



HAL
open science

Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux (France, 2013-2020)

Marie Alauzen

► To cite this version:

Marie Alauzen. Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux (France, 2013-2020). Réseaux : communication, technologie, société, 2021, 1 (225), pp.121-150. 10.3917/res.225.0121 . hal-03138569

HAL Id: hal-03138569

<https://hal.science/hal-03138569>

Submitted on 24 May 2021

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

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

Splendeurs et misères d'une start-up d'État

Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux (France, 2013-2020)

Marie Alauzen¹

Qui a tué la start-up d'État Mes-aides ? Le récit met en évidence, dans les coulisses de la modernisation de l'État français, un décès sans coupable ni sans bain de sang : l'avènement grandiose et la chute d'une forme inédite de gouvernementalité numérique, nommée « gouvernementalité bêta », attachée à un simulateur de droits sociaux en ligne. Cet objet technique qui pourrait sembler ennuyeux et de faible teneur politique a été, pendant plus de cinq ans, le sujet d'une dispute inédite, opposant les acteurs de la modernisation de l'État à ceux des politiques sociales, sur les moyens et la finalité de la lutte contre le non-recours aux droits et prestations sociales. À l'issue d'une enquête auprès des concepteurs de l'application, je suggère d'appréhender cet échec à la lumière de la temporalisation des dispositifs de l'action publique et d'une divergence sur le degré de clarté de l'énonciation administrative, qui permettent d'élucider quelques-unes des difficultés de la modernisation de l'État.

Non-recours, application, simulateur, services publics numériques, start-up d'État, modernisation

¹ Marie Alauzen est ATER à l'École normale supérieure (Ulm), chercheuse associée au Centre de sociologie de l'innovation de l'École des mines de Paris (UMR CNRS I3 9217) et au Centre Maurice Halbwachs (UMR CNRS ÉNS ÉHESS 8097). marie.alauzen@ens.psl.eu

— Toi aussi tu as fait mes-aides ?² C'est génial ce truc, on se demande pourquoi ça n'a pas toujours existé. Dans mon milieu de précaires, c'est juste indispensable. C'est le moment où tu te dis que l'État sert vraiment à quelque chose.

— Ah oui, nous aussi on s'est longtemps demandé pourquoi ça n'avait pas toujours existé, c'est clairement ce qui nous a tenus pendant toutes ces années. Mais bon, maintenant mes-aides c'est terminé. Le ministre a enfin tranché. Quand tu iras sur mes-aides.gouv.fr, tu seras redirigé vers mesdroitssociaux.gouv.fr³.

L'échange qui précède a eu lieu le soir du trentième anniversaire de l'un des membres fondateurs de la première start-up d'État, nommée Mes-aides⁴. Cette petite équipe de deux à cinq agents modernisateurs s'est consacrée, à partir du mois de mars 2014, à la production et à la promotion d'un logiciel d'un genre particulier dans l'écosystème administratif. Il s'agit d'un simulateur, librement accessible sur internet, pour permettre à n'importe quel usager d'évaluer l'ensemble des prestations sociales auxquelles une situation décrite lui ouvrirait droit, s'il enclenchait les démarches auprès des institutions qui lui sont indiquées par l'interface. Comme plusieurs millions de Français entre 2014 et 2019, le jeune vidéaste qui a amorcé le dialogue avec l'ancienne cheffe de produit de la start-up a utilisé l'application pour appréhender les interstices des dispositifs administratifs — par exemple, estimer le montant de l'aide au logement s'il acceptait tel contrat de travail à mi-temps, cumulé avec la prime de retour à l'emploi. Ce moteur de calculs, aujourd'hui disparu, a à la fois été pensé comme un instrument de simplification de l'expérience administrative et une solution au problème du non-recours aux droits sociaux, une situation dans laquelle une personne renonce à un droit auquel elle est éligible par « non-connaissance », « non-réception » ou « non-demande » de l'offre publique (Warin, 2017).

Bien qu'il puisse rétrospectivement s'inscrire dans le sillage des critiques de l'abord bureaucratique de l'État pour la société (par exemple, Crozier, 1963), en France, le phénomène du non-recours est tardivement apparu comme un problème de l'État providence. Signalé par la sociologue Antoinette Catrice-Lorey parmi les marqueurs de la pauvreté culturelle (1976), puis timidement appréhendé comme un enjeu d'accessibilité de l'offre administrative par les opérateurs de la Sécurité sociale, il n'a retenu l'attention de la sociologie politique qu'au début des années 2000 où la non-demande a été consacrée comme « contre-conduite » : le refus, adossé à une certaine idée de la dignité et de l'autonomie, d'être gouverné par la distribution d'aides (Warin, 2017). D'ignoré

² Je remercie Séverine Arsène et Clément Mabi pour leurs suggestions encourageantes, ainsi que les relecteurs de *Réseaux* pour la précision de leurs commentaires. Merci à Fabien Gélédan et Matti Schneider de leurs remarques.

³ Notes de terrain à Paris, décembre 2019.

⁴ Dans la suite du texte, je distinguerai « mes-aides.gouv.fr », l'interface en ligne (ou *front*) du simulateur de droits sociaux : « mes-aides », le moteur de calcul (*back*) conçu par « Mes-aides », l'équipe de la start-up d'État.

par les concepteurs et les évaluateurs des politiques publiques, le non-recours est devenu un problème public rendu visible par l'expertise économique sur l'activation et la responsabilisation des bénéficiaires des politiques sociales, caractéristique du revenu de solidarité active (RSA), et par les mesures de l'Observatoire des non-recours aux droits et services piloté par le politiste Philippe Warin.

Dans cet article, il s'agit moins d'avancer une lecture archéologique du phénomène que de revenir sur la manière dont cette petite équipe a tenté de formuler une réponse étatique à ce qui était devenu, pour l'administration responsable de la modernisation de l'État (et plus seulement pour les distributeurs d'aides), un problème public. Plus précisément, mes-aides a été un cas typique de dispositif visant à rendre effectif le droit, alors même que la lutte contre le non-recours relevait déjà d'une politique institutionnalisée (Baudot et Revillard, 2015). Comment cette start-up d'État dédiée à la simplification administrative a-t-elle investi la politique de lutte contre le non-recours, promouvant, contre l'avis des acteurs concernés, un nouveau mode d'action de l'État ? Quelles technologies, quelles alliances et quelles justifications a-t-elle mobilisées ? Et pourquoi une application perçue comme « géniale » et objet de tant d'attachements n'existe-t-elle plus ?

Nous suivrons, à la manière de la « scientification » d'*Aramis* (Latour, 1992), l'énonciation d'une nouvelle problématisation du non-recours aux droits et prestations sociales, en France, entre 2013 et 2020. Nous chercherons à comprendre ce que le vidéaste entendait par « *le moment où tu te dis que l'État sert vraiment à quelque chose* » et son échec (« *maintenant mes-aides c'est terminé* »), soit le projet technologique et moral de transformation de la relation de la société politique à l'État fournisseur de services publics, faisant de la condition informationnelle de l'utilisateur et de la calculabilité du droit des éléments constitutifs d'un ordre social désirable. Cette problématisation numérique du non-recours aux droits sociaux, organisée par l'administration responsable de l'activité coordonnée de réforme de l'État, met en exergue une métamorphose remarquable du « souci de soi de l'État » (Bezes, 2009), le gouvernement rationnel de l'administration par un État qui contourne partiellement les administrations depositaires des politiques publiques, pour tenter de nouer des liens directs avec les usagers et les agents de guichet.

Dans les coulisses de la modernisation administrative de l'État

La start-up rattachée au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) — l'administration responsable, entre 2012 et 2017, de la réforme de l'État français — était composée (selon les cycles de conception) d'un à deux ingénieurs de services numériques, d'une cheffe de produit responsable des relations institutionnelles et de la communication et de quelques soutiens ponctuels (par exemple, lors des phases de tests ou des campagnes de communication). Les membres étaient tous les agents contractuels de la modernisation de l'État. Souvent recrutés

après une première expérience professionnelle pour « relever un défi » (entendre : mettre au point un outil technique en réponse à un problème identifié par une administration qui avait contacté le SGMAP), ils dénotaient dans l'environnement ministériel par leur jeunesse (souvent moins de 30 ans) et par un haut niveau de qualification (diplôme d'une grande école ou cursus universitaire sélectif). Ils ont travaillé en moyenne deux ans sur l'application, en parallèle d'autres projets de modernisation, et ont prolongé leur carrière dans l'administration. Sous la tutelle d'un « coach agile » (manager proposant des astuces et des objectifs mesurables), Mes-aides a progressivement formé un savoir pratique sur le non-recours supposant un système de codage (l'application OpenFisca⁵), a transformé les phénomènes observés en un objet de connaissance qui anime les professionnels (telle modification d'une règle fiscale) et a mis en lumière de phénomènes perceptifs spécifiques (l'utilité de l'application pour les assistantes sociales lors des entretiens avec les usagers, par exemple). Leurs façons de voir, de comprendre et d'agir collectivement sur l'accès aux droits sont assez inattendues pour qui serait enclin à appréhender la modernisation administrative de l'État exclusivement à l'aune du pilotage à distance de l'administration, d'indicateurs de performance, de l'économicité de l'État ou penserait que les développements numériques de l'administration se soucient peu de catégories de population réputées vulnérables. Elles doivent donc faire l'objet d'une investigation empirique scrupuleuse et attentive à l'amour que ces acteurs ont porté à cet objet technique.

