



“ DEGRAISSER LE MAMMOUTH ” REPRESENTER L’ÉTAT A REFORMER DANS LE CADRE DE LA REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (2007-2012)

Fabien Gélédan

► To cite this version:

Fabien Gélédan. “ DEGRAISSER LE MAMMOUTH ” REPRESENTER L’ÉTAT A REFORMER DANS LE CADRE DE LA REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (2007-2012). *Revue française d’administration publique*, 2021, N° 178 (2), pp.363-382. 10.3917/rfap.178.0107 . hal-03289392

HAL Id: hal-03289392

<https://hal.science/hal-03289392>

Submitted on 16 Jul 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.

« DEGRAISSER LE MAMMOUTH »
REPRESENTER L'ÉTAT A REFORMER DANS LE CADRE DE LA
REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (2007-2012)

Fabien GÉLÉDAN

*Directeur « Transformation et Innovation » à l'École Polytechnique Executive Education.
OCE Research Centre, EMLyon Business School. Chaire Innovation publique ENA – ENSCI
– Sciences Po – École polytechnique*

Résumé

Cet article étudie la manière dont les systèmes de représentations de l'État influent sur le travail de modernisation lors d'un épisode particulier : la Révision générale des politiques publiques (RGPP). L'État est figuré dans les analyses abstraites tirées des rapports RGPP, mais aussi de documents de travail, émanant des modernisateurs eux-mêmes. Devenu mammoth, l'État est désigné comme corps à réformer. Lui est opposée, en creux, l'image d'un corps idéal : celui de l'État optimal. À travers cette étude, il s'agit de renouer avec l'étude des représentations des corps politiques et d'en tirer quelques enjeux pour penser la réforme de l'État.

Mots-clefs

Réforme de l'État, corps politique, RGPP, mammoth, audits, *lean management*

Abstract

– Degreasing the Mammoth. Bodies of the Reforming State during the RGPP – This paper studies how the representations of the State impact the work of reformers during a singular episode of public management reform: the General Review of Public Policies (RGPP). Yet, the State is depicted through the abstract analyses drawn from the RGPP audits. But these representations find a strange parallel in caricatures, made by the modernizers themselves. The State is pictured as a fat clumsy mammoth and is designated as a body to be reformed. In contrast, the image of an ideal body is proposed by reformers: the optimal State. Through this study, I aim to advocate for the renewal of study of representations of political bodies. I also draw out some of the issues at stake in thinking about the reform of the State.

Keywords

State reform, body politic, RGPP, mammoth, audit, lean management

Pour un esprit moderne, tant sollicité par les sciences du mesurable, la difficulté est d'admettre que le corps se donne au sujet à travers l'image, et l'ayant accepté, d'admettre du même pas que le statut du corps se trouve de ce fait modifié : transitant par la représentation, le corps décolle du statut d'objet biologique et prend statut de fiction.

Pierre Legendre

« Oh, ça, c'est un truc qu'on a fait en atelier, il y a quelques semaines. Tu peux le jeter si tu veux »¹. Le « truc » en question était une grande feuille de papier kraft aux bords déchirés, sommairement pliée que je trouvais le bureau qui m'était attribué, dans un bâtiment un peu excentré de la citadelle moderniste qui abrite les ministères économiques et financiers près de la gare de Bercy. C'était un matin un peu gris du début du mois d'octobre 2009. J'avais rejoint la Direction générale pour la modernisation de l'État (DGME) pour prendre un poste de chef de projet « Innovation » après plusieurs années passées dans un cabinet américain de conseil en management. Celui qui avait négligemment attiré mon attention sur ce papier, visiblement voué à être oublié, puis mis au rebut, me regarde m'installer en croisant les bras, d'un œil souriant et inquisiteur à la fois, caché derrière une paire de lunettes rondes. La cinquantaine svelte, dans un costume gris usé, il s'était présenté à moi quelques instants auparavant : « François-Xavier, attaché d'administration ». C'est sous son regard bienveillant et curieux que j'accomplirais mes premiers pas dans la modernisation de l'État. Très ignorant alors des réalités administratives, je ne savais guère ce qu'était un attaché ni quel parcours pouvait cacher derrière cette dénomination aux relents un peu vieillots². Certes, le recrutement de profils comme le mien était dans l'air du temps. La Révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée dès l'élection de Nicolas Sarkozy et l'installation du premier gouvernement de François Fillon, battait alors son plein et ébranlait l'édifice juridico-bureaucratique des administrations. Sous couvert de mettre en application la promesse de campagne du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite », la RGPP était marquée par une ambition

