoup plus lente ensuite. En dehors de Paris, elle n'engendre pas de grandes

concentrations urbaines : aussi bien la France ne connaît pas ces effets de masse liés à une industrialisation rapide et concentrée que connaît l'Allemagne à la fin du XIX^e.

Cette classe dispersée s'est formée lentement à partir d'éléments hétérogènes : apport régulier d'ouvriers agricoles et de travailleurs occasionnels, forte proportion de travailleurs féminins (environ 35 % entre 1906 et 1921) (Sellier, 1984, p. 24), forte proportion d'immigrés dans une population en stagnation. A ces divisions structurelles s'ajoutent des divisions politiques et idéologiques. Le syndicalisme français ne parvient jamais à se doter d'une structure unitaire. Même à l'intérieur des confédérations ouvrières, la centralisation reste faible, « derrière la façade des grandes organisations fédérées subsistent souvent de nombreux groupements fondés sur des traditions corporatives » (Sellier, 1984, p. 31).

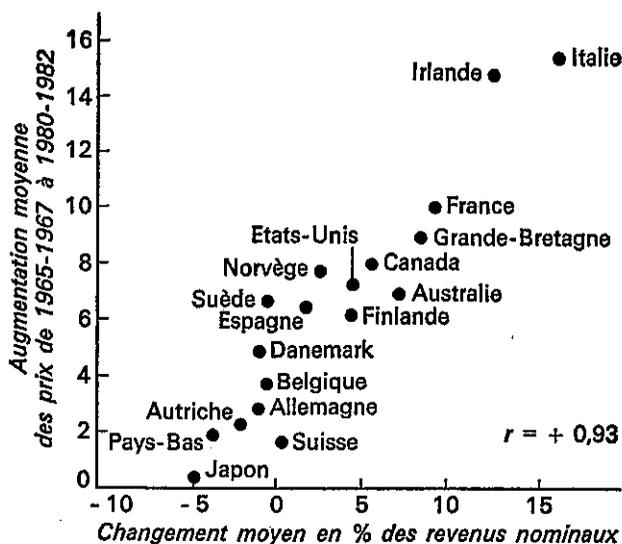
Enfin, l'existence d'une organisation forte et centralisée se justifie face à un Etat et à des organisations patronales puissantes. Durant la III^e République, les associations professionnelles regroupant le grand patronat ont longtemps préféré agir en ordre dispersé, concluant éventuellement avec les salariés de leurs entreprises les compromis nécessaires au maintien de l'ordre social. Par l'intermédiaire de l'Union des Industries métallurgiques et minières (UIMM), la Chambre de la Sidérurgie prétendait parler, de fait, pour l'ensemble du milieu patronal et s'opposa efficacement à la constitution d'une organisation interprofessionnelle patronale forte qui aurait pu lui faire ombrage. Il fallut les mouvements de grève du Front populaire de 1936 pour que se révèle l'extrême faiblesse de la CGPF (Confédération générale de la Production française). Ayant abandonné jusque-là les questions de salaires à ses fédérations, celle-ci vint à Matignon sans préparation ni aucune documentation sérieuse négocier les premiers grands accords sociaux que la situation rendait urgents (Erhmann, 1959).

Cette fragmentation du monde des salariés eut une triple conséquence. La puissance du corporatisme de masse axé sur le métier ou sur des filières de production spécifique rend plus délicats à négocier les processus d'ajustement industriel quand ceux-ci exigent la sortie d'un nombre important de travailleurs du secteur. D'autre part, elle conduit à une gestion dualiste du

marché du travail qui ne peut être compensée que par un recours systématique au politique : c'est à travers la pression sur l'Etat que les centrales syndicales tenteront d'imposer un minimum de garantie : droits sociaux, salaire minimum qui bénéficieront à l'ensemble des salariés. Enfin, elle aboutit à rendre très fragiles les grandes organisations interprofessionnelles, menacées qu'elles sont par leurs concurrentes ou par les particularismes des fédérations.

Une erreur à éviter serait de déduire de la faiblesse organisationnelle des organisations de travailleurs une quelconque passivité de ces derniers dans la confrontation sociale. Cette capacité de mobilisation peut être établie à travers divers indices, le mouvement des salaires, les primes et les dépenses sociales.

Une éventuelle passivité pourrait se mesurer d'abord à travers une faiblesse relative des salaires par rapport à des pays analogues où l'organisation syndicale est plus forte. Tel ne paraît pas être le cas. Durant les dernières décennies, la hausse des salaires réels en France est comparable à celle qu'ont connue les autres nations



Source : David R. Cameron, 1984, p. 151.

européennes. Mais il faut noter que ces augmentations de salaires réelles ont été acquises au prix d'une inflation très vigoureuse.

Deuxièmement, si la capacité de mobilisation des salariés français était faible, cela devrait se repérer dans un moindre développement des grèves. En réalité le niveau des grèves en France a été dans les dernières décennies assez important, toujours supérieur — pour des raisons que nous expliciterons plus loin — aux nations néo-corporatistes. Il a été également très nettement plus important que celui du Japon (D. Cameron, 1984, p. 154). La catégorie « hors échelle » du « corporatisme dont le travail est exclu » où ces deux pays sont réunis par G. Lehmruch apparaît donc singulièrement hétérogène.

Troisièmement la mobilisation des salariés peut se mesurer indirectement à leur capacité à obtenir de l'Etat de détourner des ressources importantes du marché pour les consacrer à des dépenses sociales. Dans ce cadre on ne peut que constater la croissance vigoureuse des dépenses sociales en France.

Comme le tableau de la page 196 le suggère, la corrélation entre les typologies néo-corporatistes et le niveau d'effort social n'apparaît pas évidente.

Le rapport des dépenses sociales au PIB rapproche plutôt la France des Etats dotés d'organisations syndicales puissantes. Tout se passe comme si cette faiblesse organisationnelle était dans ce cas compensée par la vigueur de la pression politique. Les Etats classés pluralistes — ou à faible organisation de travailleurs — par les théoriciens du néo-corporatisme ont adopté des comportements très différents vis-à-vis des dépenses sociales. Les uns, comme la France, se situent dans le même ensemble que les Etats dits sociaux-démocrates, alors que les autres gardent un niveau très bas de dépenses.

Globalement, la plupart des observateurs de la scène politique française convergent donc vers le même diagnostic : jusque-là, la place des organismes centraux de travailleurs dans la concertation qui définit les politiques de l'Etat est restée mineure. Ici, rien de comparable à l'osmose du patronat et de l'Etat que nous avons évoquée au paragraphe précédent. La France, comme le Japon, ferait partie de ces pays étranges où l'on connaîtrait un

Les dépenses sociales des pays de l'OCDE 1981
(en % du PIB)

		<i>Echelle du corporatisme de Lehmbruch</i>
Belgique	37,6	Moyen
Hollande	36,1	Fort
Suède	33,4	Fort
Danemark	33,3	Moyen
Allemagne	31,5	Moyen
France	29,5	Hors échelle ou faible
Italie	29,1	Faible
Irlande	28,4	Moyen
Autriche	27,7	Fort
Norvège	27,1	Fort
Finlande	25,0	Moyen
Royaume-Uni	23,7	Faible
Canada	21,5	Faible
Etats-Unis	20,8	Faible
Nouvelle-Zélande	19,6	Faible
Australie	18,8	Faible
Japon	17,5	Hors échelle
Suisse	14,9	Moyen
Grèce	13,4	Non classé

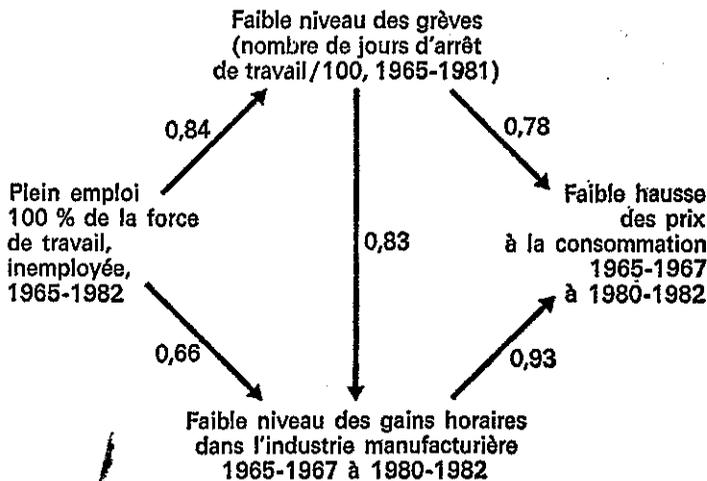
Source : OCDE, *Dépenses sociales 1960-1990*, Paris, OCDE, 1985, p. 22.

« corporatisme d'où le travail serait exclu ». Jack Hayward (1985) ne situe pas les syndicats français dans le noyau central de la communauté politique macro-économique. Pour lui, celle-ci est formée « sur les prétentions et les objectifs convergents de deux types de partenaires : l'élite des dirigeants des grandes entreprises industrielles et financières et les chefs de leurs organisations représentatives d'une part, les hommes publics élus ou nommés à la tête de ministères, des entreprises publiques et des banques, responsables de la gestion économique au nom de la société tout entière d'autre part » (Hayward, 1985, p. 117). Les syndicats (pas plus que la presse, les électeurs ou les partis) sont donc exclus, pour des raisons diverses, de cette communauté.

Il est donc possible d'affirmer que le modèle français de médiation social est caractérisé à la fois par la faible incorporation des organisations salariées et une mobilisation forte, fragmentaire et politisée.

La progression des revenus salariaux comme celle des dépenses salariales expriment la capacité d'influence des travailleurs tant sur la scène politique que sur le marché. Mais l'inflation persistante qui a caractérisé la croissance économique française montre aussi comment cette influence marquée n'est pas canalisée par une négociation globale qui ajusterait plus efficacement ces demandes aux grands équilibres macro-économiques. Ici aussi les données comparatives sont éclairantes. Plusieurs études convergentes établissent une corrélation étroite entre l'existence d'un pouvoir syndical fortement organisé, une relative faiblesse de la progression des salaires nominaux et de l'inflation et le maintien d'un taux relativement bas de chômage malgré la crise.

Enfin, cette forte organisation syndicale apparaît comme une précondition à l'établissement d'un modèle néo-corporatiste de politique des revenus.



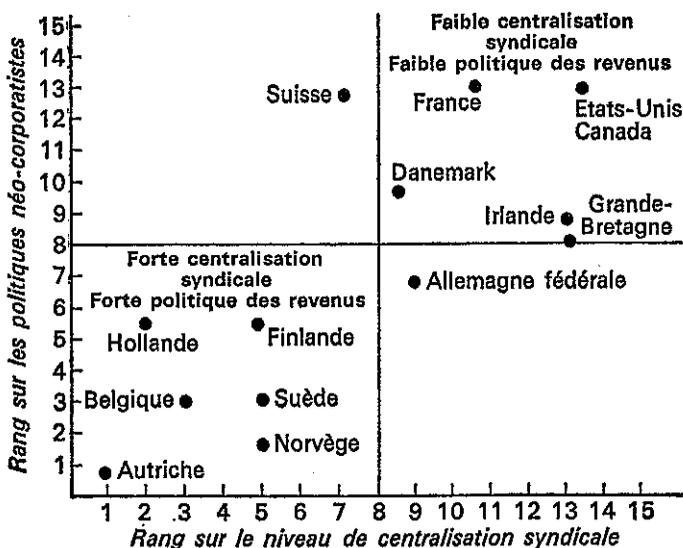
Relations entre chômage, grèves, salaires industriels et prix dans 18 nations 1965-1982

Source : David R. Cameron, p. 157.

Un syndicalisme puissant, bien incorporé dans un modèle de négociation collective centralisé, agissant en liaison étroite avec un gouvernement de type social-démocrate peut plus aisément renoncer aux avantages économiques nominaux immédiats qu'il pourrait retirer d'une action directe sur le marché si une concertation sociale garantie par le politique lui assure une progression plus mesurée mais réelle des salaires, des dépenses collectives et un meilleur ajustement de l'emploi.

En France, au contraire, cette perspective d'une politique contractuelle étendue jusqu'au niveau macro-économique reste à l'état de mythe sans prise sur la réalité.