L'enquête mobilise des ressources ethnographiques et archivistiques issues de mon terrain de thèse au SGMAP (12 entretiens et 14 journées d'observation). Administration de mission composée d'environ 150 agents publics et étoffée de prestataires, elle avait en charge les programmes de simplification de la relation administrative, de dématérialisation des services publics ou encore d'ouverture des données publiques. Le SGMAP mettait en œuvre le grand dessein connexionniste d'État plateforme, selon lequel administrations, entreprises et usagers (« la multitude ») se raccordent, grâce à une infrastructure étatique commune (Alauzen, 2019 ; Jeannot, 2020). Durant l'été 2015, j'ai participé avec l'équipe de la start-up d'État à une campagne de tests d'amélioration de l'interface de l'application qui, conformément aux méthodes agiles définies par les acteurs, appelait des ajustements continus aux besoins des usagers. Ce travail collaboratif m'a facilité l'accès aux représentations matérielles (répertoire GitHub, tableau synoptique des tâches, notes administratives...) et à leur commentaire. Tous ont entrepris de m'expliquer l'historique du projet, les difficultés quotidiennes et les justifications de l'application. Ce qui m'a permis de prendre la mesure, dans les hésitations, les doutes et les petites bifurcations, de l'intensité de leurs attachements à l'application et de la vision de la modernisation de l'État qu'ils étaient en train

⁵ OpenFisca est l'application conçue et mise à jour par un collectif d'économistes, de fiscalistes et de militants de l'ouverture des données publiques dans le but d'encoder les règles socio-fiscales pour décrypter le calcul de l'impôt (Shulz, 2019).

d'inventer. Ma participation aux tests a aussi été l'occasion de tisser des liens privilégiés avec certains des membres de la start-up. Comme dans l'extrait rapporté plus haut : ils ont continué à m'informer des évolutions de l'application, disparue très exactement cinq ans et 1,25 million d'euros plus tard, le 1^{er} mars 2020, au terme d'un douloureux arbitrage interministériel qui consacra le ministère des Solidarités et de la Santé, seul responsable de la mise en calcul des droits sociaux. Le 8 avril 2020, un collectif se qualifiant de « citoyen » a réutilisé le code source de mes-aides et l'a dupliqué sur le domaine mes-aides.org ; donnant un sens nouveau aux dires des modernisateurs de bêta.gouv selon lesquels l'initiative étatique, le portail mesdroitssociaux.gouv.fr cité dans l'échange, et déjà en concurrence avec une dizaine d'initiatives marchandes, avait été « dépassée par le privé⁶ ».

Ces péripéties renseignent non seulement sur les stratégies concurrentielles propres aux mouvements de réforme de l'État au sein des administrations (Bezes, 2009), mais aussi sur la fragilité, les attachements, le caractère temporaire des projets techniques et des formes de gouvernementalité sous-jacentes aux instruments de l'action publique, dont l'échec ne tiennent pas nécessairement du scandale ou de l'affaire (Latour, 1992). Pour en rendre compte, nous nous intéresserons dans un premier temps à la problématisation du non-recours comme drame moral des politiques sociales et la formulation, dans une application, de la promesse de calculer « toutes les aides » auxquelles un particulier pouvait prétendre « en moins de sept minutes ». Nous nous pencherons ensuite sur le conflit de la start-up avec la « sphère sociale » et la quête d'alliés auprès des usagers et des assistantes sociales. Puis, nous en viendrons à l'anatomie de l'échec de Mes-aides et de cette forme de gouvernementalité numérique.

DRAMATISATION ET RÉOLUTION SPLENDIDES DU NON-RECOURS

Le simulateur de droits sociaux mes-aides est le résultat codifié dans un objet informatisé d'une sensibilisation des acteurs du SGMAP à la problématique de l'accès aux droits. En effet, les modernisateurs de l'État ont fait de l'existence du non-recours une « aberration », justifiant de prendre en charge cette politique publique, au risque de brusquer les acteurs traditionnels de l'aide sociale. Ce faisant, ils ont bâti mes-aides, une application d'information personnalisée sur les droits, devenue en quelques mois une glorieuse vitrine de la modernisation administrative.

⁶ Source : <https://beta.gouv.fr/startups/mes-aides.html>, consultée le 13 décembre 2020.

Comment le non-recours aux aides sociales est-il devenu un problème de modernisation de l'État ?

Au cours de l'année 2013, les équipes du SGMAP responsables de la simplification à destination des particuliers ont été saisies par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé pour mener à bien une mission de recherche-action sur le phénomène du non-recours aux droits sociaux, repéré comme étant de plus en plus saillant⁷. Au fil de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) (2009-2012), ces agents modernisateurs avaient constitué un savoir inédit sur les interactions ordinaires entre les usagers et les administrations (Gélédan, 2016). Portant la réalisation du dessein libéral et anti-bureaucratique de la RGPP, ils ont inventé la « simplification », c'est-à-dire des méthodes d'écoute des usagers et de tracés de parcours dans le but d'alléger le « fardeau administratif » et, ainsi, de favoriser la compétitivité et la croissance d'entreprises réputées brimées par une bureaucratie paperassière. Ce faisant, ils se sont mis au service d'« usagers pressés », celles et ceux qui n'avaient pas de temps à perdre avec le quotidien des services publics et pour lesquels il fallait dématérialiser les procédures, inventer des modalités d'accueil sur rendez-vous ou encore prioritairement écourter les démarches de création d'entreprise. Cette orientation de la simplification vers la diminution de la charge administrative — et par conséquent vers un certain gouvernement rationnel de l'administration aiguillée par les méthodes de *lean management* (Ughetto, 2012) — a été élargie, au fil de la réforme, à une quête d'amélioration de l'expérience que les usagers (dans leur diversité) font de l'État à travers ses services publics.

La mission confiée en 2013 aux équipes de la simplification par la DGCS en partenariat avec deux départements pilotes, la Loire-Atlantique et la Seine-et-Marne, était caractéristique de la réorientation qui a progressivement irrigué la majeure partie des actions de modernisation mises en œuvre sous la présidence de François Hollande. La proposition encourageait les équipes à renouveler leur boîte à outils et changer les modalités de captation, pour aller au-devant de celles et ceux qui étaient considérés comme des « non-usagers » de l'administration. « *Ça comptait vraiment à ce moment-là, on n'était plus sur ce qu'on avait beaucoup fait jusqu'à présent, améliorer la vie des entreprises, on était sur un public qui nous sollicite beaucoup moins et a beaucoup plus besoin de nous* »⁸, m'expliqua l'une des modernisatrices lors de nos premiers échanges. La population des usagers de la modernisation administrative de l'État s'est alors nettement diversifiée.

⁷ Contrairement à la Révision générale des politiques publiques où les modernisateurs frappaient à la porte des administrations et se lançaient dans un corps à corps au nom d'un impératif général de réforme, la modernisation mise en place par le SGMAP a été une modernisation par projets, conduite sans plan d'ensemble, au fil des sollicitations du gouvernement et des administrations. Ce service interministériel se pensait d'abord comme un apport de ressources et de compétences. Ce qui n'empêche pas, comme nous le verrons, que les modernisateurs aient des initiatives propres.

⁸ Notes de terrain au SGMAP, 3 décembre 2014.

Le SGMAP a aidé son commanditaire à catégoriser les profils des non-recourants, présumer quelques-unes des causes du phénomène et tester une dizaine d'incitations comportementales — par exemple, l'envoi d'un formulaire de demande de chômage quelques semaines avant l'échéance d'un contrat de travail. Au cours de cette phase d'activation des comportements en prévention du risque subi par ces non-usagers, outillée d'observations au guichet et de méthodes empruntées à l'économie comportementale et expérimentale, l'« usager non-recourant » a mieux été appréhendé (Michon, 2014). Parallèlement à une évaluation par les parties prenantes, les modernisateurs ont mandaté un chercheur de l'École d'économie de Paris pour juger de l'efficacité des incitations envisagées sur les taux de recours aux droits. L'économiste a internalisé dans le calcul d'opportunité de la généralisation des incitations comportementales les contraintes renseignées par les administrations : état des systèmes d'information, coût de reproduction, formation des agents, etc. Son analyse a ensuite été ordonnée autour d'axes opérationnels et déclinée en mesures prioritaires. L'évaluation reprenait une conclusion maintes fois soulignée par les études sur la réception des politiques sociales (Warin, 2013) : informer des potentiels bénéficiaires de l'existence d'une prestation sociale représente un coût modéré pour l'administration (par exemple, envoyer chaque mois 700 courriers d'information sur le chômage par département) et a des retombées conséquentes sur le recours aux prestations.