¹ Je tiens à remercier chaleureusement Marie Alauzen, Florent Castagnino, Françoise Dreyfus, Frédéric Edel, Jonathan Fayeton, Marcel Guenoun et Dominique Linhardt pour leurs remarques et commentaires avisés sur une précédente version de ce texte.

² Le lecteur curieux de la sociologie des cadre intermédiaires de l'État pourra se reporter à l'ouvrage d'Olivier Quéré (2020) commenté *infra* dans la section « notes de lecture » du présent numéro.

modernisatrice dont le volontarisme avait, en effet, peu de précédents dans l'histoire récente : elle était la transposition, dans le champ de la réforme administrative de la rupture annoncée par le candidat en campagne. Pour porter la réforme, une DGME réorganisée, renouvelée devait, comme on me l'avait dit lors de mon recrutement, « rassembler le meilleur du public et du privé ». Le passage de l'univers transparent, globalisé et fluide du cabinet de conseil aux couloirs sombres et feutrés de Bercy avait pourtant tout d'un rite initiatique. Il fallait subir un long et lourd processus de recrutement et effectuer de nombreuses démarches avant de se voir convoquer et remettre le badge frappé du profil tricolore de la Marianne, puis gratifier d'un bureau et d'une adresse électronique dotée de l'extension en finances.gouv.fr. Encore incapable de décoder pleinement l'univers de signes nouveaux dans lequel je pénétrais, j'avais la sensation d'être admis à l'intérieur de l'État.

Dans le mince dossier d'accueil qui m'avait été remis à mon arrivée, se trouvait précisément, outre une présentation de la Direction et un trombinoscope, le premier rapport d'étape de ce vaste programme de réforme qui comptait déjà 374 mesures. Pris de curiosité, je dépliai la grande feuille de papier brun aux bords irréguliers : « Qu'est-ce que c'est ? ». François-Xavier expliqua en souriant : « On nous avait demandé de dessiner un problème qu'on rencontrait au travail. J'ai raconté mon projet sur les démarches pour inscrire son enfant à l'école ». Au feutre noir épais, on distinguait clairement, occupant un coin de la feuille, un mammoth à côté duquel se tenaient deux personnages que je peinaï à identifier d'abord (figure 1). « Tu as vu, indiqua François-Xavier, il y a le fonctionnaire de l'Éducation nationale en homme des cavernes qui grave un truc sur un bloc de marbre, et le jeune à scolariser, avec son casque et son baladeur. » Ledit jeune, ébouriffé, casque de baladeur autour du cou traînait une valise disproportionnée et tirait un boulet à la cheville, métaphore de la charge administrative qui lui était imposée. Quant au mammoth, la signification en était encore limpide, en un moment où l'appel de Claude Allègre, du temps où il était ministre de l'Éducation nationale, à « dégraisser le Mammoth » résonnait avec une force renouvelée. En me joignant au rire entendu de mon nouveau collègue, je repliai le dessin et me mis à feuilleter le rapport d'étape de la RGPP.