Certes, dès la Libération se multiplient les institutions qui assurent une représentation des syndicats. La sécurité sociale est construite sur un modèle de démocratie sociale qui donne la prééminence aux syndicats. Les commissions du plan s'organisent



Relation entre le rang dans la politique des revenus et la centralisation des confédérations syndicale

Source : G. Marks, Neocorporatism and income policies in western Europe and North America, *Comparative politics*, avril 1986, p. 266.

sur un mode tripartite. Mais les institutions de concertation sont plaquées sur un système de relations industrielles qui reste caractérisé par le refus constant du patronat d'admettre et la légitimité du fait syndical dans l'entreprise et l'extension de la négociation interprofessionnelle. Un certain revirement du monde patronal se dessine cependant à la fin des années cinquante, du moins dans le milieu des grandes entreprises. Pour celles-ci, qui sont engagées dans le grand jeu des concentrations et des fusions, l'objectif central n'est plus de préserver les attributs symboliques de l'autorité patronale mais de créer un nouveau climat social qui rende moins explosives les restructurations qu'elles entreprennent. La création des ASSEDIC en 1958 en est une première étape (Sellier, 1974, p. 159). Mais il faut attendre la crise de 1968 pour que se débloque la perspective d'une politique sociale contractuelle qui prendra son plein épanouissement dans la période de la « nouvelle société » lancée par le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas. Les importants progrès de la politique contractuelle entre 1968 et 1973 ne débordent cependant pas du domaine social.

Auparavant, dès le début des années soixante, se dessine le projet d'une politique macro-économique des revenus qui aurait rapproché la France des nations social-démocrates. Il constituait la conséquence logique d'une vision nouvelle de la planification consacrée « ardente obligation » vers laquelle convergerait l'ensemble des « forces vives de la nation ». A la faveur de la concertation se forgerait un consensus social nouveau autour d'un nouveau modèle de développement social où la croissance économique attendue serait la base d'un mode de vie plus solidaire et plus riche en équipements collectifs. Il faut « mettre, dit le IV^e Plan, l'abondance progressive qui s'amorce au service d'une idée moins partielle de l'homme ». Ceci implique un accord raisonné entre les partenaires sociaux à la fois pour réorienter les bénéfices de la croissance vers un nouveau modèle de consommation et pour assurer une maîtrise de la progression des revenus nominaux qui éviterait une inflation dangereuse en période d'ouverture des frontières. Cette vision adopte donc quasiment point par point les principaux éléments synthétisés dans le modèle néo-corporatiste. Elle a pris une actualité particulière quand un

comité des sages réuni autour du Commissaire au Plan réussit à mettre un terme à la grande grève des mineurs de 1963.

Mais les tentatives de prolonger ce succès au niveau global à travers une conférence sur les revenus puis à travers une planification en valeur ont fait long feu. Les syndicats ont dénoncé dans cette politique une simple police des salaires dans la mesure où elle concerne peu les revenus non salariaux qui sont très mal connus et difficiles à maîtriser. De plus, la concurrence entre syndicats, leur faible assise militante, la fragilité des organisations confédérales ne leur permettent pas de mener une négociation nécessairement centralisée. L'auraient-ils tentée qu'ils n'auraient sans doute pas eu la possibilité d'imposer à leurs troupes un minimum de discipline. La situation était peu différente du côté du patronat dont nous avons déjà évoqué la faiblesse organisationnelle et le refus vigoureux de la plupart de ses membres d'accepter un minimum de transparence et de discipline dans la conduite de leurs propres affaires (Jobert, 1981).

Le mythe d'une grande concertation néo-corporatiste sur les revenus continue cependant à nourrir le discours des planificateurs et des hommes politiques. Il inspire le projet de « grande société » par lequel le gouvernement Chaban-Delmas tentait de répondre à la grande crise sociale de 1968. Il inspire les stratégies sociales des planificateurs qui prétendent lier plus tard le partage du travail et des revenus. Mais la persistance du mythe n'a d'égal que son inefficacité pratique constante. A aucun moment, la question de la répartition des revenus ne débouche sur une négociation centrale d'une quelconque efficacité. Alors que les Etats sociaux-démocrates ont réussi à obtenir par la concertation une modération dans la hausse des salaires nominaux, en France la hausse effective des salaires réels s'est réalisée au prix d'une vigoureuse inflation. Sa régression récente n'est pas plus le résultat d'une négociation; elle coïncide avec une régression du pouvoir revendicatif de syndicats affaiblis par la crise économique et la désyndicalisation. Ces faits viennent confirmer les résultats obtenus par des études comparatives qui montrent que seuls les Etats dotés d'une structure puissante de négociation centralisée, de type néo-corporatiste, ont pu mener des politiques suivies de régulation des revenus.

Les réseaux de médiation qui relient le monde salarié à l'Etat français présentent donc des traits originaux que nous pouvons synthétiser de la façon suivante.

A l'opposé des modèles néo-corporatistes, le modèle français est caractérisé par la faible incorporation des travailleurs dans le processus de fabrication de la stratégie économique et sociale de l'Etat. La faiblesse et le manque d'unité du monde du travail lui interdit d'agir comme un acteur cohérent dont l'avis serait alors incontournable dans la définition d'un compromis social global. La situation française favorise plutôt l'émergence d'une structure dualiste de médiation. D'une part, la pression des salariés est limitée dans de nombreux secteurs par le recours à une force de travail faiblement organisée : immigrés, femmes, etc. Ailleurs, la paix sociale est obtenue plutôt par des compromis partiels qui assurent des avantages différentiels à des fractions particulièrement puissantes du monde du travail. Bien souvent, le corporatisme ouvrier viendra renforcer la fermeture de certains secteurs professionnels. La complexité du système de protection sociale français où le régime général des salariés est complété par des régimes spéciaux, des mutuelles diverses et une multitude de systèmes divers de retraites complémentaires est l'expression la plus claire de cette gestion différenciée du salariat.

Le recours systématique au politique devient alors la seule stratégie d'unification de ce monde éclaté. Tous les fragments du monde des salariés peuvent se réunir pour obtenir l'élévation des seuils minimaux communs quitte à ce que, par des négociations spécifiques, les secteurs les plus organisés obtiennent ensuite par un effet de structure de nouveaux avantages différentiels.

Ce détour par le politique est encore renforcé par l'enracinement de la citoyenneté démocratique dans notre pays. Les modalités de construction de l'Etat-providence en témoignent. Le développement de grands services publics de l'éducation, puis celle de la sécurité sociale a progressé beaucoup plus vite en France que l'institutionnalisation du rapport salarial. Les dépenses sociales de tous ordres, prestations, services publics avaient déjà connu un haut niveau de croissance, alors même que la légitimité de l'existence de la présence syndicale dans l'entre-

prise était refusée par le patronat et mal protégée par l'Etat. En d'autres termes, la logique démocratique a entraîné une vaste reconnaissance de droits sociaux.

Mais l'incorporation des salariés comme acteur collectif dans les centres de pouvoir économique — Etat, entreprises — est restée extrêmement limitée. La construction de la citoyenneté industrielle est restée faible, canalisée dans des secteurs très restreints tandis que la citoyenneté démocratique tendait à engendrer des pressions toujours plus fortes sur le système politique.

On comprend dès lors les limites des théories néo-corporatistes quand il s'agit d'étudier le cas français. Celles-ci permettent certes de repérer certains facteurs qui expliquent l'exclusion de fait des organisations de salariés de la communauté de la politique économique. Ces organisations n'ont pas eu vraiment part à la définition de la direction du changement. Mais cette analyse centrée sur l'existence éventuelle d'un système central de négociations ne rend pas compte de l'importance des compromis sociaux partiels qui structurent la société et qui ont pu avoir une importance réelle sur le rythme du changement social. Le ralentissement des mutations industrielles dans des secteurs en déclin où le syndicalisme est particulièrement puissant — sidérurgie, constructions navales, mines — en est un indice marquant.

Cette démarche ne permet pas de rendre compte également de l'influence du système politique — *stricto sensu* — sur la mobilisation de certains intérêts sociaux. En France, c'est la capacité d'influence des salariés comme citoyens dotés de droits sociaux incontournables qui vient compenser la faiblesse des organisations syndicales. C'est cette conjonction d'une forte mobilisation démocratique et d'une faible incorporation des organisations ouvrières qui permet de rapprocher la France d'autres nations européennes qui combinent un niveau élevé de développement de l'Etat-providence et d'inflation comme la Grande-Bretagne et l'Italie. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, plus on descend dans l'échelle du corporatisme vers le libéralisme, plus la typologie construite par les théoriciens néo-corporatistes semble mélanger des groupes hétérogènes. C'est pourquoi nous proposons d'ajouter une dimension complémentaire à ces typologies. Elle

concernerait le niveau de mobilisation politique des salariés, celui-ci pourrait être mesuré par le niveau des dépenses sociales dans chaque pays. La combinaison de ces deux critères permettrait alors de scinder le groupe des nations faiblement corporatisées en deux types distincts, un groupe européen à forte extension des droits sociaux — Italie, France, Grande-Bretagne — et un groupe libéral où voisinerait le Japon et les Etats-Unis.

A la suite des théoriciens du néo-corporatisme, nous avons tenté d'étudier si la cohérence des politiques publiques n'était pas assurée principalement par le mode de formation et de confrontation des organisations sociales. Cette hypothèse, valable peut-être pour les social-démocraties européennes, devient beaucoup plus douteuse quand il s'agit de rendre compte de l'Etat français. En effet le mode français de médiation sociale semble favoriser l'institutionnalisation sectorielle des relations Etat-société. Il s'accompagne d'une faiblesse marquée des grandes organisations interprofessionnelles qui constituent ailleurs la clé de voûte des systèmes néo-corporatistes. La médiation par les organisations sectorielles, qu'il s'agisse du corporatisme de service public, des associations professionnelles patronales ou des corporatismes salariés (ou d'une combinaison de ces trois critères), facilite la formation de compromis sociaux partiels et fragmentaires dont la mise en cohérence reste incertaine. Le foisonnement de ces compromis fragmentaires est un obstacle sérieux à la définition d'une direction commune à l'ensemble de l'action publique.

Comme nous l'avons déjà évoqué, ce modèle de médiation paraît singulièrement inadéquat dans une période de changement qui implique des mutations et des réorganisations en profondeur des différents secteurs.

Certaines études comparatives semblent situer les Etats à forte structure néo-corporatiste parmi ceux qui ont su le mieux s'adapter à la crise économique (M. Schmidt, 1983, et Fritz Scharpf et David Cameron, *in* Golthorpe, 1984). A une période où le retour au marché et la dénonciation du pouvoir syndical font partie des thèmes à la mode, il est sans doute bon de rappeler ces conclu-

sions qui vont à contre-courant. Il serait pourtant erroné de prétendre étendre ces conclusions au corporatisme sectoriel à la française. Dans ces études, la France ne figure pas dans le groupe des pays qui ont su le mieux tirer leur épingle du jeu face à la crise. Les raisons de cet écart de performance entre néo-corporatisme et corporatisme sectoriel à la française pourraient tenir à la difficulté plus grande de ce dernier à s'adapter à une situation de réajustement structurel en période de faible croissance.

En effet, tout changement social conséquent se traduit par des modifications dans la division du travail. Il remet donc en cause les délimitations des territoires des différents corporatismes sectoriels. La croissance économique rend plus aisée leur adaptation à travers trois mécanismes. Premièrement la croissance facilite l'adaptation par sédimentation et spécialisation; les problèmes mal abordés dans les secteurs existants font l'objet d'institutions nouvelles qui peuvent être soit de nouvelles conquêtes d'un corporatisme ancien (exemple des médecins ou des ingénieurs des ponts et chaussées), soit le point de démarrage de professions nouvelles. Dans tous les cas l'extension des nouveaux secteurs ne se fait pas en retirant explicitement des ressources aux anciens. Certains politistes (tel Zysman, 1983, p. 138) ont montré comment l'inflation avait pu être utilisée comme anesthésique, rendant plus indolore le déplacement des ressources hors des secteurs anciens.

La gestion du déclin sectoriel est également facilitée par la croissance. Pour reprendre les catégories d'A. Hirschman (1972), les mécontents dans un secteur ont le choix entre deux modes d'action : donner de la voix (*voice*) ou se dégager de la relation (*exit*). La croissance facilite les possibilités d'*exit* dans la mesure où elle fait apparaître des possibilités d'insertion sociale satisfaisante en dehors du secteur. Ainsi la conquête du pouvoir par les agriculteurs modernistes a sans doute été facilitée par les possibilités d'un exode rural qui a délivré cette nouvelle couche d'un devoir de solidarité vis-à-vis des agriculteurs marginaux.

Mais le corporatisme joue aussi comme un frein. On sait que le corporatisme tente de renforcer la loyauté de ses ressortissants par la distribution d'avantages spécifiques (mutuelles, coopérations, politiques sociales d'entreprise...). Cette loyauté peut

devenir par la suite une source de rigidité si elle freine les incitations à l'*exit* au moment du déclin. Selon certains responsables de la reconversion industrielle de la région du Nord, les difficultés de reconversion des mineurs et des sidérurgistes tiennent aussi à la volonté de ces travailleurs de préserver cet encadrement social qu'ils ne retrouveront pas dans les emplois qui leur sont proposés ailleurs dans les PME.