L'accompagnement de la DGCS par ce travail de terrain a été une opportunité d'action captivante, source de mémorisation, en même temps que la production d'une identité professionnelle et d'attachements forts à la problématique de l'accès aux droits, notamment ceux des plus fragiles. L'équipe de la simplification en sortait convaincue que l'amélioration des taux de recours des personnes éligibles, l'activation des usagers concernés — et plus seulement la réduction de la complexité administrative — devait être l'un des premiers objectifs de la modernisation de l'État. Elle partageait aussi le constat de Philippe Warin selon lequel le non-recours était un *feed-back*, une précieuse indication sur la réception des politiques publiques (2017). « *Le non-recourant devrait être un usager cible de nos programmes*⁹ », m'indiqua mon interlocutrice en clôture de l'échange citée plus haut au cours duquel elle relevait fièrement les « *résultats de la mission* ». Or, l'accompagnement de la DGCS s'est terminé avec la livraison de l'étude ; les modernisateurs ont alors compris que le ministère ne donnerait aucune suite aux mesures préconisées par la mission. Leur déception était immense ; tous se sentaient responsables devant les agents et les usagers rencontrés et dénonçaient un scandale : « *Pour nous, c'était une aberration. On ne pouvait vraiment pas comprendre. Pas après ce qu'on avait vu sur le terrain, pas après les conclusions de l'étude*¹⁰ ». Rejouant d'une part une posture d'inertie des guichets bien connue (Warin, 2017,

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

p. 142-153) et, d'autre part, l'inévitable frustration des prestataires de services, leurs mandataires se justifiaient en arguant que le management intermédiaire craignait qu'une hausse des demandes de droits ne submerge des services déjà en grande difficulté pour traiter les dossiers courants.

Cette frustration largement relayée a rencontré deux préoccupations au SGMAP. Premièrement, la volonté d'Henri Verdier, alors directeur de la mission Étalab, et de Pierre Pezziardi, « entrepreneur en résidence » au SGMAP, de créer des « start-ups d'État » — par exemple, à partir des prototypes ébauchés lors des hackathons — et, deuxièmement, le projet commun avec le directeur interministériel du système d'information et de communication de l'État, le responsable de l'une des deux directions du SGMAP, de trouver une application à OpenFisca. Le drame moral des agents de la simplification faisant « *un étendard des résultats de la mission non-recours*¹¹ » a été largement soutenu et la mise à l'agenda s'est traduite par la création d'une start-up d'État.

Mettre au point un simulateur : le pari de l'information

La start-up d'État formée, dans une salle de réunion aveugle du SGMAP, regroupait initialement un développeur recruté pour six mois et les deux chargées de l'étude sur le non-recours. Partant de l'idée d'« *évaluer vos droits à toutes les aides. En moins de sept minutes* »¹² ébauchée, en mars 2014, lors d'un hackathon, des résultats de l'étude sur le non-recours et du code d'OpenFisca en cours d'écriture sur la plateforme collaborative GitHub, ils ont œuvré à la production d'un simulateur de droits sociaux en ligne, soit une application à même d'informer les usagers sur le montant des aides auquel ils pouvaient prétendre. OpenFisca a donc rempli le rôle d'infrastructure de codage d'une vision professionnelle sur le non-recours en train de se préciser.

Le propos du simulateur, tel qu'il a été conçu durant ces premiers six mois, à bas bruit sous les néons de cette salle peu visitée, était double : technique et organisationnel. Premièrement, il s'agissait pour le petit collectif de produire à peu de frais un logiciel dans le langage ouvert Python, temporairement nommé mes-aides, et ce faisant, d'alimenter le travail d'exégèse et de mise en calculs des textes juridiques qui fondent le système sociofiscal français.

¹¹ Notes de terrain au SGMAP, responsable de la simplification, 30 octobre 2014.

¹² De 2014 à 2016, cette formule était l'en-tête (*header*) du site mes-aides.gouv.fr. Elle était par la suite mise à jour en fonction du nombre d'aides effectivement pris en compte dans le calcul. La version en ligne, jusqu'à la fermeture du site en mars 2020, était : « *Évaluer ses droits à 28 aides sociales. En moins de 7 minutes* ».

En gros, on a encore beaucoup d'inconnues dans l'application des règles. On ne sait pas comment calculent les impôts ou la CAF [Caisse d'allocations familiales] [...], comme ils ne peuvent ou ne veulent pas nous le dire directement, on investit du temps-homme dans OpenFisca. On prend le code des impôts, tout Légifrance, et on met ça en code pour que tout le monde puisse faire des calculs¹³.

L'application n'était pas la première tentative d'apporter une solution informatisée au problème du non-recours aux droits. Contrairement aux tentatives avortées portant, entre autres, sur le chiffrage du phénomène par croisement des informations des registres administratifs des branches de la Sécurité sociale (Revil, 2015), l'ambition de la start-up était de disposer d'un calculateur en « version bêta » : un démonstrateur et simulateur temporaire à soumettre au public, afin de mettre cette technologie à l'épreuve des usages avant tout investissement administratif supplémentaire. L'informatique agile dont se réclame cette démarche ressemble au *lean management*, à la fois par la dimension fortement prescriptive, la sous-conceptualisation du travail et la capacité à resserrer sans cesse les objectifs autour de la ligne de production (Ughetto, 2012). Elle s'en distingue toutefois par une nette orientation vers l'amélioration et le grossissement continu d'une version « perpétuellement bêta » (Neff et Stark, 2004), qui hiérarchise les développements d'OpenFisca en fonction des phénomènes qu'elle a besoin de rendre intelligibles (à la figure 1, l'allocation de solidarité pour les personnes âgées ou minimum vieillesse a été l'une des premières aides encodées, car elle concerne des populations très précaires et souvent mal informées). La forme mécanique de traçabilité des opérations informatiques enregistrées par GitHub met en évidence le caractère évolutif de l'écriture de l'application, mise à jour après mise à jour — par exemple, à la figure 1, les 13 lignes de code modifient les entités prises en compte dans la catégorie revenus pour calculer le minimum vieillesse. Elle a été le support de l'activité quotidienne, disponible tant pour l'équipe qui se coordonnait de la sorte au fil des cinq années, que pour l'enquêtrice, pour leurs collègues qui pouvaient « voir » les avancées et les statistiques d'usage du site ou encore pour le public de contributeurs professionnels ou bénévoles d'OpenFisca (Shultz, 2019), d'observateurs des développements numériques de l'État ou de militants du recours aux droits sociaux aptes à déchiffrer les informations publiées dans le répertoire ouvert (Alcaras, 2020 ; Goëta, 2016).

¹³ Notes de terrain au SGMAP, responsable de la simplification, 14 octobre 2014.

Figure 1. Sélection des ressources prises en compte dans le calcul du minimum vieillesse

```
13 openfisca_france/model/minima_sociaux/asi_aspa.py
@@ -50,14 +50,23 @@ class Br_Mv_I(SimpleFormulaColumn):
50 50     entity_class = Individus
51 51     period_unit = 'month'
52 52
53 53 - def function(self, salnet, chonet, rstnet, alr, rto, rpns, rev_cap_bar_holder, rev_cap_lib_holder, rfon_ms, div_ms):
54 54 + def function(self, salnet, chonet, rstnet, alr, rto, rpns, rev_cap_bar_holder, rev_cap_lib_holder, rfon_ms, div_ms,
55 55 +     revenus_stage_formation_pro, allocation_securisation_professionnelle, prime_forfaitaire_mensuelle_reprise_activite,
56 56 +     dedommagement_victime_amiante, prestation_compensatoire, pensions_invalidite, gains_exceptionnels,
57 57 +     aah, indemnites_journalieres_maternite, indemnites_journalieres_maladie, indemnites_journalieres_maladie_professionnelle,
58 58 +     indemnites_journalieres_accident_travail, indemnites_chomage_partiel, indemnites_volontariat):
54 58     rev_cap_bar = self.cast_from_entity_to_role(rev_cap_bar_holder, role = VOUS)
55 59     rev_cap_lib = self.cast_from_entity_to_role(rev_cap_lib_holder, role = VOUS)
56 60
57 61     out = (salnet + chonet + rstnet + alr + rto + rpns +
58 58 -         max_(0, rev_cap_bar) + max_(0, rev_cap_lib) + max_(0, rfon_ms) + max_(0, div_ms)
62 62 +         max_(0, rev_cap_bar) + max_(0, rev_cap_lib) + max_(0, rfon_ms) + max_(0, div_ms) +
59 63     # max_(0, etr) +
64 64 +     revenus_stage_formation_pro + allocation_securisation_professionnelle + prime_forfaitaire_mensuelle_reprise_activite +
65 65 +     dedommagement_victime_amiante + prestation_compensatoire + pensions_invalidite + gains_exceptionnels + aah +
66 66 +     indemnites_journalieres_maternite + indemnites_journalieres_maladie + indemnites_journalieres_maladie_professionnelle +
67 67 +     indemnites_journalieres_accident_travail + indemnites_chomage_partiel + indemnites_volontariat
60 68     )
69 69 +
61 70     return out
```

Source : <https://github.com/openfisca>, commit du 27 octobre 2014, licence libre copyleft.