Figure 1 – « Les joies de la rentrée scolaire », DGME, 2009

Je n'avais pas alors formulé le lien qui unissait les deux documents rencontrés ce jour-là. Il faut dire que rien ne semble, à première vue rassembler la caricature éphémère, produite dans le cadre d'un atelier visant à renforcer le collectif professionnel des modernisateurs et l'interminable litanie de mesures hétéroclites décidées au plus haut niveau de l'État. Ils sont issus de deux des corpus dont j'ai pu, au cours d'une enquête ethnographique sur la modernisation de l'État de 2009 à 2014, constituer l'archive, à travers un recueil régulier de notes de terrain, une centaine d'entretiens et la collecte des documents qui peuplaient le quotidien de la modernisation. Le premier de ces corpus rassemble les traces éparses exprimant les affects modernisateurs à travers des dessins, des confidences, des humeurs jetées sur un tableau au mur d'un bureau. Le second, plus austère, regroupe des études effectuées dans le but d'appuyer l'effort modernisateur. Ces études peuvent émaner des modernisateurs eux-mêmes, mais plus souvent, des cabinets de conseil travaillant sous leur direction. S'y trouvent aussi bien des analyses d'organigrammes, des reconstitutions de processus ainsi que quelques rapports d'audits RGPP demeurés confidentiels. Une étude quantitative des titres de presse recourant, de 1997 à 2018, à la métaphore du mammoth complète la documentation rassemblée pour cette étude. En articulant ces trois corpus hétérogènes, se fait jour un ensemble de

représentations incomplètes, imprécises, incertaines, mais néanmoins cohérentes de l'État ; ce que l'on pourrait appeler le système de représentations de ceux qu'on nommera indifféremment modernisateurs ou réformateurs. Le terme de représentation doit ici être pris dans son sens le plus littéral : il s'agit de rendre présente une absence, de provoquer, pour reprendre l'expression de Louis Marin, un « effet de présence » (2005, 71). Certes, l'usage des audits et des outils de gestion comme outils de modélisation du réel par les réformateurs est déjà largement documenté (Ogien, 1995). Mais il n'est pas sans ironie qu'il vienne ainsi aux porteurs de la rationalité gestionnaire le besoin de donner, parfois à l'État, des traits et un corps fusse pour le soumettre aux quolibets. De fait, il s'agit de susciter, d'invoquer, à travers le dessin, la présence d'un État, simplifié jusqu'à la caricature, mais nécessaire à l'activité critique au même titre et en complément des analyses chiffrées. En creux, la description de ce corps d'un État qu'il s'agit de réformer, suppose l'existence d'un corps idéal de l'État qui serait agile, tout en nerfs et en muscles, sans qu'il ne trouve de figuration explicite tant le présent est plein de la présence du mammoth. Peut-être le fait de penser l'État passe-t-il par la capacité à se le figurer, à lui donner un corps, sinon un visage. La théorisation de l'État par Hobbes comme « homme artificiel », totalité effrayante constituée des corps agrégés des individus, ne peut ainsi se séparer de l'image sidérante du célèbre frontispice qui ouvre le *Léviathan* (Bredekamp, 2003). Évoquer le corps de l'État, surtout en France, n'a rien d'anodin et amène à tisonner l'important corpus théologico-politique. Ernst Kantorowicz (1989) décrit les formes médiévales de ce qu'il nomme la « corporation » du pouvoir, puis de l'État en explorant les avatars juridiques des « Deux Corps du Roi ». Au corps naturel, mortel, vulnérable à la souffrance et aux atteintes de la contingence, les juristes superposent un Corps politique immortel qui permet d'ancrer le principe royal dans l'éternité pour finalement s'identifier au corps mystique de l'État (ou parfois à sa tête). Souvent reprise, depuis, pour décrire l'Ancien Régime, la fiction juridique semble s'étioler quand il s'agit de penser les républiques modernes. Le surgissement inattendu des corporités de l'État dans le cadre de l'activité modernisatrice pourrait donner une piste pour renouer le lien avec une étude prenant au sérieux la question des corps politiques.

Le propos de cette étude est précisément de saisir le système de représentations du corps politico-administratif de l'État à réformer tel qu'il avait cours au moment de la RGPP, de 2007 à 2012 et de mettre à jour le rôle qu'il occupe dans l'activité modernisatrice. Cela passe par la compréhension du système de représentations mis en place. Il s'agira donc, d'abord de scruter la physiologie du mammoth telle qu'elle est représentée, auscultée et analysée dans la presse, mais aussi à travers les pages austères des rapports et des documents de travail. Cette

physiologie n'est formulée que pour précipiter la transformation, la réforme vers un « État optimal », dont il faut mettre en lumière les caractéristiques spécifiques et les controverses qu'il suscite à travers une présence plus ténue, plus difficile à saisir. Il sera alors possible de revenir sur les implications que constitue la réintégration de l'étude des représentations des corporéités pour penser la réforme de l'État.