Il apparaît ainsi que les processus qui ont facilité l'adaptation du corporatisme durant la période de modernisation se trouvent menacés par la crise économique. La contrainte extérieure interdit l'inflation anesthésique. La tension sur les ressources publiques rend de plus en plus difficile la croissance par sédimentation. Le ralentissement de la croissance diminue les possibilités d'*exit*. La croissance passe donc par des restructurations d'autant plus difficiles que les ressources sont constantes ou en faible croissance. C'est alors qu'apparaissent le plus clairement les limites d'un modèle corporatiste sectoriel. La médiation corporatiste sectorielle apparaît singulièrement inadaptée dès lors que les problèmes à traiter exigent une approche qui ne coïncide plus avec les découpages existants et des réorganisations qui impliquent un grand nombre de secteurs.

Cette limite de la médiation sectorielle a été repérée dans les domaines les plus divers. Dans le domaine social, la plupart des grands problèmes à l'ordre du jour appellent des solutions qui dépassent le domaine d'emprise d'une profession. Le maintien à domicile des personnes âgées, la lutte contre l'échec scolaire, la réhabilitation des logements dégradés, la psychiatrie de secteur, tous ces problèmes témoignent de l'épuisement d'un modèle d'action qui attribue à chaque grande profession corporatisée un monopole sur un secteur (Jobert, 1985). Le phénomène n'est pas propre aux politiques sociales. D. Finon a bien montré les limites d'une politique de l'énergie conduite sous la seule houlette du grand corps qui contrôle les grandes entreprises publiques (Finon, 1985).

Dans le domaine de la politique industrielle lui-même, le corporatisme sectoriel a conduit à la mise en place d'un dispositif excessivement fragmenté. Il n'y a pas moins de 150 procédures différentes d'aide à l'industrie mises en place par des instances

différentes et utilisant des critères d'attribution distincts. Dans l'électronique, par exemple, le rapport Lemoine recense trente organisations d'intervention distinctes dont aucune ne s'impose aux autres (cf. Wright, 1984). Une telle fragmentation rend relativement aléatoires les tentatives de coordination intersectorielle. Ceci explique sans doute le poids important des aides défensives, au profit des secteurs menacés dans la politique française. Elle contraste avec l'approche régionale et axée sur les industries de croissance qui a été adoptée par la RFA; ce qui confirmerait l'hypothèse selon laquelle un modèle néo-corporatiste serait plus apte à faire face aux restructurations sociales (C. Zysman, 1983, p. 251 et s.).

La médiation corporatiste sectorielle à la française apparaît donc plutôt comme un facteur de fragmentation des politiques publiques. Elle démontre son efficacité dans deux cas distincts : quand la croissance peut s'opérer sans modification des frontières et des hiérarchies sectorielles, et quand il s'agit de gérer le déclin du secteur. Aurait-elle été exclusive que l'on aurait du mal à expliquer l'importance de l'action publique dans la modernisation de la France depuis 1945. La conversion d'une nation malthusienne et protectionniste à la croissance n'est pas la résultante mécanique de l'action dispersée de ces corporatismes fragmentaires. Ces orientations nouvelles traduisent la montée en puissance d'une nouvelle élite dirigeante ancrée au cœur de l'appareil d'Etat dont nous allons maintenant retracer les contours. A l'inverse des modèles néo-corporatistes, il ne faut pas chercher en France le principe de cohésion de l'action publique dans une négociation globale tripartite entre macro-organisations mais dans l'action d'une élite qui contrôle et hiérarchise la fabrique des politiques publiques.

CHAPITRE VIII

L'élite dirigeante et la fabrique des politiques publiques

Tous les ouvrages portant sur l'analyse d'une décision politique, d'une réforme importante ou encore sur la mise en place d'une nouvelle politique convergent sur un point : il y a bien, au cœur de l'État « quelque chose », un milieu spécifique composé de groupes et d'acteurs qui ont une relation privilégiée avec la décision politique. C'est aussi la conclusion de Catherine Grémion qui propose de l'appeler « milieu décisionnel central ». Le problème est que toutes les recherches montrent aussi l'extrême difficulté pour en cerner les contours. « Cette réalité floue, écrit Catherine Grémion, mais reconnue par tous les auteurs, ne coïncide pas avec ce qu'il est convenu d'appeler l'Enarchie. Seule une petite partie des anciens élèves de l'ENA y appartient. Elle ne coïncide pas non plus avec les grands corps issus de l'ENA : seule une fraction de leurs membres, ceux qui ont une activité extérieure à leurs corps, y participe » (Grémion, 1981, p. 129). Et l'auteur poursuit : « Le fait d'appartenir ou d'avoir appartenu à un cabinet ministériel est sans doute un critère tout aussi pertinent que les critères de corps, mais le milieu décisionnel central, d'une part ne se limite pas aux cabinets et, d'autre part, n'inclut pas tous les fonctionnaires qui y ont un jour collaboré » (*ibid.*, p. 220).

Catherine Grémion en arrive donc à la conclusion que « saisir ce milieu décisionnel central, si on en admet l'existence, en termes de niveaux hiérarchiques ou de réussite de carrière ne permet peut-être pas d'en cerner correctement les contours. C'est pour-

quoi le terme « décisionnel » semble préférable à ceux qui impliquent un jugement quant au niveau élevé du poste détenu » (*ibid.*).

On repère en effet dans la plupart des études des politiques publiques en France un noyau dur d'acteurs qui y jouent un rôle déterminant. Il est composé d'individus socialement homogènes, reliés par des chaînes d'interconnaissances relativement souples et informelles qui transgressent souvent les clivages administratifs. C'est pourquoi l'insistance marquée par Catherine Grémion sur l'aspect décisionnel nous semble restrictif. La puissance de ces réseaux centraux ne résulte pas seulement de leurs positions stratégiques dans un processus de décision mais aussi du fait qu'ils sont l'émanation d'un milieu social dont le mode de recrutement et de socialisation garantit une certaine cohérence.

Bien entendu il ne faut pas postuler une homogénéité totale des stratégies des différents acteurs qui participent à ces réseaux centraux. Jack Hayward (1986) note justement le caractère pluraliste des « communautés de politiques publiques » qui rassemblent les acteurs principaux des politiques publiques. Les rivalités ne manquent pas entre les différents segments de l'administration centrale et entre les dirigeants d'entreprise qui représentent l'essentiel de ces réseaux. De même les relations entre la communauté de la politique économique et les réseaux qui forment les communautés spécialisées (énergie, éducation, etc.) sont parcourus par de nombreux conflits et contradictions. Si l'on s'en tient aux processus de décision, c'est donc un schéma pluraliste qui semblerait le plus adapté. Tout autre apparaît la perspective si l'on prend en compte le mode de recrutement et de socialisation des acteurs. Ils appartiennent pour la plupart au même milieu social. Ce qui fait que les communautés de politiques publiques sont des communautés, c'est que les différents acteurs les composant parlent d'un même langage et s'appuient sur des représentations sociales relativement proches dans leur action. L'existence de conflits, de divergences d'intérêt importants entre ces acteurs ne doit donc pas occulter la communauté de termes de référence qui rendent possible une accommodation réciproque. Ce qui est visé à travers ces néologismes — milieu décisionnel central, communauté des politiques publiques — est donc à notre sens un phénomène

familier aux politistes, c'est l'emprise d'une élite dirigeante sur l'action publique. Il n'est pas dans notre intention ici d'ajouter une nouvelle étude aux importants travaux qui ont tenté d'analyser la formation de cette élite dans la société française. Partant de cet acquis nous entendons plutôt montrer comment la mise en cohérence des politiques publiques résulte de l'action de cette élite.

On repérera d'abord les scènes politiques privilégiées où il s'exerce : ainsi apparaîtra le rôle croissant de la concertation interministérielle et des institutions politiques qui en assurent la tutelle. Les contours de l'élite dirigeante seront ensuite définis : on montrera ici la distinction nécessaire entre élite dirigeante et technocratie. L'articulation de l'élite au politique constitue un facteur clé de cette distinction dont on analysera l'évolution. La genèse et le mode de socialisation montreront les conditions d'affirmation d'une élite modernisatrice dans la fabrique des politiques publiques. Enfin la question de la légitimation de cette élite auto-recrutée posera le problème de sa liaison avec l'ensemble social.

A - LE NOUVEL ESPACE INSTITUTIONNEL DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le poids croissant de l'élite dirigeante se manifeste d'abord dans la transformation des institutions centrales qui assurent la fabrique des politiques publiques. Ces transformations sont de deux ordres. Elles infléchissent sérieusement le modèle d'action bureaucratique. Elles tendent à isoler les réseaux centraux des pressions externes. L'une et l'autre convergent pour renforcer leur autonomie.

Le modèle d'action bureaucratique est doté d'une certaine efficacité quand prévaut une approche strictement sectorielle des politiques publiques. L'essentiel des informations nécessaires à la politique provient d'une transaction entre les différents segments hiérarchisés de l'administration et leurs clients-notables, associations, etc. Les normes à définir ne concernent que les secteurs en question et les interférences entre secteurs sont réduites au minimum. L'ajustement entre ces politiques sectorielles peut alors être réalisé

par des équipes légères en liaison directe avec les hommes politiques.

Il est bien évident que ces conditions d'efficacité ne sont plus remplies dans une phase de mutations économiques et sociales rapides. Celle-ci en effet implique toujours un déplacement des limites sectorielles, une reconsidération des normes réglant les interférences entre secteurs et, par suite la définition de toutes normes ; même celle concernant un secteur en particulier nécessite la prise en compte de leur impact avec toute une série de variables qui lui sont extérieures. Dans une phase de changement rapide s'impose donc la nécessité d'une approche plus complexe qui déborde du cadre sectoriel. C'est cette exigence nouvelle qui explique certains des changements majeurs de l'appareil des politiques publiques en France.

Le développement de l'administration de mission, le poids croissant des cabinets et de la concertation interministérielle, tous ces processus convergent vers la consolidation de réseaux centraux de décision relativement autonomes, tant vis-à-vis des hommes politiques que vis-à-vis des directions classiques.

Les administrations de mission constituent un premier élément de réponse à la nécessité de réagir de façon rapide et coordonnée à un problème spécifique. Il s'agit alors de court-circuiter les lourdes structures verticales par l'action d'organismes légers, à vocation intersectorielle : DATAR, la Délégation à la Recherche scientifique et technique ont constitué des exemples majeurs de ce type d'administration. Dans les années soixante-dix sont venues s'ajouter la Délégation à l'Emploi, à la Condition Féminine ou encore la Commission pour le Développement social des Quartiers, etc. Sur une longue période ces organismes sont souvent menacés, soit de réabsorption dans les unités bureaucratiques, soit de marginalisation accrue (Chevallier, 1986, p. 405).

Le renforcement et la transformation du rôle des cabinets constituent un deuxième processus qui aboutit à déposséder de plus en plus les directions administratives de leur influence. Autrefois instances essentiellement politiques, les cabinets se sont transformés en organes clés de la préparation des décisions. Comme l'écrit Guy Thuillier, la technicité des problèmes est telle qu'aujourd'hui un ministre doit, avant de trancher, prendre l'avis de ses

conseillers (Thuillier, 1982, p. 52). La fonction décisionnelle semble donc se déplacer de l'administration vers le cabinet.

Mais même dans ce cas, le cabinet n'agit pas seul. Toute décision de politiques publiques importante nécessite en fait le concours de plusieurs ministères. La fonction majeure des membres du cabinet sera de conduire les négociations interministérielles permettant d'obtenir l'accord des différentes parties intéressées. Dans bon nombre de cas, les directeurs sont associés à ces négociations; la capacité d'influence des directeurs ne dépendra plus alors seulement du poids de leurs services mais surtout de leur possibilité d'accès à la scène politique interministérielle où se décident les traits les plus importants des politiques qu'ils auront à mettre en œuvre. Le développement rapide de l'interministériel constitue ainsi la troisième et la plus importante des modifications de l'espace des politiques publiques.

L'interministériel : un passage obligé

« Depuis dix ans, écrit Guy Thuillier, aucun projet de loi n'a pu venir à terme sans avoir été minutieusement dépouillé, contrôlé, disséqué au cours d'interminables réunions interministérielles » (Thuillier, 1982, p. 91). De fait, on peut dire que la réunion interministérielle est devenue la hantise de l'état-major des ministères, en même temps que le signe le plus évident de leur participation à la sphère du pouvoir, en quoi consiste-t-elle ?

Formellement, il faut distinguer trois niveaux de coordination interministérielle (Bodiguel, 1981, p. 140) : le conseil interministériel est présidé par le Président de la République. On distingue le conseil interministériel proprement dit, qui est « une instance permanente créée par un texte qui en précise les attributions, la composition et le fonctionnement » (*ibid.*), et le conseil restreint qui est une réunion *ad hoc*. Le comité interministériel est présidé par le Premier Ministre (même distinction avec le comité restreint...), enfin la réunion interministérielle ne réunit que des membres du cabinet et des hauts fonctionnaires. Elle est présidée par un membre du cabinet du Premier Ministre.