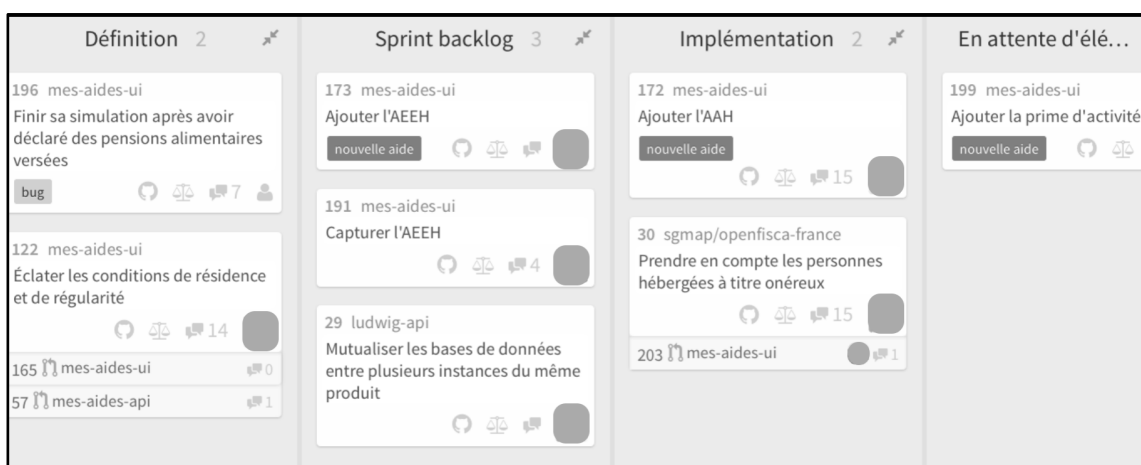
Deuxièmement, il s'agissait avec le simulateur de prouver la capacité de l'administration à produire ses propres logiciels et d'ajuster ces derniers aux besoins des usagers. En défendant l'idée que « *tout le monde puisse faire des calculs* », il s'agissait aussi de profiter de l'ancrage interministériel du SGMAP pour façonner un instrument surplombant les domaines de compétence de chaque ministère, collectivité ou opérateur ; péjorativement nommés « silos », car porteurs de complexité pour les usagers, dont les modernisateurs prenaient héroïquement la défense (Gélédan, 2016). Cette logique de contournement des procédures administratives établies, matinée de la rhétorique anti-bureaucratique, au nom de l'utilisateur, est désormais classique. Elle a été décortiquée par les études sur la relation de service (Weller, 2010), le *new public management* (Bezès, 2009) et reprend, parfois mot pour mot, la critique croziérienne de la bureaucratie à la française (1963)¹⁴. Elle fait partie du style « *commando* » propre à toutes les générations de modernisateurs (Gaïti, 2002, p. 301) et sert à « *contester aux administrations la propriété exclusive d'un problème* » pour faire entrer la modernisation de l'État « *par la fenêtre* » (Gélédan, 2016, p. 38 et 40).

Au lancement du simulateur, officialisé sous le nom de mes-aides par une conférence de presse du président Hollande, le 30 octobre 2014, sept aides entraient dans le calcul. La présentation en grande pompe, sous les dorures du Palais de l'Élysée, promettant de « *changer la vie de beaucoup de*

¹⁴ Voir la proximité entre les documents promotionnels des start-ups d'État, par exemple au moment de la campagne présidentielle de 2017 (notamment Pezziardi et Verdier, 2017), et les essais de Michel Crozier (notamment 1987).

*nos concitoyens*¹⁵ » a largement contribué à faire sortir les travaux de l'équipe de la petite salle aveugle pour devenir un projet modèle de la modernisation de l'État, placé sous les projecteurs. À partir de ce moment, Mes-aides s'est installée sur le plateau de développement d'Étalab, la mission d'ouverture des données publiques du SGMAP. Elle est devenue une démonstration splendide pour le collectif bêta.gouv qui s'inventait alors (Hugo, 2020). Jouant les fonctions d'observatoire du projet émergent des start-ups d'État et de support de formation du lien entre les modernisateurs, les travaux de l'équipe étaient exposés dans des billets de blog, sur des comptes de médias sociaux ou dans des tableaux synoptiques (figure 2), soit des formats d'écrits plus lisibles qu'un répertoire GitHub, permettant aux autres modernisateurs et à la hiérarchie du SGMAP de se tenir informés. Par exemple, le tableau ci-dessous énonce dans un langage simple, synthétique et structuré par des verbes d'action les tâches en cours et programmées pour les deux prochaines semaines de production.

Figure 2. Tableau synoptique des travaux en cours



Source : <https://waffle.io/sgmap/mes-aides>, capture d'écran du 1^{er} décembre 2015, licence libre copyleft.

Ainsi, chaque événement de Mes-aides — ajout dans le calculateur (chèque énergie, carte solidaire, etc.), réunion des acteurs de la « sphère sociale » (DGCS, DSS, Assurance maladie, Assurance retraite, Pôle emploi, etc.) ou apparition d'une erreur — a engendré des discussions. « J'ai voulu faire tester mes-aides[.gouv.fr] à ma sœur ce week-end, finalement toute la belle-famille y est passée. Il faut que je leur dise qu'il y a un problème dans la capture des revenus n-2¹⁶ », m'a rapporté une modernisatrice qui formalisait son retour d'expérience à l'attention de la start-up. Toutes les missions de modernisation n'ont pas occasionné le même engouement ni suscité le même nombre

¹⁵ François Hollande, président de la République, discours sur la simplification administrative, prononcé à Paris le 30 octobre 2014.

¹⁶ Notes de terrain au SGMAP, 17 août 2015.

d'annonces politiques¹⁷ ; d'où certaines formes de jalousies et une amertume caractéristiques des situations concurrentielles dans lesquelles s'enracine la modernisation administrative (Bezes, 2009 ; Gaiti, 2002 ; Gélédan, 2016).

TENSIONS ET NOUVELLES ALLIANCES

En se faisant la porte-parole d'un trouble dans l'État sur ce que fait ou ne fait pas l'administration, la start-up Mes-aides a relayé d'une puissante critique des effets de la bureaucratie sur l'État providence et ébauché, par ses méthodes de travail et une application numérique, une solution au drame du non-recours aux droits sociaux. Mais la forme de gouvernementalisation de l'administration et des usagers des services publics induite par mes-aides n'a pas été bien reçue par les administrations traditionnellement concernées et a poussé la start-up à trouver de nouveaux appuis.

Qui veut la peau de mes-aides ?

Malgré l'intérêt grandissant pour le calculateur, dans l'équipe, au sein du SGMAP, pour les politiques et auprès des utilisateurs qui, visibles par les statistiques, multipliaient les simulations, l'existence d'une telle application a été la source de tensions. La « sphère sociale » et en premier chef la DGCS et la DSS étaient ulcérées de l'existence, qui plus est publique, d'un tel simulateur.

On aimerait bien, mais aujourd'hui on ne peut plus réunir dans une même pièce les organismes sociaux et leur présenter l'avancement des développements de mes-aides. Et si en plus je commence à dire qu'on a besoin d'eux pour fiabiliser les résultats, ils vont nous répondre que c'est hors de question qu'on leur donne du travail. Je ne pensais pas qu'on arrive à ce niveau de conflit¹⁸.