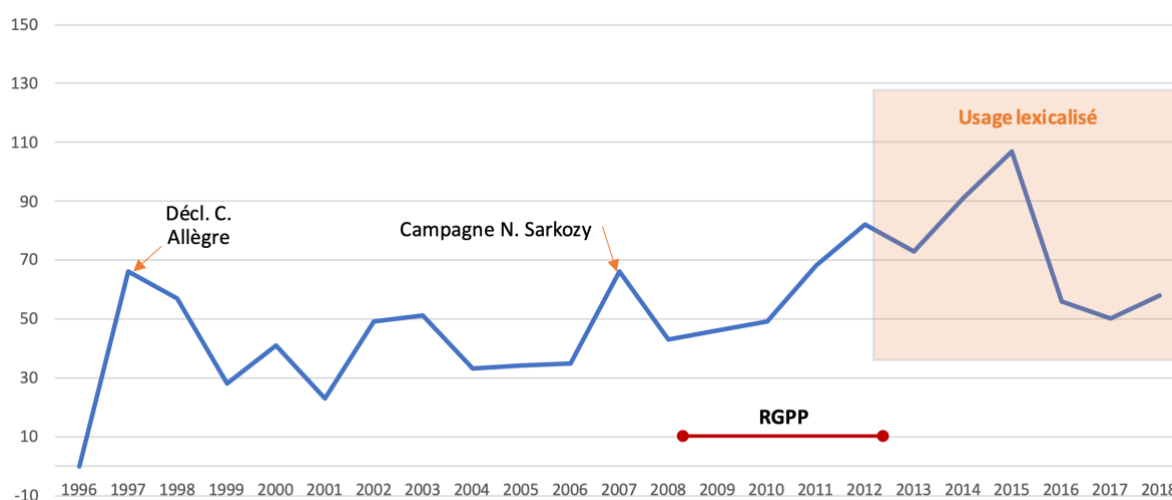
PRESENCES DE L'ÉTAT A REFORMER : PHYSIOLOGIE ET METROLOGIE DU MAMMOUTH

L'image du mammouth pour désigner les monstres administratifs immobiles a connu un succès qui confirme son fort pouvoir d'évocation. Au-delà de l'image véhiculée par la presse, l'adoption du mammouth par les réformateurs se traduit par une intégration de la métaphore à un système plus large de représentations.

Le mammouth : représenter l'État à réformer

Une rapide revue de presse permet de mesurer à la fois la persistance et l'extension du champ de l'image, tant auprès des journalistes que des éditorialistes ou des spécialistes autoproclamés de la réforme, au point qu'elle finit par désigner tout ensemble bureaucratie frappée d'embolie et d'inertie. Le lecteur du *Monde* du 6 mai 2002 pouvait ainsi lire sous la plume de la journaliste Claire Guélaut un article intitulé « l'État aux pouvoirs érodés. L'inertie du mammouth ». Le 7 avril 2010, le même journal s'interroge, en pleine RGPP, dans un article cette fois signé par Maryline Baumard : « Peut-on encore dégraisser le mammouth ? ». Plus offensive, en décembre 2013, Émilie Levêque titre dans *L'Expansion* « fonction publique : six mesures choc pour “dégraisser le mammouth” ». L'image, on le voit, ne désigne plus le seul ministère de l'Éducation nationale, mais l'État dans son entier, voire d'autres organisations jugées confites dans leur immobilisme replet, comme la ville de Paris dans *les Échos* du 29 novembre 2017 ou EDF pour *L'Opinion* du 7 octobre 2019. Sur une longue période, le recensement sur *Europresse* des articles faisant mention des termes « mammouth » et « dégraisser » de 1996 à 2018 montre un processus de lexicalisation de l'expression. Apparue en 1997, suite à la déclaration de Claude Allègre, l'expression ne quitte pas la presse. Le pic de

2007 correspond à la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, prélude au lancement de la RGPP. Mais ce qui est surtout remarquable quand on considère la teneur des articles eux-mêmes, c'est que l'expression, dans les premières années systématiquement liée à son auteur et au strict ministère de l'Éducation nationale, finit, à partir de 2012, par exister par elle-même pour désigner toute tentative de réduction d'effectifs dans un grand ensemble bureaucratique. Plus de ministre ni de ministère. Seul demeure le mammoth et son encombrant embonpoint. Désormais, du moins pour les journalistes, le syntagme devient une expression courante.