Les chiffres traduisent le prodigieux essor de la coordination interministérielle : toutes catégories confondues, J.-L. Quermonne

avance les chiffres suivants : 142 en 1961, 356 en 1965, 592 en 1971, 778 en 1975 et 1936 en 1982 ! De tels chiffres donnent le vertige et il ne peut s'agir ici d'un phénomène marginal (Quermonne, 1983, p. 490).

L'interministériel est donc le lieu où s'élaborent et se modifient en permanence les termes de référence communs qui permettront d'ordonner de façon plus cohérente les diverses politiques publiques. La chaîne des discussions interministérielles apparaît comme un processus d'élagage progressif, au cours duquel sont peu à peu gommées les aspérités d'un programme, réduits les conflits, jusqu'à ce que se définisse un consensus minimal entre protagonistes.

La conclusion de cette intense activité de concertation peut nécessiter parfois la sanction explicite des gouvernants, quand elle implique une loi ou un décret. Mais l'on peut penser qu'un ministre ne s'opposera que rarement aux compromis complexes agencés avec l'aide de ses propres représentants.

En deçà de la norme légale existe tout l'espace de son interprétation où ces réunions jouent un rôle crucial. C'est ici que le pouvoir des réseaux centraux de politiques publiques intervient avec le moins d'entraves. Son outil principal est la circulaire, document au statut juridique incertain qui a connu une croissance très rapide.

« Le développement des circulaires par années (plusieurs milliers) est devenu tel qu'il est à la fois impossible à chiffrer convenablement et à connaître concrètement. Emblème du pouvoir administratif, la circulaire par sa prolifération constitue une véritable structure, parallèle à la loi... Tous les grands pays développés (Grande-Bretagne, Etats-Unis, RFA, Japon) connaissent la même inflation (Barret Kriegel, 1985, p. 128). L'hypothèse que nous proposons ici serait que la multiplication du gouvernement par la circulaire serait le produit du développement rapide de l'interministériel.

Cette poussée de l'interministériel provoque également un renforcement des organes politiques qui en assurent la tutelle. Dans le gouvernement traditionnel, c'était essentiellement le ministère des Finances qui assurait la hiérarchisation des politiques

sectorielles; les observateurs notaient d'ailleurs la faible capacité d'expertise du Président du Conseil jusqu'en 1958 qui l'empêchait d'exercer correctement son rôle dans la coordination interministérielle.

Sous la V^e République au contraire, le renforcement de l'interministériel s'est accompagné d'un renforcement constant des Cabinets du Premier Ministre et de la Présidence de la République qui tendent à former les pôles nouveaux de mise en cohérence des politiques publiques. Le feu vert de Matignon, voire de l'Élysée, est devenu nécessaire pour toute décision d'importance (Pfister, 1985; Giroud, 1977). Les aléas de la cohabitation ont clairement mis en évidence la place centrale du Cabinet du Premier Ministre. Certes dans les périodes antérieures on avait assisté à un renforcement continu du contrôle de la Présidence qui n'hésitait pas dans certains cas à court-circuiter le Premier Ministre (cf. Giroud, p. 77). Mais même dans cette période, le rôle du Premier Ministre d'assurer le travail quotidien d'impulsion de l'action publique est indéniable. L'image qui venait à l'esprit est celle d'un capitaine d'un côté, et du mécanicien/pilote de l'autre qui tient la barre tout en s'assurant du bon fonctionnement des machines. L'un assure la gestion des objectifs du voyage, le second veille à sa réalisation. De fait, le nombre des conseils interministériels est très réduit par rapport à celui des comités ou réunions présidés par le Premier Ministre ou un membre de son cabinet. Le Premier Ministre est, selon T. Pfister, le « soutier » du gouvernement. Privé d'un lien hiérarchique avec le Premier Ministre, le Président n'a plus de prise sur la fabrique des politiques publiques.

Les transformations des institutions et du système politique lui-même ont tendu à renforcer le poids de ces réseaux centraux de décision. En effet, l'influence de l'élite dirigeante est d'autant plus forte que les institutions où elle exerce son pouvoir sont rendues peu perméables à l'activité d'organisations sociales extérieures. Dès la IV^e République, c'est loin d'un Parlement où les organisations d'intérêt les plus traditionnelles pesaient d'un poids déterminant, que la fraction modernisatrice de l'élite affirme sa stratégie de modernisation. Les forteresses des Finances et spécialement le Trésor animé par François Bloch-Lainé sont le centre

à partir duquel se développent ces politiques publiques nouvelles. Le Commissariat général du Plan et ses diverses commissions leur permettent de coopter les entrepreneurs les plus sensibles à cette démarche nouvelle et de diffuser leurs perspectives vers un public plus vaste.

L'avènement de la V^e République favorise l'affirmation de cette élite à travers deux processus convergents. D'une part, le renforcement de l'exécutif dans la nouvelle constitution (cf. Zysman, 1983) affaiblit le rôle des corporatismes pour lesquels le Parlement était la voie d'accès privilégiée à l'Etat. D'autre part les groupes de classe moyenne traditionnelle les plus malthusiens — petits commerçants et industriels, secteurs en déclin, etc. — ont vu leur marge d'action de plus en plus limitée par la formation d'une coalition politique conservatrice et nationaliste. En effet, dans le climat de bipolarisation croissante que connaissait la vie politique française, ce n'était qu'à droite que pouvaient se ranger ces différents groupes. Ceux-ci surent faire payer à l'Etat le prix de leur soutien. Comme on l'a évoqué plus haut la gestion sociale de secteurs en déclin a mobilisé des ressources publiques importantes. Mais ils n'ont pas pu mettre en cause la stratégie d'ouverture et de modernisation impulsée par l'élite modernisatrice et l'Etat gaulliste. Ils étaient devenus les prisonniers d'une coalition politique nationaliste dont la stratégie ne pouvait conduire à terme qu'à leur déclin.

La configuration des forces politiques, comme le nouvel arrangement des institutions, ont donc convergé pour renforcer l'influence des élites dirigeantes sur la fabrique des politiques publiques.

B — GRANDS CORPS ET ÉLITE DIRIGEANTE

L'élite dirigeante qui occupe ce nouvel espace des politiques publiques se recrute principalement dans les grands corps de l'Etat, mais son emprise sur la vie sociale déborde largement de l'appareil administratif vers les sommets de l'économie et de la vie politique.

Il serait fastidieux de retracer ici les résultats concordants d'un ensemble de travaux qui ont établi de façon incontestable le fait que

ce sont les membres des grands corps qui occupent les sommets de l'Etat comme de l'économie. Ce qu'il faut cependant marquer, c'est la tendance de cette élite à accentuer son emprise sur la société française. Dans le domaine économique, l'interpénétration de l'Etat et de la grande entreprise est facilitée par une tendance de longue période à l'accentuation des phénomènes de pantouflage. Cette expansion des grands corps dans le secteur privé est bien évidemment sélective. Ce sont les grandes entreprises qui ont été le réceptacle privilégié des grands corps. Aussi bien les concentrations économiques, la promotion de grandes organisations modernisées ont facilité une emprise accrue des grands corps sur l'entreprise. La colonisation des grandes firmes par l'élite dirigeante conduit à modifier les rapports du public et du privé. L'hostilité traditionnelle entre les deux secteurs (cf. Ehrmann, 1959, p. 227) fait alors place à une commune réconciliation au nom de l'idéologie du management et de la modernisation.

L'emprise croissante de l'élite dirigeante sur l'économie trouve son pendant dans son envahissement de la vie politique française. Cette évolution est soulignée par de nombreux observateurs (en particulier Suleiman, 1979; Birnbaum, 1976; de Bacque et Quermonne, 1981), souvent d'ailleurs pour la déplorer. On sent, dans ces analyses, poindre la nostalgie d'une fonction publique qui se tiendrait à l'écart de la politique et poursuivrait sa mission « sans passion ni colère ». D'une façon plus précise, cette interpénétration renvoie à deux phénomènes parallèles mais en sens inverse.

Le premier est celui de la « fonctionnarisation », c'est-à-dire de l'accroissement du nombre des hommes politiques (ministres ou députés) originaires de la fonction publique. Ce phénomène, typiquement français est décrit avec précision par Jean-Louis Quermonne : « On sait désormais avec certitude, écrit-il, que près de 40 % des députés à l'Assemblée nationale sous la sixième législature de la V^e République, 55 % des membres du gouvernement et 100 % des chefs d'Etat et des premiers ministres de 1959 à 1981 ont appartenu ou appartiennent à la fonction publique », et il ajoute : « ... il faut s'interroger sérieusement sur la signification de ce phénomène. Car dans l'histoire contemporaine de la vie politique française, il ne revêt pas la simple portée d'une infil-

tration. Il est de l'ordre des grandes invasions ! » (Quermonne, 1981, p. 342-343).

Et l'auteur pose la question de la légitimité d'une telle évolution : « Est-il normal que l'élite politique soit constituée en majorité par les membres issus d'une catégorie de Français représentant un dixième seulement des électeurs et un quinzième environ de la population active ? » (*ibid.*, p. 343) d'autant plus que le phénomène s'est poursuivi, voire amplifié avec l'arrivée à l'Assemblée nationale de nombreux députés socialistes originaires de la fonction publique.

Il est vrai qu'il existe des raisons économiques qui permettent d'expliquer, au moins en partie, ce phénomène : difficulté, quand on est salarié d'une entreprise, de retrouver un emploi en cas de non-réélection et, inversement, garanties accordées aux fonctionnaires de pouvoir poursuivre leur carrière. Mais cela ne suffit probablement pas à prendre la mesure du phénomène en particulier pour ce qui concerne son aspect le plus significatif : la fonctionnarisation de l'exécutif lui-même.

On sait que cette pratique a été inaugurée par le général de Gaulle pour qui le ministre relevait plutôt de l'administration que de la sphère politique. Mais là encore, la tendance s'est poursuivie avec des hauts et des bas, et l'alternance de 1981 a fourni quelques beaux exemples de ministres-fonctionnaires, à commencer par les premiers ministres eux-mêmes.

D'autant plus que le phénomène est en quelque sorte redoublé par celui des ministres « techniciens », c'est-à-dire des ministres, pas nécessairement issus de la fonction publique, dont la légitimité est principalement fondée sur une compétence particulière autre que celle du politicien : Pierre Dreyfus, Jack Lang, Alain Calmat, Haroun Tazief, Henri Nallet, Robert Badinter en sont de bons exemples, tout comme Albin Chalandon ou Michel Debatisse. On peut naturellement objecter que, même si le ministre n'est pas un élu au moment de sa nomination, il le devient en général par la suite. Mais c'est précisément ce point qui est intéressant et qui met bien l'accent sur la véritable portée du phénomène.

En effet, bien plus qu'une sorte de « dictature des techniciens » qui relève largement du mythe, c'est d'une transformation de la

politique dont il s'agit dans la mesure où la légitimité, c'est-à-dire la compétence requise pour « faire de la politique », inclut de plus en plus une aptitude — réelle ou supposée — au management politique. Les fonctionnaires, et notamment les hauts fonctionnaires, apparaissent en France comme la catégorie la plus à même de prendre en compte les contraintes issues du développement des politiques publiques. En particulier, ce sont eux qui maîtrisent le mieux le discours sur la complexité sociale et sur les nécessités de la cohérence à moyen terme. Mais une fois de plus, il s'agit là d'une « voie française » du management politique qui consiste à trouver les ressources nécessaires dans l'Etat et qu'il faudrait comparer à d'autres expériences à l'étranger.

On résumera donc notre hypothèse en disant qu'en France les hauts fonctionnaires « entrent en politique » parce qu'ils prétendent maîtriser le mieux les langages des politiques publiques. Les grandes écoles dont est issue l'élite dirigeante ont modifié leur formation pour s'adapter à cette emprise nouvelle de leurs anciens élèves sur la société. Elles ne privilégient plus la formation en vue d'un emploi public mais une formation générale à toute sorte d'emploi de direction.

La caractéristique de ces formations est d'abord leur absence de spécialisation : l'éventail des secteurs où l'élite dirigeante peut exercer est telle que toute spécialisation excessive serait inopérante. Ce qui est développé c'est plutôt une aptitude à maîtriser rapidement des langages multiples, qu'ils relèvent du droit, de l'économie ou de la technologie. Cette maîtrise de langages multiples apparaît comme un atout stratégique dans la conduite des politiques publiques. En effet, la spécificité des politiques publiques réside dans la nécessité d'opérer une transaction entre des impératifs et des contraintes hétérogènes. La logique de l'hyperchoix que nous avons évoquée dans le deuxième chapitre de cet ouvrage implique de trouver un équilibre entre des exigences de régulation et de légitimation dans un environnement technique et social incertain. Les acteurs qui domineront ce processus seront ceux qui seront capables de trouver les passerelles entre les différents modes — politique, technique, social — d'appréhension de situations par nature complexes et hétérogènes. La formation de

généraliste donnée par les grandes écoles constitue ainsi une première base utile à la maîtrise de l'hyperchoix.