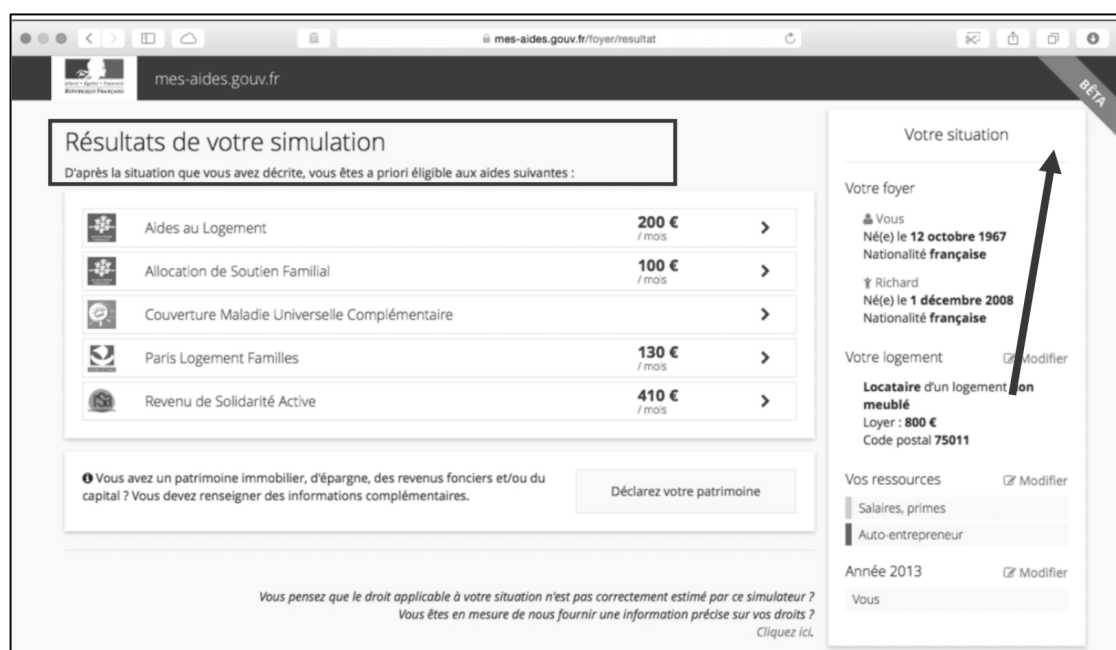
L'épreuve de force qui s'est terminée par l'arrêt de l'application, en mars 2020, entérinée par une décision du ministre du moment, se jouait, de manière ouverte et constante sur trois tableaux depuis son lancement par le président. Il s'agissait, premièrement, du droit du SGMAP, un acteur extérieur à la « sphère sociale » et aux mécanismes de l'État providence, à mettre en calcul « leurs

¹⁷ Mes-aides a été officiellement « lancé » trois fois : en octobre 2014 par François Hollande lors de la conférence de presse sur la simplification précitée, en octobre 2015, par Clothilde Valter, secrétaire d'État en charge de la Simplification et de la Réforme de l'État et, en mars 2017, par Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

¹⁸ Notes de terrain au SGMAP, cheffé de projet, 13 avril 2015.

aides », les métamorphosant ainsi en « fournisseurs de prestations », mis en liste dans une page de résultats (la CAF, l'Assurance maladie et la Ville de Paris à la figure 3) ; deuxièmement, du choix de concevoir un simulateur, cette interface pensée pour éviter toute stigmatisation liée à la situation d'information sur les droits, ne requérant ni le nom ni auquel élément vérifié sur la situation des usagers et n'ayant aucun bénéfice pour les administrations — sinon le désavantage de surmener certains services, voire d'alimenter la fraude ; et, troisièmement, se jouait aussi l'opposabilité des écrits administratifs à l'heure de la multiplication des interfaces numériques.

Figure 3. Interface des résultats d'une simulation



Source : mes-aides.gouv.fr, mars 2017, licence libre copyleft.

Le premier volet de la critique rejoue la concurrence institutionnelle inhérente aux dynamiques de modernisation, mais l'étend en dehors des acteurs historiquement en concurrence (Services du Premier ministre, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances) (Bezes, 2009) ; cette fois en direction de la « sphère sociale ». Ces acteurs refusaient le régime de gouvernementalité qui leur est imposé dans l'interface et renvoyait la start-up d'État à son mode d'existence juridique : elle appartenait à une administration de mission (par opposition aux administrations de gestion) et ne pouvait prendre en charge sur la durée une politique publique comme celles de l'information sur les droits ou de la lutte contre le non-recours. Or, chacun des services annonçait se refuser à mettre à jour les règles concernant des aides versées par les autres administrations, qui plus est dans un langage et des formats qui n'étaient pas les leurs (Python, OpenFisca, GitHub, etc.). Elles prévenaient d'ores et déjà que mes-aides ne serait pas reprise lorsque la start-up cesserait d'exister. D'ailleurs, preuve de la puissance du mécanisme concurrentiel et de l'ampleur du rapport de

force : la DSS a élaboré, à partir de 2016, un portail d'information sur les droits, qui comprenait, entre autres, « son » simulateur, conçu par la société de services numériques Sopra-Steria. Mesdroitssociaux.gouv.fr a officiellement été lancé par la ministre des Affaires sociales et de la Santé, Marisol Touraine le 23 mars 2017, quelques jours après le troisième lancement officiel de mes-aides.gouv.fr, que le portail comptait bien remplacer.

Le second volet de la critique récluse la problématisation du non-recours et le choix d'orienter l'action modernisatrice vers les usagers.

Leur problème c'est qu'ils pensent à travers les œillères de leur portefeuille de compétences et avec des catégories comme celles de « droits sociaux ». Très bien, mais alors quid du chèque énergie ? Ce n'est pas un droit social, mais quand tu te places du point de vue de l'utilisateur tout cela peut être comptabilisé en même temps, comme « des aides auxquelles tu as droit » et c'est ça qu'on doit défendre¹⁹.

Le drame moral du non-recours, apparu lors de la mission de recherche-action de 2013, s'est cristallisé et édifié, plusieurs années après, le sens donné à l'action publique : une approximation, voire une erreur de l'administration vaut mieux que le silence en matière d'information sur les droits.

Le dernier volet de la critique met en lumière une facette des transformations numériques de l'État peu discutée et méritant quelques explications. « *Comment je fais si quelqu'un vient me voir en me disant qu'il a droit au RSA, qu'il l'a vu sur mes-aides[.gouv.fr], avec la Marianne et tout le reste, alors que la CAF lui dit non ? Je lui explique que mes-aides[.gouv.fr] c'est du bêta ? Il va râler le type... Et s'il va devant le tribunal administratif?*²⁰ », l'a synthétisé une participante de l'étude sur le non-recours du ministère des Solidarités et de la Santé. Le principe d'un simulateur de « toutes les aides » semblait inacceptable, autant du point de vue du droit que de la morale commune à la « sphère sociale » : on ne pouvait afficher aux utilisateurs un résultat d'éligibilité erroné à une aide sociale, le RSA dans l'exemple, et « emboliser (sic.) » ainsi les guichets. La start-up a eu beau désigner le bandeau bleu « BÊTA » (inséré en haut à droite de l'écran et fléché à la figure 3), rappeler l'estimation des taux de non-recours en France, expliciter les stratégies pour signifier aux utilisateurs que le résultat n'est qu'une simulation (par la formule encadrée dans la figure 3 ou en affichant des nombres arrondis à la dizaine) et inciter la « sphère sociale » à améliorer la justesse du calcul, rien n'y fit. La « *posture symbolique basse [le BÊTA], synonyme de travail en cours et d'amélioration continue* » ne les a pas convaincus de l'intérêt d'afficher des résultats incorrects ou inexacts (Pezziardi et Verdier, 2017, p. 22). La

¹⁹ Notes de terrain, ancien directeur technique, 3 août 2020.

²⁰ Notes de terrain au SGMAP, 14 septembre 2015.

« permanence du bêta » (Neff et Stark, 2004) ne recouvrait pas, en dehors du petit monde de la modernisation, une forme d'écrit administratif acceptable. Avec la sémiotique du profil bleu-blanc-rouge de Marianne en haut et le domaine « .gouv.fr », il ne fallait pas laisser penser aux usagers que le résultat de leur simulation était un écrit authentique, opposable ni risquer de déclencher des contentieux et mettre les agents de guichet dans des situations délicates. D'autant plus que, comme la DSS n'a cessé de le faire valoir, un certain nombre d'erreurs de la start-up d'État était déjà constaté et ce n'était pas ces jeunes gens pleins de bonnes intentions qui en feraient quotidiennement les frais. L'intensité du conflit se comprend mieux dès lors que l'on considère que se joue dans ces rapports à l'énonciation du droit et la vérité des écrits administratifs deux régimes de gouvernementalité : une gouvernementalité que l'on pourrait appeler numérique ou bêta, et une gouvernementalité casuistique et scolastique, traditionnelle de l'action bureaucratique.