Encore faut-il qu'elle soit valorisée par un modèle de carrière qui évite aux futurs candidats à l'élite dirigeante de s'enfermer dans des tâches trop spécialisées. Pour cela, il faut éviter plusieurs écueils. A pantoufler trop vite, le jeune haut fonctionnaire risque d'être recruté dans les entreprises à un niveau trop bas pour participer au gouvernement privé de l'entreprise. En effet, le profil de carrières des cadres qui participent au pouvoir industriel diffère clairement de ceux qui occuperont des postes dans la technostucture de la grande entreprise.

Durant la période d'exercice dans l'administration, il faut également franchir deux obstacles successifs. Il faut d'abord choisir un bon tremplin de démarrage. De ce point de vue, l'analyse des choix opérés par les élèves de l'ENA à la sortie de l'école est tout à fait révélatrice. Ce sont bien sûr d'abord les grands corps qui ont la faveur des premiers élèves. Mais même au sein du corps des administrateurs civils se dessine une hiérarchie très nette des ministères : plus un ministère sera en relation directe avec les sommets de l'économie, plus il sera convoité. Inversement, à part quelques exceptions marginales, les ministères sociaux, l'agriculture et les anciens combattants sont le lot de ceux qui sont sortis dans les derniers de l'école (cf. J.-L. Bodiguel, 1978).

Ce choix est parfaitement logique si l'on conçoit le pantouflage comme le débouché normal d'une carrière : plus l'exercice des tâches administratives met en contact avec les hautes sphères de l'économie, plus la possibilité est grande de se voir proposer à terme un emploi prestigieux.

Une fois introduit dans les bons canaux de promotion, il faut encore éviter de s'engluer dans des situations intermédiaires.

Le clanisme moderne

Qu'il s'agisse de l'accès au cabinet ou du pantouflage, la carrière des membres de l'élite dirigeante se construit donc autour de réseaux de relations de dépendance et d'échanges personnels. Ce phénomène est en général oublié tant est forte la façade méritocratique derrière laquelle s'abrite l'élite dirigeante. Il est vrai que

ce sont les meilleurs de la classe qui accèdent aux grandes écoles puis aux grands corps (même si l'on peut penser qu'il existe une dimension sociale dans l'évaluation de ces mérites). Mais c'est l'entrée dans la clientèle d'un personnage plus élevé qui devient ensuite une condition d'accès à l'élite dirigeante. Le rapport de dépendance personnelle dont les théoriciens du développement politique faisaient la caractéristique importante des sociétés non occidentales archaïques semble donc jouer un rôle majeur au cœur même du système politique français. Cette prévalence d'une forme de clanisme dans les Etats contemporains n'est pas propre à la France. Ainsi L. et S. Rudolph ont rappelé comment M. Mac Namara s'était entouré de fidèles pour prendre le contrôle du Pentagone. Plus encore que la compétence, c'était une fidélité absolue et exclusive que le secrétaire d'Etat à la Défense exigeait de ses *boys* (Rudolph et Rudolph, 1979). Il faudrait compléter maintenant le très important savoir accumulé sur l'élite dirigeante française au travers de méthodes quantitatives par une analyse plus qualitative proche de l'ethnologie.

Il s'agirait tout d'abord d'esquisser les principes de structuration de ce milieu. Comme nous l'avons dit, la structuration du corps ne suffit pas à définir l'organisation. Une première étape consisterait à repérer différentes factions, c'est-à-dire des réseaux verticaux unissant différents types de clients à un patron.

Certaines factions ont à leur tête des hommes politiques; tout présidentiable se doit d'avoir son équipe de conseillers qui sauront se partager les postes soumis à décision discrétionnaire en cas de succès. Mais les grands maires, les grands notables régionaux, potentiels ministrables se doivent, eux aussi, « pour être crédibles », de trouver leurs correspondants dans l'élite dirigeante.

D'autres factions peuvent se constituer autour d'un grand fonctionnaire qui peut prendre parfois la stature d'un véritable entrepreneur politique. La position de ce patron peut s'appuyer sur diverses ressources : elle sera d'autant plus forte qu'il aura des capacités éprouvées à faire la carrière de ces subordonnés. Mais il ne faut pas négliger aussi l'influence intellectuelle de certains d'entre eux : à côté du faiseur de carrière peut exister le maître à

penser. Autour de ces animateurs se créent, dans l'administration, diverses mouvances idéologiques.

L'élite dirigeante est ainsi divisée en différents courants de pensée, entre lesquels se partagent les chefs de factions. Ceux-ci se rapprocheront d'autant plus du modèle de l'entrepreneur politique qu'ils sauront combiner ces ressources intellectuelles avec une position stratégique dans le système financier (François Bloch-Lainé) ou dans la liaison avec les politiques (Jacques Dreyfus). D'autres factions trouvent enfin leurs patrons dans les gouvernements privés des grandes entreprises, qu'elles soient publiques (A. Chalandon) ou privées. Mais leur emprise déborde vraisemblablement le champ des gouvernements privés, pour couvrir des membres de l'élite dirigeante demeurée dans l'administration.

Entre ces diverses factions se joue un jeu complexe fait de conflits et d'alliances, de trahison et de redéploiement. Chacune d'entre elles prendra appui, le cas échéant, sur des groupes et des organisations extérieures différentes pour poursuivre son ascension ou asseoir son monopole sur tel ou tel domaine.

Mais ces conflits sont réglés et permettent en général aux factions ou aux membres de factions en disgrâce de ne pas déchoir. Les grands corps, les inspections générales, les organismes d'études semblent tisser un vaste filet de sécurité qui permet aux factions écartées du pouvoir de survivre convenablement sans avoir à se commettre à des tâches subalternes. L'élite dirigeante apparaît structurée par les rivalités entre factions au pouvoir et factions de réserve qui profitent parfois de leur mise à l'écart pour esquisser des alternatives aux politiques pratiques. La revendication pathétique du Président de la République pour un reclassement honorable des dirigeants des entreprises nationalisées écartées par M. Chirac en 1986 constitue ainsi un rappel de cette règle non écrite de fonctionnement de l'élite dirigeante.

L'élite dirigeante et les politiques

Comment cette élite divisée peut-elle contribuer à la hiérarchisation et à la mise en cohérence des politiques publiques ?

Il faut d'abord écarter l'hypothèse selon laquelle les grands corps seraient les acteurs collectifs principaux des politiques

publiques. Cette hypothèse va à l'encontre de la distinction que nous avons tenté d'opérer entre technostructure et élite dirigeante.

En réalité, les recherches menées sur les grands corps (par ex., Thoenig, 1973 ; Suleiman, 1979) convergent vers la même conclusion : les grands corps ne s'identifient pas à une doctrine politique cohérente, mais ils sont attentifs aux effets des politiques sur leur statut. Ils savent organiser leur repli de positions menacées, comme la conquête de positions nouvelles. La stratégie du corps peut donc faire peser de sévères contraintes sur la définition d'une politique, mais elle ne suffit pas à expliquer les orientations des politiques publiques.

L'harmonisation des politiques publiques par l'élite dirigeante se réalise principalement, nous l'avons vu, dans la multitude des négociations et des coordinations interministérielles qui caractérisent l'Etat français. Le travail d'harmonisation se traduit par un double mécanisme de filtrage et de hiérarchisation. Le premier processus, sans doute le plus important, est donc un processus d'exclusion ou de non-décision. Certains groupes ne trouvent pas l'accès à la scène où s'élabore la décision. Certains problèmes, même reconnus socialement comme importants, ne sont pas finalement pris en compte par les politiques publiques. La hiérarchisation des politiques publiques se précise, quant à elle, au fur et à mesure que l'on passe de la proclamation d'objectifs symboliques aux mesures effectivement mises en œuvre. Combien de fois, les proclamations vertueuses des ministres de la Santé en faveur de la prévention n'ont-elles pas empêché la priorité de fait aux équipements de pointe ? Combien de fois la faveur des gouvernements pour les industries de pointe n'a-t-elle pas débouché sur une priorité de fait aux canards boiteux ? Ce double processus de filtrage et de hiérarchisation fonctionne pleinement dans l'élaboration de chacune des politiques sectorielles (cf. chap. III).

Dans tous les cas, deux variables interviennent : d'une part la nature des relations de pouvoir, d'autre part la configuration du discours à partir duquel sont définis les termes du débat.

C - STRUCTURE DE L'ÉLITE ET HIÉRARCHISATION DES POLITIQUES

L'élite dirigeante constitue un milieu structuré; sa hiérarchie interne épouse et consolide la hiérarchie des appareils publics et facilite l'accès différentiel de certains groupes sociaux à la fabrique des politiques publiques.

Les réseaux interministériels qui construisent les politiques publiques ne pèsent pas tous d'un même poids. Ceux qui dominent sont ceux qui assurent le plus directement la transaction avec les centres de pouvoir économique.

Pour reprendre la terminologie de Jack Hayward, « la communauté des politiques économiques » constitue l'agent principal de coordination et de hiérarchisation des autres politiques sectorielles. Institutionnellement, elle trouve son assise dans les puissantes directions du Budget et du Trésor au ministère des Finances. La première reste le principal agent de l'arbitrage entre les demandes multiples des ministères dépeniers dont elle n'hésite pas à contester parfois, au fond, la légitimité.

Le Trésor, en liaison avec la Banque de France et la Caisse des Dépôts, a été perçu comme le pivot des politiques nouvelles de modernisation économique et industrielle qu'a connues la France (Zysman, 1983).

Une vue moins institutionnelle de cette communauté conduit à s'interroger sur le poids relatif des dirigeants de ces institutions et des factions de l'élite dirigeante assises sur des centres de pouvoir économique et ceci pour trois raisons différentes.

Premièrement, les élites qui occupent ces fonctions sont peu nombreuses et changent relativement souvent. Elles ne disposent donc pas des capacités d'expertise qui leur permettraient de contre-carrer efficacement les projets des grandes organisations économiques.

Deuxièmement, elles s'appuient sur un appareil administratif fragmenté et complexe dont la cohérence est problématique. Rappelons, par exemple, les 150 procédures d'aide à l'industrie recensées en 1982, ou l'existence selon le Rapport Lemoine de 1983 d'une trentaine d'institutions impliquées dans la politique infor-

matique (Machin and Wright, 1985). De même, il serait hardi de supposer que l'harmonie règne réellement dans la multiplicité des institutions financières — banques, fonds spéciaux, etc. — placées sous la houlette du ministère des Finances.

Troisièmement, le mécanisme du pantouflage peut tendre à inverser les relations de contrôleur à contrôlé. Il ne serait pas étonnant que des hauts fonctionnaires soient particulièrement sensibles aux arguments de leurs aînés qui dirigent une firme où ils envisageraient volontiers de pantoufler.

C'est en se basant sur des arguments semblables que Bauer et Cohen concluent que « la politique industrielle du pays n'est rien d'autre que la juxtaposition des différents appareils industriels » (Bauer et Cohen, 1985, p. 335). De fait, ce sont ces appareils qui se sont vu attribuer la part du lion : en 1976, le rapport Hannoun montrait que 9 firmes avaient reçu 56 % de toutes les aides industrielles à l'industrie (Hayward, 1986, p. 211).

Ces observations, incontestables, si l'on considère la politique industrielle deviennent sans doute plus douteuses si on les étendait à la politique macro-économique dans son ensemble. Les réseaux du ministère des Finances reprennent sans doute un rôle essentiel dès lors qu'il ne s'agit plus de mesures concernant une firme particulière mais de politiques plus générales — fiscales, sociales, monétaires, etc. — qui constituent autant de contraintes sur l'action de l'Etat. L'action de François Bloch-Lainé à la tête du Trésor puis de la Caisse des Dépôts ne se mesure pas seulement aux négociations conduites avec tel ou tel appareil industriel; ce que l'on en retient, c'est l'impulsion d'une politique plus globale de modernisation où la transformation des modèles de référence des acteurs clés de la vie économique a joué un rôle capital.

En ce qui concerne notre propos ici, le problème est moins de choisir entre les thèses affirmant la prééminence des gouvernements privés et celles qui montrent le poids de l'élite des grands fonctionnaires dans la communauté des politiques publiques que de retenir la domination exercée par la communauté des politiques économiques sur l'ensemble des autres réseaux de politiques publiques. C'est elle qui subordonne et structure en fonction de ses impératifs propres l'ensemble des politiques sectorielles. Point de

passage obligé de toutes les décisions du fait de sa maîtrise sur les ressources financières, elle tend également à monopoliser les capacités d'expertises générales à partir desquelles sont construites les politiques publiques (Jobert, 1981, p. 96-126). Nous avons montré, par exemple, dans une autre recherche, l'extrême faiblesse des appareils d'études et de prévision contrôlés par le ministère des Affaires sociales. Les modèles de prévision à partir desquels peuvent être évaluées les conséquences économiques des mesures politiques sociales sont en fait construits et gérés par différents services du ministère des Finances. Il en résulte un dialogue inégal entre les administrations sociales que l'on peut alors aisément présenter en avocats irresponsables de demandes insatiables et ceux qui, aux Finances, connaissent précisément les contraintes économiques et financières.

La structure de l'élite dirigeante épouse donc assez étroitement les contours de la hiérarchie sociale. La relation de cette élite à la structure sociale n'est pas unilatérale. D'une certaine manière, la croissance des grandes entreprises dans lesquelles l'élite dirigeante a trouvé un terrain privilégié d'expansion est aussi le produit de la politique de modernisation et de concentration qu'elle a impulsée. Quoi qu'il en soit, le réseau ainsi tissé permet l'accès privilégié de certains groupes au cœur même de la fabrique des politiques tandis que d'autres verront leurs préoccupations remodelées, voire éliminées, par un long processus de filtrage. Ceux qui doivent passer par le canal d'un ministère faiblement valorisé, ne trouveront pas non plus d'avocats efficaces au moment des arbitrages sur la scène interministérielle. La médiation réalisée par l'élite dirigeante manifeste donc une sensibilité différentielle, liée à son organisation interne. L'osmose réalisée entre le gouvernement public et les gouvernements privés contraste avec les longs détours que doivent réaliser les autres groupes sociaux avant d'avoir accès à la fabrique des politiques publiques.

Les avantages de cette formule sont grands du point de vue de la régulation dans la mesure où ils permettent un ajustement des exigences des centres de pouvoir économique et politique. Dans sa première version, la doctrine de l'économie concertée lancée par F. Bloch-Lainé visait avant tout à consolider le dialogue entre les

grands centres de pouvoir économique et l'Etat. Mais cette formule restreinte, si elle coïncidait assez bien avec les exigences d'une harmonisation entre les forces dominant le marché et l'Etat, laissait irrésolu le problème de la légitimation de l'action publique. Comme le note Jack Hayward, « la plupart de ceux qui sont essentiels à la démocratie libérale, économique et sociale, sont exclus de la communauté des politiques économiques tandis que la plupart de ceux qui y participent — notamment l'élite des bureaucraties économiques et les leaders des firmes — n'ont pas de légitimité démocratique » (Hayward, 1986).

La nécessaire légitimation des politiques publiques pouvait être recherchée à travers deux méthodes distinctes : ouvrir le cercle des politiques aux institutions de la représentation et aux organisations constituées, ou superposer, en contrepoint aux systèmes représentatifs existants, un autre modèle de légitimation mieux contrôlé par l'élite. Le premier système présentait un défaut majeur puisqu'il aurait rendu l'élite prisonnière des corporatismes sectoriels qu'elle entendait contourner. L'histoire de la planification française peut, au contraire, s'analyser comme la construction d'un réseau alternatif de représentation par l'élite dirigeante. Dès le début, un des choix stratégiques réside dans la sélection individuelle des participants au système de planification. Celle-ci s'applique aussi bien aux chargés de mission qu'aux membres des commissions. Chacun des services et des chargés de mission du Commissariat du Plan est certes le correspondant privilégié d'un secteur particulier de l'administration, tant et si bien que l'organisation interne du Plan en fait un modèle réduit de l'administration française (Jobert, 1981, p. 24). Pour autant ceux-ci ne sont pas mandatés par leur administration d'origine. Ils peuvent donc opérer beaucoup plus librement et explorer des solutions qui s'éloignent de celle envisagée par les corporatismes sectoriels.

De même, le choix des commissions a toujours été fait *intuitu personae*. Dans les organismes sociaux, les grandes organisations professionnelles désignent leurs mandants dans les organismes paritaires. Mais c'est le Commissaire qui choisit individuellement les participants au travail de concertation. Celui-ci ne peut pas aller tout à fait à l'encontre des désirs des grandes organisations

mais il peut choisir éventuellement parmi les candidats possibles ceux qui sont le plus à même d'engager un dialogue utile avec les planificateurs. Il peut également, par le biais des « experts », donner la parole à des groupes et à des courants que les grandes organisations représentatives auraient tendance à marginaliser.

Les éléments modernisateurs de l'élite dirigeante ne se contentaient donc pas d'enregistrer par la concertation planificatrice les mouvements changeants des grands organismes représentatifs; ils mettaient en œuvre une politique de la représentation conforme à leur stratégie du développement social. En privilégiant certains courants, ils leur conféraient une représentativité nouvelle, accélérant parfois les mutations internes à certains secteurs. Ils choisissaient parmi les interlocuteurs possibles ceux qui seraient les vecteurs les plus efficaces de leur vision du développement.

En effet, le fonctionnement de la concertation du plan s'éloigne du modèle idéologique de la planification démocratique. A aucun moment, la planification française ne s'est présentée comme un lieu neutre où serait exploré et débattu l'ensemble des stratégies envisageables pour résoudre les problèmes à moyen terme du pays. C'est au terme d'un long travail préalable interne à la communauté des planificateurs et sanctionné par le gouvernement que s'instaure la concertation. Les débats entre partenaires sociaux ont donc d'abord, comme l'a bien montré Lucien Nizard (Nizard, 1973), une double fonction de simulation et de socialisation.

Avec la fonction de simulation, il s'agit de tester les réactions possibles des différents partenaires sociaux à des diverses hypothèses d'action. En évoquant telle ou telle politique nouvelle dans une commission du Plan, il est possible de repérer les points de consensus ou de résistance, les alliances et les lignes de clivage éventuel auxquelles elles donneront lieu. Ainsi, le VI^e Plan a été l'occasion d'un débat éclairant sur les conséquences d'une hypothèse de croissance à la japonaise pour la société française (*ibid.*).

Avec la fonction de socialisation, il s'agit pour l'élite planificatrice de diffuser auprès des partenaires sociaux une commune version des contraintes et des voies de développement pour la société française : le Plan n'a pas peu fait pour diffuser dans tous les secteurs de la société les impératifs et les vertus de la

croissance en économie ouverte. Ce faisant, il a été le principal vecteur d'un nouveau référentiel global qui a constitué le deuxième outil d'harmonisation des politiques publiques par l'élite dirigeante.

A travers cette politique de représentation et de socialisation, les élites modernisatrices espéraient ainsi construire un nouveau modèle de médiation sociale plus adapté aux exigences de croissance et de modernisation dont elle s'était fait le héraut. En effet, tous les observateurs ont bien marqué le rôle du Plan comme promoteur de la croissance économique en France. Mais cette élite était aussi porteuse d'un projet social qui assurait la légitimation de cette modernisation. Or, celui-ci était inséparable d'une restructuration des réseaux de médiation existants. L'idéologie de la concertation et de la participation dont les planificateurs ont été les avocats ne peut être analysée comme un simple outil tactique visant à rendre acceptable le dialogue des grandes unités économiques et de l'État. La construction de la France comme grande nation industrielle était inséparable d'une modernisation sociale à laquelle s'opposaient deux blocages majeurs : la faible institutionnalisation du salariat et le caractère centralisé et bureaucratique de l'administration française.

L'action de l'élite modernisatrice sur ces deux points a été plus ou moins efficace. Dès le début de la période gaulliste, nous l'avons vu, les planificateurs ont tenté de construire un modèle de concertation sociale globale sur les revenus qui auraient rapproché la France des grandes nations social-démocrates. L'échec de ce projet, peut-être trop global, ne doit pas masquer des avancées majeures durant les deux dernières décennies. La concertation des premiers plans gaullistes affirmait symboliquement la légitimité des organisations représentatives du salariat dans une conjoncture sociale où la légitimité de ces mêmes organisations était soupçonnée dans un grand nombre d'entreprises. Mais elle posait les principes d'une concertation plus réelle dont la floraison des accords inter-professionnels au début des années soixante-dix a été la manifestation concrète. La construction d'un consensus nouveau entre l'État, le grand patronat et les syndicats autour des lois Auroux constitue le point d'aboutissement de cette longue marche de l'élite moderni-

satrice pour mettre la France au diapason social des grandes nations occidentales.

La restructuration des réseaux administratifs constituait le pendant obligé de cet effort de reconstruction de la médiation sociale. L'élite dirigeante a très vite perçu l'inadaptation des structures administratives à la mutation sociale résultant de l'urbanisation et de l'industrialisation des années soixante. Des rapports du Plan aux réflexions du Club Jean-Moulin (« Pour nationaliser l'Etat ») les écrits ne manquent pas qui répètent à l'envi la nécessité de débloquer la machinerie administrative française et de la décentraliser. Ce n'est pas un mince paradoxe que de voir ainsi une élite dont le pouvoir réside dans les pôles les plus concentrés de l'Etat et de l'économie se faire l'avocat de la décentralisation et de la réforme administrative. Mais ce paradoxe n'est qu'apparent : cette stratégie lui permettait ainsi de mettre en cause aussi bien les notables locaux que les corporatismes sectoriels qui étaient autant de concurrents à son hégémonie sur la société française.

C'est donc bien un nouveau modèle de développement social que les élites dirigeantes ont tenté d'implanter en France à travers leur stratégie de médiation. En effet, l'emprise croissante de ces élites sur la société française ne résulte pas seulement des contraintes produites par l'expansion des politiques publiques. Elle s'explique d'abord par leur capacité à tracer des voies nouvelles de développement qui répondent aux aspirations de larges segments de la société française. Le traumatisme de la défaite et de l'occupation avait en effet mis en lumière les faiblesses du modèle d'équilibre malthusien de la III^e République.

Nous avons esquissé, au fil de cet ouvrage, les traits caractéristiques du « libéralisme équilibré » (Kuisel, 1984) qui dominèrent ce régime politique : le maintien de catégories sociales-ballast importantes (paysans, petits patrons, artisans) la faveur donnée aux petites entreprises familiales, la promotion idéologique du petit propriétaire, tous ces éléments devaient concourir à constituer un réseau dense de groupes et d'institutions qui aurait limité les chances d'un affrontement de classes trop brutal. L'équilibre social que d'autres nations recherchaient dans l'institutionnalisation progressive de la place du salariat devait être ici assuré

par le concours de catégories sociales tampon et le refus de la concentration industrielle et urbaine. Cette image d'une France tranquille mêlant avec sagesse les vertus traditionnelles du village et les percées du progrès technique, et affirmant dans ses colonies ses qualités civilisatrices se trouva enfin ternie par une défaite humiliante. Son utilisation persistante par le régime pétainiste achève de lui ôter toute légitimité.

Les nouvelles forces politiques issues de la Résistance manifestaient toute une volonté de redressement, d'affirmation nationale qui tranchaient avec les discours antérieurs. La force des nouvelles élites modernisatrices au sein de l'Etat français a résidé dans leur capacité à traduire en normes opératoires pour l'action publique cette aspiration puissante mais diffuse dans un modèle de développement social-cohérent. De nombreuses pages ont été déjà écrites pour décrire la contribution de cette élite qui autour de Jean Monnet, de François Bloch-Lainé a engagé le pays sur la voie de la rénovation économique. Mais ce serait verser dans l'hagiographie que de négliger le fait que ces grands commis n'ont pu poursuivre leurs tâches qu'avec le consentement des hommes politiques au gouvernement. La société française n'a pas été réveillée par une élite hardie mais celle-ci a su proposer un avenir à une société traumatisée par des échecs répétés — la défaite, l'occupation, la décolonisation — qui rendaient inopérants ses principes traditionnels d'équilibre.

De fait le modèle proposé prenait le contrepois du libéralisme malthusien de la III^e République. Axé sur la croissance et la concurrence économique, il impliquait le dépérissement des catégories sociales pivots traditionnels de l'ordre social : la paysannerie comme les entreprises traditionnelles ne pouvaient survivre sans pâtir d'une politique active de concentration et de modernisation. Inversement la généralisation du salariat rendait de plus en plus inadéquate sa faible institutionnalisation. Ce qui fait la puissance de conviction de cette élite, c'est sa capacité à définir une articulation viable entre exigences de régulation et exigences de légitimation. Les spécialistes de l'économie qui ont étudié ces groupes ont donc manqué une dimension essentielle de leur action.

Est-ce un hasard si l'un des acteurs clés de cette élite moderni-

satrice, François Bloch-Lainé, a été aussi actif dans le domaine des politiques sociales que dans celui des politiques économiques ?

En réalité le projet de rénovation économique de la France n'a pu progresser que parallèlement à la construction d'un Etat-providence. Pierre Laroque ou Jacques Delors ne sont pas moins importants que Jean Monnet ou Pierre Massé dans la promotion d'un référentiel global où le social et l'économique, la régulation et la légitimation étaient indissociables.