Jusqu'ici, nous avons suivi la formulation d'un objet technologique tantôt loué, jaloué que controversé, qu'un petit collectif de modernisateurs, une start-up d'État, a conçu, avec amour, pour résorber le phénomène du non-recours aux droits en proposant aux usagers (et aux non-usagers) des services publics une approximation d'information personnalisée et aisément accessible par internet sur les aides. Nous en retiendrons que le type de conduite des conduites inscrit dans mes-aides.gouv.fr — que d'aucuns qualifient volontiers de « solutionniste » (Morozov, 2013) — visait tout autant les modernisateurs eux-mêmes spectateurs de la démonstration, les utilisateurs de GitHub qui finiront par récupérer le code source et redonner vie à l'application sur le domaine mes-aides.org, les administrations responsables des politiques génératrices des non-recours, bousculées par le dispositif de modernisation, et les usagers susceptibles de s'informer sur leurs droits. Nous allons maintenant nous concentrer sur la réaction de la start-up aux critiques et la tentative de nouer des alliances avec les usagers et les assistantes sociales pour contourner, en leur nom, la « sphère sociale ».

Prendre parti pour les usagers

Les séquences de tests ergonomiques de l'application [mes-aides](http://mes-aides.gouv.fr), dont celle à laquelle j'ai participé à l'été 2015, s'inscrivent pleinement dans cette tentative de contournement des gardiens traditionnels des politiques sociales, par l'inscription des usagers comme partie prenante du dispositif sociotechnique. Ces tests ne se situaient pas à l'intérieur, dans un environnement artificialisé (par exemple, les bureaux d'un prestataire équipé de vitres sans-tain derrière lesquelles les agents observeraient les simulations d'usagers convoqués suivants des critères sociodémographiques), mais au contraire dans la société, avec laquelle s'expérimentent de

nouvelles relations (Marres et Stark, 2020) ; celles « entre l'État plateforme et la multitude », litan dans les documents stratégiques (Pezziardi et Verdier, 2017).

En l'espèce, les nouvelles relations que la start-up d'État cherchait à établir portaient sur la coproduction de la justesse de la simulation dans l'interface de capture des revenus et l'amélioration de l'expérience globale que les utilisateurs font de l'État par l'intermédiaire du simulateur. Écoutons le directeur technique de l'application préciser en quelques mots le propos des tests lors d'une réunion d'équipe.

— Il y a plusieurs manières de raconter notre enjeu sur mes-aides. La plus synthétique est de dire qu'on sait à peu près que ce qui aiderait le plus les gens : c'est qu'on remplisse notre promesse de fournir une estimation de toutes les aides auxquelles ils sont susceptibles d'avoir droit. Peut-être, demain, on fera les démarches simplifiées derrière la simulation, voire les démarches seront automatisées et on supprimera tout le contact avec l'administration. Mes-aides compris, le but c'est sa disparition. Mais, aujourd'hui, pour remplir la promesse que l'État fait avec mes-aides[.gouv.fr], on a besoin qu'ils nous aident à saisir tous leurs revenus [...]. Donc on va se concentrer pour faire la meilleure interface de capture des revenus. On est aussi preneur de tous les retours sur le déroulé et la navigation globale de l'interface²¹.

Le directeur technique clarifie par une formule hypothétique la vision du futur de la modernisation à laquelle nous participons. Il avance que « *Peut-être, demain [...], on supprimera tout le contact avec l'administration* », renvoyant à l'horizon de production, par l'intermédiaire d'interfaces numériques, d'une présence bureaucratique discrète, fluide, à la fois moins anxiogène que les épais dossiers de pièces justificatives, et plus prévisible que le « pouvoir discrétionnaire » des petits fonctionnaires (Lipsky, 1980). La figure de l'État qui en résulterait serait celle d'un « État spectral », auprès de qui les usagers n'auraient plus besoin de déclarer leurs ressources, de demander une prestation, ni d'effectuer aucun travail administratif, mais recevraient automatiquement ce qui leur est dû. La mise en œuvre d'une telle automatisation des « droits créances » aux usagers (Warin, 2002), désormais effective pour la déclaration fiscale, serait susceptible de venir à bout d'une partie du « non-recours involontaire », tout en contournant la dimension paternaliste de l'activation des individus (Revil et Warin, 2019). Ces instructions explicitaient que l'application mes-aides prenait part de cette « version ergonomique » radicale : une forme de gouvernement dans laquelle le modèle de la citoyenneté républicaine indivisible est

²¹ Notes de terrain au SGMAP, 20 juillet 2015.

défait par le bêta, c'est-à-dire au profit d'une représentation instable et individualisée dans des usagers singuliers des services publics (Alauzen, 2019 ; Warin, 2002).

Or, pour mettre en pratique un tel dessein, il fallait sans cesse améliorer la connaissance des usagers, non seulement à partir de la batterie d'instruments précités (études de parcours, mesures de satisfaction, observations ethnographiques au guichet, statistiques d'usage), mais également en observant en situation comment ces derniers naviguaient sur le site, saisissaient leurs revenus (figure 4) ou lisaient les écrans.

Figure 4. La justesse du calcul dépend en grande partie de la qualité du remplissage de la page de capture des revenus

Vos ressources
Sélectionnez les ressources perçues **entre novembre 2014 et octobre 2015**, vous pourrez ensuite saisir les montants.

Revenus d'activité

- Salaires, primes
- Rémunération de stage
- Revenus de stage de formation professionnelle

Allocations

- Allocation chômage (ARE)
- Allocation de sécurisation professionnelle
- Prime forfaitaire mensuelle pour la reprise d'activité
- Aides au logement (APL, ALS, ALF)
- Allocations familiales
- Complément familial (CF)
- Allocation de soutien familial (ASF)
- Revenu de solidarité active (RSA)
- Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)
- Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
- Allocation de solidarité spécifique (ASS)
- Allocation adulte handicapé (AAH)
- Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) - Allocation de base
- Complément de libre choix d'activité (CLCA)
- Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)

Indemnités

- Indemnités de maternité, paternité, adoption
- Indemnités maladie
- Indemnités maladie professionnelle
- Indemnités d'accident du travail
- Indemnités d'activité partielle
- Indemnités de volontariat
- Dédommagement aux victimes de l'amiante

Pensions

- Pensions alimentaires
- Prestation compensatoire (suite à séparation)
- Retraite (y compris reversion), rentes
- Retraite du combattant
- Pensions d'invalidité

Source : mes-aides.gouv.fr, novembre 2015, interface stabilisée à l'issue des tests, licence libre copyleft.

Il ne s'agissait donc pas de convoquer par un recrutement selon des critères sociodémographiques des représentants directs d'usagers moyens, mais d'éprouver, avec celles et ceux qui y étaient disposés, la capacité du dispositif à coproduire l'information sur les droits. Les usagers-testeurs ont certes été sommés de rester à leur place ; ils n'avaient pas la main sur le travail de traduction de

leur point de vue dans l'interface (Akrich, 1998). Il est par conséquent possible de décrire la gouvernementalité bêta de mes-aides comme un processus de mise à distance de la misère, sinon d'évitement de la question du non-recours au sens de l'esquive des situations de personnes mises en difficulté par l'usage d'internet ou de la contestation des formes d'exclusion (Revil et Warin, 2019). Il reste que l'inscription des usagers-testeurs dans le simulateur, accompagnant la progression des statistiques, a renforcé la position de la start-up contre la « sphère sociale ». Un commentaire comme celui de cette étudiante en situation de non demande venait par exemple affirmer les choix de Mes-aides et participer du « *ce qui nous a tenus pendant toutes ces années*²² » mis en avant par la cheffe de produit dans l'échange qui ouvre l'article.

Je les déteste tellement, ça fait des années que je rembourse un trop-perçu, c'est pas moi qui ai fait l'erreur de calcul. On a droit aux APL [allocations pour le logement], on ne le demande pas, pour ne plus jamais avoir affaire à eux. Ce serait mieux si on automatisait tout ça et tant pis pour l'emploi²³.

Par sa posture de rivale d'une politique jugée ineffective et ses méthodes de travail au cours duquel elle recueillait des témoignages encore palpitants, la start-up a pris le parti des usagers. Mais pour être tenable, ce positionnement supposait de fractionner la sphère sociale entre « le haut » (la DSS, la DSS, etc.) et « le bas » : les assistantes sociales.

Renforcer les liens avec les assistantes sociales

Sur les 2,3 millions de connexions au site mes-aides.gouv.fr en 2019, près de 1 970 visiteurs se sont connectés plus de 100 fois dans l'année²⁴. Cette statistique conforte l'intuition des acteurs selon laquelle le simulateur aurait été adopté comme outil de travail par une partie des professionnelles de l'action sociale pour réaliser des simulations pour le compte des usagers qu'elles reçoivent en rendez-vous (Schneider, 2017), et ce malgré l'hostilité des tutelles.

En même temps, j'ai halluciné quand on est allés dans les collèges au sujet de la demande de bourse. Ils ont trois applicatifs métiers pour une seule démarche, l'action a trois données, il faut rentrer les trois données dans trois applicatifs. Pour eux c'est clair que le papier c'était plus simple !²⁵.

²² Notes de terrain à Paris, décembre 2019.

²³ Notes de terrain, étudiante, pré-tests mes-aides, 10 août 2015.

²⁴ Source : <https://stats.data.gouv.fr/>, consultée le 13 décembre 2020.

²⁵ Notes de terrain, cheffe de projet, 6 août 2015.

La cheffe de projet, qui se souvient d'une séquence de tests dans un collège, estimait que mes-aides offrait des prises aux agents pour critiquer leur environnement professionnel et ainsi devenir partie prenante des évolutions en cours (Nonjon et Marrel, 2015). L'équipe de la start-up était ainsi fière de s'engager en direction de choses habituellement négligées par les entrepreneurs de réformes (Breton et Perrier, 2018).

Pour mettre en œuvre l'enrôlement des assistantes sociales, les centres communaux d'action sociale franciliens ont été un lieu de démonstration et de tests privilégié ; permettant de recruter de nouvelles usagères et de recueillir retours d'expérience et encouragements. La régularité des contacts a nourri l'attitude des membres de la start-up qui pouvaient se targuer de mieux connaître le terrain que n'importe quels agents de la DGCS ou de la DSS et affirmer avec élan, comme la cheffe de produit rentrant d'une session de tests : « *je fais tout, je fais assistante sociale aussi !*²⁶ ». La rupture entre le haut et le bas des politiques sociales, objet de nombreuses critiques, se trouvait ainsi reproduite et amplifiée (Lipsky, 1980).

La start-up Mes-aides s'est donc alliée avec des usagers en apparence très différents : ceux qui ponctuellement s'informent sur leurs droits — et parmi eux de potentiels « non-recourants par non-demande » comme l'étudiante citée — et les professionnelles de l'information administrative, qui, pour diverses raisons (commodité, vérification ou multiplication des calculs, traçabilité des informations calculées, apprentissage, autonomisation du public), ont intégré mes-aides.gouv.fr à leur activité.

À défaut d'avoir pu négocier avec la « sphère sociale », mes-aides a évolué, par ajouts successifs d'aides (de sept au premier lancement en octobre 2014, à 28 à l'arrêt de l'application en mars 2020), par vagues d'ajustements de l'interface et surtout par amélioration du codage de la législation sur OpenFisca. Malgré un succès remarquable sur le plan de l'adoption et quelques années de stabilisation du conflit, l'application mes-aides a définitivement été suspendue, sur décision du ministre, et été remplacée par un portail des droits sociaux. La troisième partie se consacre à l'examen de ce douloureux échec de la start-up d'État et du régime de gouvernementalité numérique qu'elle avait installé avec les usagers et les assistantes sociales.

²⁶ Notes de terrain au SGMAP, 15 avril 2015.

AUTOPSIE D'UN ÉCHEC

Nous avons compris qu'avec mes-aides, le non-recours aux droits sociaux n'était pas envisagé comme un art de gouverner les pauvres par l'obéissance, dont les principes auraient été empruntés aux vertus traditionnelles de l'Église chrétienne : charité, justice, salut, etc. Il ne s'agissait pas non plus exactement d'une activation, caractéristique du néolibéralisme, d'une partie la population par un gouvernement désireux d'éviter que la liberté des processus économiques ne produise de distorsion sociale (Foucault, 2004), comme a pu être pensé le RSA (Warin, 2017). Certes, l'application appartient à un genre de dispositif de « responsabilisation libératrice » (Hache, 2007), supposant que les individus entretiennent un rapport actif à leur vie administrative et se soucient d'eux-mêmes, c'est-à-dire exercent leur souci de soi en vue d'une maximisation de leur situation personnelle. Cependant, pour ne pas trop hâtivement rabattre mes-aides sur une technologie de subjectivation caractéristique du néolibéralisme, faire cas du « pas exactement » et élucider l'échec de la start-up, il nous faut revenir sur deux éléments de la description : la temporalité et la quête de transparence des écrits administratifs.

Un conflit des mondes pris dans le temps administratif

Dès le départ, en 2013, les modernisateurs ne disposaient non seulement pas d'un mandat pour prendre en charge le problème qu'ils avaient constitué, mais le non-recours aux droits et prestations sociales ne faisait pas partie de l'horizon d'attente de la modernisation de l'État. Ni le recours aux jeux d'écriture du droit (par exemple, pour réformer un barème ou assouplir une condition d'accès à une prestation), ni le dénombrement du phénomène, ni aucun autre levier propre à l'action sociale n'ont durablement pu être envisagés. Par conséquent, la start-up n'a pas participé à reformater les capacités et les modes de contrôle de l'administration en redimensionnant l'État, en modifiant ses compétences et en remettant en cause certaines de ses règles bureaucratiques, comme c'est traditionnellement le rôle des opérateurs de la réforme (Bezes, 2009). Ce qui ne signifie pas que cela n'ait pas pu avoir lieu, au même moment, dans d'autres projets de modernisation (Alauzen, 2019 ; Jeannot, 2020). En l'espèce, l'outillage numérique de la calculabilité des aides a été un moyen d'intervention détourné, un palliatif né du drame moral et du sentiment de responsabilité des modernisateurs vis-à-vis des non-recourants, en même temps qu'une volonté d'expérimenter une nouvelle méthode de modernisation qui a depuis fait recette (Hugo, 2020) : la start-up d'État.

La start-up Mes-aides portait haut le souci de moderniser un État providence générateur de non-recours. En créant une interface de projection dans le futur, l'équipe prenait à bras le corps les effets de désynchronisation et de discontinuité de l'expérience administrative qui ne concernent

pas que les grands exclus (Gardella, 2016), mais semblent se loger dans les interstices de chaque prestation sociale. Elle se figurait ainsi perfectionner la conduite de vie des populations non-recourantes, des administrations trop peu concernées (sinon cyniques vis-à-vis du non-recours) et inspirer une moralité vertueuse, se traduisant sur le plan technique, et qui servirait de référence à toute l'activité de modernisation. Le propos de l'application était alors peut-être moins d'intérioriser la prise en charge matérielle de soi comme tout dispositif qui prendrait l'individu comme unité de résolution d'un problème social le laisserait suspecter. Elle participait au contraire à exposer l'ordinaire et la répétition des opérations administratives de saisi, de lecture et de calcul encadrée par le droit ; tout en produisant un attachement fort à cette manière de penser et d'agir de et sur l'État.

Par ailleurs, en inventant mes-aides.gouv.fr et en cherchant à faire exister l'application auprès des usagers et des assistantes sociales, contre l'avis — mainte fois répété — de la « sphère sociale », la start-up mettait en scène la discorde. Elle indiquait aux représentants des politiques sociales avoir constaté un manquement aux règles de l'État providence et se réclamait d'une forme de justice et d'urgence sociales. L'application offrirait des prises pour anticiper les dispositifs d'attribution d'aides et mieux appréhender les droits personnels, tout en faisant exister une stratégie subversive au sein de l'État. Grâce à ce nouvel équipement calculatoire, les usagers ne pouvaient plus être aussi facilement calculés par l'agent de guichet, voire pouvaient lui opposer, à peu de frais, des contre-calculs. Ce faisant, Mes-aides a contribué à un travail politique visant à accroître la force des usagers, entérinant ainsi le conflit entre des mondes administratifs et traçant des lignes de fracture durables.

Or, c'est bien sur le terrain de la durabilité et du rapport au temps de l'action publique que la start-up d'État, administration à la mission extérieure aux politiques publiques, mesurant qui plus est sa performance à la rapidité de son adoption par les usagers et au nombre de ses mises à jour, a échoué. Elle a échoué parce qu'une application de la « sphère sociale » en apparence similaire, le simulateur mis à disposition sur un portail gouvernemental d'information sur les droits mes-droits-sociaux.gouv.fr, qui plaisait certes moins au public²⁷ et qui, au nom d'une politique de dissuasion des fraudes, requérait une authentification numérique substantielle, peut, elle, s'inscrire dans le temps des politiques publiques. Les microtemporisations des ajustements successifs, du suivi des métriques et le pari d'autoriser l'énoncé administratif du bêta à varier n'ont pas réussi à s'installer dans l'ordre administratif français. Alors que Mes-aides pensait prendre la « sphère sociale » de court en s'imposant par l'usage et en nouant des alliances stratégiques, le temps s'est finalement retourné contre eux.

²⁷ Par exemple, Élodie Toustou, « Simulateurs pour les aides sociales », *Mieux vivre sa retraite*, n° 422, mai 2017, p. 20.