Cette articulation du social et de l'économique dans le discours de l'élite dirigeante n'implique pas pour autant une égalité de position entre ces deux termes. La conception dominante du social dans l'élite dirigeante fait de celui-ci un résidu. Il est présenté comme une sorte de luxe (certes très respectable puisque incarnant les valeurs d'une civilisation, le savoir, la santé, l'art...), mais comme un superflu tout de même que l'on ne peut se permettre qu'une fois le nécessaire assuré. Et le nécessaire c'est bien évidemment la sauvegarde de la croissance économique. La contribution des secteurs sociaux au développement comme la production sociale des besoins sont occultés dans cette vision résiduelle du social (Jobert et Revesz, 1973). Les tentatives des courants socialisants animés par J. Delors et J. Fournier pour mettre fin à cette subordination ont fait long feu.

Aussi peut-on constater une homologie très grande entre la structure interne de l'élite dirigeante et son discours; l'un et l'autre convergent vers un type d'articulation de la légitimation et de la régulation qui assure la consolidation des grands centres modernisateurs du pouvoir économique. C'est autour de cet axe que s'opère l'harmonisation des politiques.

Bien entendu l'action de cette élite ne s'exerce pas sans entraves et il serait absurde d'affirmer que l'action publique n'est que le reflet des stratégies construites par l'élite dirigeante. Celle-ci reste dépendante d'un réseau de médiation qu'elle n'a pu qu'infléchir. La consolidation des grandes organisations interprofessionnelles patronales ou salariées est restée très limitée et la crise économique a encore contribué à les fragiliser.

Les corporatismes sectoriels demeurent puissants, tant dans l'administration que dans la société. Les politiques publiques

apparaissent ainsi comme le produit d'une transaction permanente entre corporatismes sectoriels et une élite dirigeante qui en assure l'harmonisation.

L'élite dirigeante française n'a jamais paru aussi puissante et sûre d'elle-même qu'aujourd'hui. Un moment ébranlée par les exigences de certains socialistes qui exigeaient que « tombent toutes les têtes », elle a finalement bien survécu aux velléités du gouvernement d'investir la forteresse administrative. L'élite rose des cabinets comprenait certes des éléments issus de groupes qui n'appartenaient pas à cette élite : leaders syndicaux, administrateurs civils, etc. Mais la nécessité d'assurer une liaison efficace entre services et gouvernement a contribué à donner une place éminente aux grands corps de l'Etat. Dans les entreprises nationalisées, le profil des nouveaux directeurs diffère peu de celui de leurs prédécesseurs (Bauer, 1985). Il en est de même pour ce qui concerne la plupart des emplois discrétionnaires — directeurs de ministères, préfets, administrateurs, etc.

L'alternance a introduit un mouvement important de renouvellement interne de l'élite; elle n'a pas modifié ses principes de formation et de recrutement. Le gouvernement Chirac marque quant à lui le retour à l'hégémonie des factions pompidoliennes de cette élite.

Un soupçon se confirme cependant : ces élites dirigeantes si omniprésentes désormais sont-elles toujours porteuses d'un message, d'un discours adapté aux mutations sociales qui secouent la France d'aujourd'hui ? Le sentiment ne s'impose qu'au moment même où ces élites affirment leur emprise sur la société française, leurs modes d'action et leurs perspectives se révèlent de plus en plus inadéquats pour organiser la réponse de l'Etat aux défis du moment : cette inadaptation porte aussi bien sur les problèmes de régulation que sur les problèmes de légitimation.

La crise de la planification française constitue un bon révélateur de cette crise du modèle de référence de l'élite dirigeante. La dégradation parallèle de la concertation et de l'efficacité décisionnelle du plan n'a pas été arrêtée par l'arrivée au pouvoir des

socialistes, alors que ceux-ci avaient fait de la planification démocratique l'un des pivots de leur projet de transformation sociale. Rien ne permet d'imaginer que le retour de la droite au pouvoir sera l'occasion d'une renaissance de cette institution. Les difficultés techniques de prévision en situation de mutations sociales ne suffisent pas à expliquer ce déclin. Ce qui est en cause, c'est la possibilité de retracer, à partir du centre, un avenir acceptable pour la société française. Les planificateurs prévoient une dégradation persistante de l'emploi — en l'absence de changements radicaux dans la gestion du travail — il s'agit ici d'un point de départ impossible pour construire un consensus nouveau sur le développement social de la nation.

Et pourtant, aucun des partenaires sociaux n'est en position d'aménager ses positions initiales pour reconstruire un nouveau compromis social. L'approfondissement du dualisme dans la société française qui est la conséquence de ce blocage doit rester dans le domaine du non-dit, de l'inavouable.

L'élite dirigeante maîtrisait jusqu'ici les centres de pouvoir à partir desquels était impulsée la modernisation de la France. Les sources potentielles de dynamisme qui permettraient à la France de répondre aux mutations de notre temps sont désormais largement hors de sa portée. Malgré les proclamations vertueuses sur le libéralisme et la concurrence, les plus grands succès de la politique industrielle française correspondent à des « domaines d'activité pour lesquels la commande publique occupait une part notable du marché intérieur, aéronautique, matériel ferroviaire, industrie nucléaire, télécommunications, armement » (B. Soulage, 84, p. 81). Inversement les résultats de cette politique ont été moins prometteurs chaque fois qu'il s'agissait de secteurs peu concentrés ou nécessitant une adaptation très souple aux exigences du marché international.

L'internationalisation de l'économie promue par l'élite dirigeante met donc en cause ses propres modes d'action axée sur les grands projets soutenus par la puissance publique. La persistance du modèle de l'arsenal, l'acte de foi dans le *Big is beautiful*, le rêve du contrat du siècle ne sont pas des instruments adaptés pour répondre aux défis économiques de notre temps. Les plus perfor-

mantes des grandes entreprises industrielles pourront au mieux préserver leur niveau d'emplois actuels. Elles ne peuvent être seules le moteur du développement social. La montée du mythe de l'entrepreneur, la politique de privatisation apparaissent ainsi comme une tentative de réponse aux impasses actuelles.

Mais l'efficacité pratique de ce nouveau credo libéral reste à prouver. La privatisation — pas plus que la nationalisation — n'implique *a priori* une modification radicale des relations de l'Etat aux entreprises industrielles.

Son premier effet serait plutôt une nouvelle étape dans la politisation des mécanismes de renouvellement des gouvernements privés : la voie politique reste la voie royale d'accès à la direction des entreprises privatisables et cela ne sera sans doute pas sans effet sur la conduite de ces groupes qui pourraient devenir les meilleurs financeurs de certains partis. Le modèle Hersant, où un grand groupe se transforme en acteur politique majeur, constitue-t-il le prototype d'un nouveau type de groupes économiques qui entendraient agir beaucoup plus directement sur la scène politique officielle ?

Mais on ne devient pas entrepreneurs par décret ; rien ne permet d'envisager que l'élite dirigeante qui a si bien colonisé les sommets de l'économie puisse devenir le vivier d'une nouvelle génération de dirigeants capables de réanimer le tissu des petites et moyennes entreprises dont la vitalité devient un enjeu essentiel.

En pratique l'affirmation du mythe de l'entrepreneur semble plutôt déboucher actuellement sur une consolidation des dimensions les plus archaïques du pouvoir patronal. Elle satisfait peut-être la clientèle la plus traditionnelle des pouvoirs en place mais elle pourrait bien avoir des effets pervers. En effet, la condition d'un dynamisme économique renouvelé consiste dans une meilleure association des salariés dans l'entreprise. La multiplication des innovations utiles, tant dans les méthodes de production que dans l'orientation des produits, est à ce prix.

Ce qui est en jeu, c'est la construction d'un nouveau compromis social dont l'entreprise serait le lieu privilégié : « Entre conditions de travail et qualité des produits, entre sécurité et mobilité, entre formations et nouvelles technologies... Il s'agit de passer d'un

affrontement sur la réduction des avantages acquis à de nouveaux compromis assurant la défense des emplois productifs » (Boyer, 1984, p. 156). La restauration du pouvoir patronal, annoncée au nom du mythe de l'entrepreneur contredit une exigence majeure d'adaptation de l'entreprise aux défis de notre temps.

De même la rénovation nécessaire des politiques sectorielles à partir du centre trouve désormais ses limites. La pratique des coupes de crédit permet peut-être de contenir pendant un temps le niveau de la pression fiscale. Mais le risque est alors très grand de fossiliser les appareils publics sur leur position existante. Le résultat net risque bien d'être alors une anémie du service public qui pèsera lourdement sur les possibilités à long terme de sortie de la crise. A l'inverse, une stratégie de rénovation des services collectifs impliquerait une mobilisation décentralisée beaucoup plus active de la population et des professionnels à laquelle répugne une élite dirigeante, habituée à traiter avec dédain les corporatismes sordides des agents publics et les foudrades de notables irresponsables. Cette élite n'est-elle pas tentée de confier désormais aux forces marchandes le soin de régler ces résistances qu'elle ne peut pas surmonter ?

Cette crise de régulation que nous avons esquissée se double donc d'une crise de légitimité. L'atonie de l'action civique en France en est le meilleur indice. Depuis vingt ans, les Français semblent avoir accepté avec une passivité remarquable les grandes politiques lancées par l'élite dirigeante. Les nouveaux mouvements sociaux, dont Alain Touraine s'était fait le théoricien, ont contribué à modifier en profondeur les termes du débat politique dans les pays voisins. En France, ils ont fait long feu. Les grands choix technologiques qui déterminent notre modèle de développement n'ont pas fait l'objet d'un débat politique ouvert. Les bavures et les ratés de ces grands programmes — le Concorde, l'informatique, les avions renifleurs, Fos-sur-Mer, pas plus que les drames majeurs qui se sont déroulés à nos frontières — Seveso, Tchernobyl — ne semblent avoir entamé la sérénité endormie de nos concitoyens.

L'élite dirigeante a su empêcher dans la plupart des domaines la constitution de centres d'expertises indépendants qui limiteraient sa latitude d'action. A l'inverse des Etats, où le pouvoir judiciaire

peut exercer plus efficacement son rôle de contrepoids, elle a joué systématiquement sur les pouvoirs unilatéraux de la puissance publique pour promouvoir ses projets. Arguant d'une compétence incontrôlable, elle a imposé ses choix à la nation au prix d'une stérilisation du débat public.

Mais la légitimation de cette action résulte de ses performances réelles ou supposées. Le développement des politiques publiques au cours des années d'après-guerre était fondé sur une équation relativement simple : ce sont les performances mêmes du système des politiques publiques (en termes de croissance, de revenu, de protection sociale) qui entraîneront l'adhésion des citoyens à l'ordre social, d'où la floraison des idéologies prophétisant la fin des idéologies, à peine contrebalancé par un timide développement des idéologies antitechnocratiques. Le problème est que, loin de conduire au gouvernement des experts, l'explosion des politiques publiques montre au contraire les limites du management public comme mode de régulation de la cohésion sociale. Plus grave encore, on peut se demander si le développement des procédures de plus en plus sophistiquées ne provoque pas, auprès des citoyens, un effet de distanciation à l'égard du système politique, fondé sur le sentiment d'une totale incapacité à influencer sur des décisions de plus en plus complexes, qui pourtant ont un effet direct sur leur existence quotidienne.

En d'autres termes, le poids croissant des politiques publiques provoque un effet d'opacité du système politique dans la mesure où les processus concrets à travers lesquels sont prises des décisions fondamentales pour les citoyens sont de plus en plus difficiles à appréhender.

De tout cela il résulte que, contrairement à ce qu'on a pu croire à l'époque de la croissance triomphante, la régulation n'est pas en elle-même porteuse de légitimation. Elle n'épuise pas la complexité des relations Etat/société et ne suffit pas à expliquer le maintien, même relatif de l'ordre social. En revanche la croissance des politiques publiques tend à modifier les conditions d'exercice de la médiation sociale, déstabilisant les mécanismes traditionnels qui articulaient le citoyen et le centre, la société civile et l'Etat.

L'Etat en action apparaît donc comme porteur d'un défi pour

les sociétés démocratiques, qui devront faire la preuve de leur capacité à inventer de nouvelles formes de médiation adaptées à ce nouveau mode de fonctionnement du système politique. Tant que les Français penseront que leur sort ne peut être mis en de meilleures mains, l'avenir de l'élite dirigeante est assuré. Des difficultés persistantes pourraient au contraire transformer l'atonie de la vie civique française en une dangereuse anomie. La faible estime dans laquelle les Français tiennent déjà leurs hommes politiques pourrait bien alors s'étendre à l'ensemble de son élite dirigeante.