La transparence mécanisée contre les mystères du ministère

Outre la question de la temporalité administrative, la disparition de mes-aides s'explique à la lumière de choix techniques et politiques. La start-up s'est construite comme un double opérateur de clarification. Elle proposait tout d'abord un éclaircissement des textes de droit par la forme calculatoire du moteur de règles OpenFisca, mettant en mouvement le slogan fameux « *code is law* ». Se faisant, elle a repris à son compte la critique classique selon laquelle les montages textuels, obscurcis par les couches de réformes, font de l'État un territoire dont seuls ceux qui maîtrisent le droit possèderaient la carte²⁸. En même temps, par la récurrence des tests, la publicité du code, de l'interface et des mesures de trafic du site — soit des procédés d'exposition des exercices réformateurs consubstantiels de toute réforme de l'État (Bezes, 2009), elle a exhibé une partie de l'activité de l'État en matière d'information sur le droit. Au nom de principes d'égalité et d'émancipation collective, lisibles dans l'idée que « *tout le monde puisse faire des calculs* » et la possibilité de vérifier les énoncés administratifs (« vous n'êtes pas éligibles », « nous avons plusieurs millions d'utilisateurs par jour »), Mes-aides s'est faite la porte-parole du droit des non-gouvernants à savoir exactement de quelle façon ils sont gouvernés.

Or, cette forme mécanisée de transparence visible à la figure 1, cette mise en algorithme de l'information sociale procédant de l'explicitation maximale (Muniesa, 2000), s'est heurtée aux formes ordinaires d'opacité de l'activité administrative — et pas seulement aux formes discrétionnaires du pouvoir des petits fonctionnaires (Lipsky, 1980). Elle est certes nécessaire aux modernisateurs de l'État qui ont besoin de connaître précisément ce que font les administrations pour prétendre les réformer, mais, du point de vue de la « sphère sociale » rend triviale (voire « dépassée ») l'expertise des acteurs de terrain, réduit la casuistique et l'interprétation des règles de droit à des choix binaires. En conséquence, on peut estimer que la gouvernementalité bêta méconnaît les tensions qui traversent de longue date les institutions (Legendre, 1988 ; Lemieux et al., 2003) et se condamne à une existence, non plus « aux marges de l'État » (Shulz, 2019), mais techniquement « en dehors de l'État » — en l'espèce, sur le domaine mes-aides.org où les anciens modernisateurs se font plus explicitement militants.

²⁸ Pour un examen des montages de droit, se reporter à Pierre Legendre (notamment 1988). Voir aussi la formulation systématique de cette critique dans l'analyse socio-génétiq ue de l'État de Pierre Bourdieu (2012).

CONCLUSION

La start-up d'État Mes-aides est née, au sein du SGMAP, de la frustration d'une poignée de modernisateurs ayant mené une mission sur les mécanismes comportementaux du non-recours aux droits sociaux et de l'ambition de créer des petites équipes autonomes réunies autour de « défis » de l'action publique contemporaine, dont la résolution serait mise au crédit de la modernisation de l'État. L'application de simulation des droits que le collectif a mise au point à partir de 2014 a séduit le personnel politique, qui n'a cessé d'en faire la promotion, les usagers, chaque mois plus nombreux à réaliser des projections, mais aussi les assistantes sociales, dont les modernisateurs estimaient traduire les attentes. La forme de gouvernementalité, le bêta, stabilisé dans le moteur de règles a remporté une efficacité certaine au fil des tests, des démonstrations et des couches de mise en code du droit dans l'application OpenFisca, nourrissant la fierté des modernisateurs qui ont répliqué la configuration « start-up d'État » à l'infini. Reste qu'après quelques courtes années d'existence, mes-aides a disparu. Alors qui a tué mes-aides ? Loin d'une affaire d'État ou d'une querelle entre les Anciens et les Modernes, Mes-aides a échoué à arrimer son projet technologique et politique à la politique institutionnalisée d'accès aux droits et s'est contrainte à un mode d'existence dans la rivalité et la provocation. Aussi splendide et loué qu'ait été le projet mes-aides, il n'est pas parvenu à négocier une temporalisation commune, ni à enrôler la sphère socio-fiscale dans son projet de transparence calculatoire.

Cette situation de repli de l'une des réalisations phares de la modernisation de l'État souligne les tensions propres aux entreprises de réforme et la précarité du « souci de soi de l'État », souvent pris pour évidence lorsque l'on brandit les termes de rationalisation administrative, de numérisation des services publics ou de néolibéralisme. Elle permet aussi repasser dans les plis usés des mots et d'indiquer combien les frontières entre l'intérieur et l'extérieur de l'État comportent une part d'indétermination, qui nous invite à multiplier les terrains d'enquête.

Références

- Akrich, M. (1998), « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation », *Éducation permanente*, Paris, La documentation française, p. 79-90.
- Alauzen, M. (2019), « Plis et replis de l'État plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France », thèse de doctorat en sciences, technologies et société, Mines ParisTech PSL.
- Alcaras, G. (2020), « Des biens industriels publics. Genèse de l'insertion des logiciels libres dans la Silicon Valley », *Sociologie du travail*, vol. 62, n° 3, <https://doi.org/10.4000/sdt.33283>.
- Baudot, P.-Y., Revillard, A. (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po.

- Bezes, P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bourdieu, P. (2012), *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1993)*, Paris, Seuil.
- Breton, É., Perrier G. (2018), « Politique des mots d'ordre réformateurs. Le travail administratif face aux injonctions modernisatrices de l'État », *Politix*, vol. 4, n° 124, p. 7-32.
- Catrice-Lorey, A. (1976), « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, vol. 30, n° 4, p. 127-137.
- Crozier, M. (1963), *Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil.
- Crozier, M. (1987), *État modeste, Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- Foucault, M. (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, ÉHESS/Gallimard/Seuil.
- Gaïti, B. (2002), « Les modernisateurs dans l'administration d'Après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, p. 295-306.
- Gardella, É. (2016), « Temporalités des services d'aide et des sans-abris dans la relation d'urgence sociale. Une étude du fractionnement social », *Sociologie*, vol. 7, n° 3, p. 243-260.
- Gélédan, F. (2016), « Spectres du Léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 157, p. 33-48.
- Goëta, S. (2016), « Instauration des données, instauration des publics : une enquête sociologique dans les coulisses de l'open data », thèse de doctorat en sociologie, Télécom ParisTech.
- Hache, É. (2007), « La responsabilité, une technique de gouvernement néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 4, n° 28, p. 49-65.
- Hugo, C. (2020), « Nouvelle temporalité et nouvel esprit de l'État : le programme beta.gouv », mémoire de master 2 Institutions, économie et société, Dauphine PSL.
- Jeannot, G. (2020), « Vie et mort de l'État plateforme », *Revue française d'administration publique*, n° 173, p. 165-179.
- Latour, B. (1992), *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La découverte.
- Legendre, P. (1988), *Leçons VII. Le Désir politique de Dieu. Étude sur les montages de l'État et du droit*, Paris, Fayard.
- Lemieux, C., Barthe, Y., Didier, É., Linhardt, D. (2003), « Du lit de la tyrannie au droit à l'indifférence. La double signification du secret », *Vacarme*, vol. 4, n° 25, p. 15-18.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russell Sage Foundation.
- Marres, N., Stark, D. (2020), « Put to the test: For a new sociology of testing », *British Journal of Sociology*, vol. 71, n° 3, p. 42-443.
- Michon, A.-L. (2014), « Une mission de recherche-action pour réduire le non-recours aux minima sociaux », *Regards*, vol. 2, n° 46, p. 129-134.
- Morozov, E. (2013), *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological solutionism*, New-York, Public Affairs.
- Muniesa, F. (2000), « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix », *Politix*, vol. 13, n° 52, p. 121-154.

- Neff, G., Stark, D. (2004), « Permanently beta: Responsive organization in the internet era », in Howard, P. N., Jones, S. (dir.), *Society Online: The Internet in Context*, Thousand Oaks, CA, SAGE, p. 173-188.
- Nonjon, M., Marrel, G. (2015), « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 129-156.
- Pezziardi, P., Verdier, H. (2017), *Des Startups d'État à l'État Plateforme*, Paris, Fondapol.
- Revil, H. (2015), « L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France. Effets et limites de la construction des problèmes publics par l'informatique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 57-80.
- Revil, H., Warin, P. (2019), « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », *Vie sociale*, vol. 4, n° 28, p. 121-133.
- Schneider, M. (2017), « Les conditions d'adoption du numérique dans le service social », *Revue française du service social*, n° 264, p. 57-70.
- Shulz, S. (2019), « Un logiciel libre pour lutter contre l'opacité du système sociofiscal. Sociologie d'une mobilisation hétérogène aux marges de l'État », *Revue française de science politique*, n° 5-6, vol. 69, p. 845-868.
- Ughetto, P. (2012), « Le lean : Pensée et impensée d'une activité sans relâchement », *@ctivités*, vol. 9, n° 2, p. 148-167.
- Warin, P. (2002), « Les droits créances des usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et société*, vol. 2, n° 51-52, p.437-455.
- Warin, P. (2013), « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, vol. 4, n° 178, p. 52-62.
- Warin, P. (2017), *Le Non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Weller, J.-M. (2010), « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, vol. 2, n° 158, p. 12-18.