Bibliographie

- Aglietta M., Brender A., 1984, *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy.
- Almond G., 1983, Corporatism, pluralism and professional memory, *World politics*, 33 (3), avril, p. 393-425.
- Arendt H., 1972, *Le système totalitaire*, Paris, Le Seuil.
- Aubert V., Bergougnieux A., Martin J.-P. et Mouriaux R., 1985, *La forteresse enseignante*, Paris, Fayard.
- Augé-Laribé N., 1950, *La politique agricole de la France de 1880 à 1940*, Paris, PUF.
- Badie B. et Birnbaum P., 1983, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset.
- de Baecque F. et Quermonne J.-L. (sous la direction de), 1981, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, FNSP.
- Balandier G., 1985, La politique des anthropologues, in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, vol. I, Paris, PUF, 309-335.
- Barel Y., 1982, *Territoires et codes sociaux*, Grenoble, Irep-Ceps, doc. multigr.
- Barret-Kriegel B., 1985, *L'Etat et la démocratie*, Paris, La Documentation française.
- Barral P., 1966, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, A. Colin-FNSP.
- Bauer M., La gauche au pouvoir et le grand patronat, in Birnbaum P., *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF, p. 263-311.
- Bauer M. et Cohen E., 1981, *Qui gouverne les groupes industriels ?*, Paris, Le Seuil.
- Bauer M. et Cohen E., 1985, Le politique, l'administratif et l'exercice du pouvoir industriel, *Sociologie du travail*, n° 3.
- Baumgartner F., 1985, French interest groups and the pluralism-corporatism debate, *Annual meeting of the American Political Science Association*, New-Orleans, août-septembre.

- Berger S., 1981 (ed.), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge UP, Cambridge.
- von Beyme K., 1984, Does parties matter ?, in *Government and Opposition*, 19 (1), winter, p. 7-29.
- Birnbaum P., 1976, *Les sommets de l'Etat*, essai sur l'élite du pouvoir en France, Paris, Seuil.
- Birnbaum P. (dir.), 1985, *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF.
- Bodiguel J.-L., 1978, *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, FNSP.
- Bodiguel J.-L., 1981, Conseils restreints, comités interministériels et réunions interministérielles, in F. de Baecque, J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, FNSP.
- Boyer R., Mistral J., 1984, Planification, régulation et crise structurelle, in *La planification française et le IX^e Plan*, DEES, 57 (CNDF), octobre, p. 153-158.
- Brenac E., Jobert B., Mallein Ph., Payen G., Toussaint Y., 1985, L'entreprise publique comme acteur politique : la DGR et la genèse du plan câble, *Sociologie du travail*, vol. XXVII, n^o 3, p. 304-314.
- Brenac E., Jobert B., Mallein Ph., Payen G., Toussaint Y., 1986, *La DGT et le plan câble*, Grenoble, Cerat, doc. multigr.
- Caille A., 1981, La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ?, *Sociologie du travail*, 3, juillet-septembre.
- Cameron D., 1984, Social democracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interests, in J. H. Golthorpe, *Order and conflict contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Capdevielle J., Dupoirier E., Lorant G., 1975, *La grève du Joint français*, Paris, FNSP.
- Cardoso F. H., Faletto E., 1978, *Dépendance et développement en Amérique latine*, Paris, PUF.
- Castles F., McKinlay, 1979, Does politics matter ?, *European Journal of political research*, 7, p. 169-186.
- Catala N., 1983, Les moyens du pouvoir syndical, *Pouvoir*, n^o 16.
- Charon J.-M., Cherki E., 1984, *Vélizy ou les premiers pas de la télématique grand public*, Paris, CPE, ministère de l'Industrie.
- Chevallier J., 1986, *Science administrative*, Paris, PUF (coll. « Thémis »).
- Clastres, 1974, *La société contre l'Etat*, Paris, Ed. de Minuit.
- Bauer M., Cohen E., 1985, *Les grandes manœuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985, 303 p.
- Collier D., 1978, Industrial modernisation and political change, *World politics*, 30 (4), juillet 1978.
- Commissariat général du Plan, 1983, *L'impératif culturel*, rapport de groupe long terme « Culture », Paris, La Documentation française.
- Copel E., 1984, *Vaincre la guerre*, Paris, Ed. Lieu commun.
- Coulomb P., Nallet H., *Le syndicalisme agricole et le paysan modèle*, Paris, Cordes-Inra, doc. multigr.

- Cousty P., Sainsaulieu R., Selzer G., 1979, *La famille transitoire*, Paris, CSO-MACI.
- Crozier M., Friedberg E., 1978, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Dahl R., 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin.
- Donzelot Y., 1984, *L'invention du social*, Paris, Fayard.
- Dupuy F., Thoenig J.-C., 1985, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Durkheim E., 1978, *La division du travail social*, Paris, PUF.
- Duvignaud J., 1968, *Chebika, mutations dans un village du Maghreb*, Paris, Gallimard.
- Ehrmann H. W., 1959, *La politique du patronat français*, Paris, A. Colin.
- Esprit*, 1985, La démocratie en Inde, numéro spécial, novembre.
- Finon D., 1985, Du bon usage des contradictions gouvernementales par les grands corps : le cas de la politique énergétique, Paris, AFSP, *Colloque de l'Association française de Science politique sur « Alternances et changement de politique »*, Paris, janvier 1985, 16 p.
- Friedberg E., 1974, Administrations et entreprises, in Crozier et autres, *Où va l'administration française ?*, Paris, Ed. de l'Organisation.
- Gerbaux F., 1983, *La genèse de la politique de la montagne*, Grenoble, IEP, thèse de science politique.
- Gerbaux F., 1985, La politique de la montagne face aux corporatismes. Emergence de nouveaux pouvoirs, *Economie et humanisme*, n° 287, janvier-février 1986, p. 17-24.
- Gervais M., Jollivet M., Tavernier Y., 1976, *Histoire de la France rurale*, t. IV, Paris, Le Seuil.
- Giraud A., Missika J.-L., Wolton D., 1978, *Les réseaux pensants*, Paris, Masson.
- Giroud F., 1977, *La comédie du pouvoir*, Paris, Fayard.
- Golthorpe J. H. (sous la direction de), 1984, *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Gramsci A., 1977, *Gramsci dans le texte* (textes choisis), Paris, Ed. sociales.
- Grémion C., 1979, *Profession : décideur, pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- Grémion C., 1981, Le milieu décisionnel central, in F. de Baecque, J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, FNSP.
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Ed. du Seuil.
- Guillemard A. M., 1980, *La vieillesse et l'Etat*, Paris, PUF.
- Habermas J., 1978, *Raison et légitimité*, Paris, Payot.
- Hayward J., 1985, Les politiques industrielles et économiques, in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, vol. IV, p. 89-155.
- Hayward J., 1986, *The state and the market economy. Industrial patriotism and economic intervention in France*, Brighton, Harvester Press, 1986, 267 p.

- Hirschmann A. O., 1972, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Ed. Ouvrières.
- Hoffmann S. et autres, 1963, *A la recherche de la France*, Paris, Seuil.
- Houée P., 1972, *Les étapes du développement rural*, Paris, Ed. Ouvrières, Ed. Economie et Humanisme.
- Jamous H., 1969, *Sociologie de la décision, la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CNRS.
- Jobert B., Revesz B., 1972, *Représentation sociale et planification*, Grenoble, CERAT.
- Jobert B., 1981, *Le social en plan*, Paris, Ed. Economie et Humanisme, Ed. Ouvrières.
- Jobert B., 1983, La stratégie de rénovation des services collectifs, *Recherches économiques et sociales*, 13/14, n° 4, 1^{er}-2^e trim., p. 279-298.
- Keeler J. T. S., 1985, Situating on the pluralism corporatism continuum, *Comparative politics*, 17 (2), janvier, p. 229-249.
- Kuisel R. F., 1984, *Le capitalisme et l'État en France*, Paris, Gallimard.
- Leca J., 1985, La théorie politique, in M. Grawitz J. Leca, *Traité de science politique*, t. 1, p. 47-175.
- Lehmbruch G., 1984, Concertation and the structure of corporatist networks, in J. H. Galthorpe, *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Leruez J., 1984, La Grande-Bretagne après les élections de 1983, *Études*, janvier, p. 5-18.
- Lindblom C. E., 1977, *Politics and market, the world's political economy system*, New York, Basic book.
- Machin R., Wright W., 1985, *Economic policy and policy making under the Mitterrand presidency*, Londres, Frances Pinter.
- Mahon R., Mytilka K., 1983, Textile : National responses, *International organisations*, 37 (4), automne, p. 571.
- Maier C., 1981, Fictitious binds of wealth and law... on the theory and practice of interest representation, in S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge UP, Cambridge, 426 p.
- Maresca S., 1983, *Les dirigeants paysans*, Paris, Ed. de Minuit.
- Martin G., 1983, Sur quelques contradictions des politiques sociales au niveau local, *Futuribles*, 66, mai, p. 29-49.
- Mendras M., 1974, Un schéma d'analyse de la paysannerie, in *Sociétés locales ou luttes des classes au village*, Paris, A. Colin.
- Monnet J., 1976, *Mémoires*, Paris, Fayard.
- Muller P., 1984, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Ed. Economie et Humanisme, Editions Ouvrières.
- Muller P., 1985, Un schéma d'analyse des politiques sectorielles, *Revue française de Science politique*, avril.
- Muller P., Saez G., Néocorporatisme et crise de la représentation, in F. d'Arcy, 1985, *La Représentation*, Paris, Economica.

- Nizard L., 1974, Rapport introductif au colloque *Planification et Société*, Grenoble, PUG.
- Nizard L., 1974, *Changement social et appareil d'Etat*, Grenoble, doc. multigr.
- Nizard L., 1981, Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique, in F. de Baecque, J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, FNSP.
- O'Donnell G., 1973, *Modernization and bureaucratic authoritarianism*, Berkeley, University of California, 219 p.
- Offe C., 1981, The attribution of public status to interest groups, in S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge UP, Cambridge, 426 p.
- Padioleau J., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Pfister T., 1985, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Paris Hachette.
- Pilleul G. (sous la direction de), 1979, « L'entourage » et de Gaulle, Paris, Plon.
- Pisier-Kouchner E., 1983, Le service public entre libéralisme et collectivisme, *Esprit*, 12, décembre, p. 9-19.
- Pizzorno A., 1981, Interest and parties in pluralism, in S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge UP, Cambridge, 426 p.
- Quermonne J.-L. Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique ?, in F. de Baecque J.-L. Quermonne, *Administration politique sous la V^e République*, Paris, Seuil.
- Quermonne J.-L., 1983, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz.
- Rose R., 1984, *Do parties make a difference ?*, London, McMillan, 2^e éd.
- Rudolph L., Rudolph S., 1979, Authority and power in bureaucratic and patrimonial administration, *World politics*.
- Rumillat C., 1985, L'idée professionnaliste aux origines du corporatisme républicain, communication au Colloque sur « Les corporatismes et l'Etat » organisé par le CERAT dans le cadre de la Mission sur la Modernisation de l'Etat (à paraître).
- Schmidt M., 1983, The welfare and the economy in periods of economic crisis, *European Journal of Political Research*, 11, p. 1-26.
- Schmitter Ph., Lehmbruch G., 1979, *Trends toward corporatism*, London, Sage.
- Segrestin D., 1984, *Le phénomène corporatiste*, Paris, Fayard.
- Sellier F., 1984, *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF.
- Sharkansky I., Edward F., 1981, *Les politiques publiques*, Paris, Ed. d'Organisation.
- Soulage B., 1984, IX^e Plan et modernisation industrielle, *DEES*, n^o 57, p. 79-86.

- Steffen M., 1983, *Régulation politique et stratégies professionnelles*, Grenoble, Thèse de doctorat d'Etat de science politique, 797 p.
- Stevens A., 1985, « L'alternance » and the higher civil service, in P. G. Cerny, M. A. Schain, *Socialisme, the state and public policy in France*, Londres, Frances Pinter.
- Sulciman E., 1979, *Les élites en France : grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil.
- Tachon M., 1985, *Structures et équipements d'une politique sociale : le secteur de l'enfance inadaptée*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie soutenue à Paris VIII.
- Thoenig J.-C., 1973, *L'ère des technocrates*, Paris, Ed. d'Organisations.
- Thoenig J.-C., 1985, L'analyse des politiques publiques, in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, 4.
- Thuillier G., 1982, *Les cabinets ministériels*, Paris, PUR, coll. « Que sais-je ? ».
- Weber M., 1971, *Economie et société*, Paris, Plon.
- Wilensky M., 1975, *The welfare state and equality*, Berkeley, University of California Press.
- Winock M., 1979, *La république se meurt. Chronique 1956-1958*, Paris, Seuil.
- Wright V., 1984, Industrial Policy making under the Mitterrand Presidency, *Government and opposition*, 19 (3), été, p. 287-303.
- Zinoviev A., 1978, *L'avenir radieux*, Lausanne, L'Age d'homme.
- Zysman J., 1983, *Governments markets and growth*, Oxford, Martin Robertson, 358 p.