*Graph 1 – nombre d'articles citant les termes « mammoth » et « dégraisser »
(Europresse)*

L'image est presque toujours étayée par un exercice de métrologie, mettant en avant le gigantisme de l'encombrante bestiole. Si l'on considère l'article déjà cité d'Émilie Levêque, on apprend ainsi que l'emploi public en France représente 20 % du total « contre 15,5 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'[Organisation de coopération et de développement économique] OCDE ». L'auteur poursuit : « Nos services publics nous coûtent 11 % de plus à produire par rapport aux pays de l'OCDE : la France y consacre 27 % de son Produit intérieur brut [PIB] contre 24,8 % en moyenne au sein de l'Union européenne ».

La fréquentation assidue de ce type de littérature permet d'en relever trois constantes métrologiques. D'abord, les unités de mesure varient et peuvent se cumuler : on parle autant de part dans le PIB (unité monétaire), que de proportions d'agents publics dans l'emploi total (en nombre de postes). Ensuite, les chiffres et les proportions sont systématiquement référés à des comparaisons internationales avec des ensembles aux frontières plus ou moins floues : les « pays industrialisés » pour Claire Guélaud, l'OCDE ou l'Union européenne pour Émilie

Levêque. Que l'image du mammouth vienne se poser, en 2009, sur l'un des bureaux de la direction en charge de la modernisation de l'État est en soi signifiant : elle exprime l'adhésion sémiotique des réformateurs à cette interprétation de l'État comme d'un corps gigantesque et pataud à réformer. On peut à bon droit s'étonner que l'État, jadis comparé aux sidérantes bêtes mythiques du *Livre de Job*, le terrestre Béhémoth ou Léviathan régnant sur les mers se trouve aujourd'hui dépeint sous les traits d'un pacifique pachyderme issu d'une espèce éteinte. Il est possible que le passage de l'immémorial au préhistorique et du mythique à l'archéologique ne soit que la métamorphose opérée par le souffle asséchant de la sécularisation : le mammouth, serait ce qui reste des monstres mythiques. Herbivore, comme Béhémoth, il n'en a ni le muscle ni l'ossature de fer et d'airain. Pas plus qu'il ne dispose de la majesté terrifiante du Léviathan. Mais il est d'une autre époque : certes imposant, mais trop lent, trop gras. Il manque d'agilité. Bref, ce qui est donné à voir et à éprouver, c'est une corporéité à réformer.

Que les journalistes se soient jetés sur l'image du mammouth est compréhensible : sa force d'évocation permet de rendre tangible le propos, de donner vie aux chiffres que l'énormité rend vertigineux. Récupérée et adoptée par les modernisateurs, professionnels des abstractions et des arts rationalisateurs de la gestion, cette figure préhistorique vient s'intégrer à un système plus large et plus complexe de représentations auquel il prête sa force. Dans les fictions modernisatrices, le pachyderme vient donner vie aux graphes, rapports d'audit et autres tableurs qui lui confèrent en échange le statut de héros quotidien, à la fois débonnaire et agaçant, rappel de la permanence obsédante et irritante de l'administration classique.

Le gras, le muscle et les humeurs : une approche budgétaire de la physiologie de l'État

Mais le corps du mammouth ne se livre pas de lui-même : il doit être soumis à la question pour être mis en récit et être ainsi arrimé au système représentationnel réformateur. S'opère alors un lent examen clinique du mammouth, tel que nul n'aurait osé le faire subir au Léviathan. Où est le muscle, où est le gras ? Comment les distinguer ? Du fait du cadrage politique, la RGPP a très vite fixé la nature des excès adipeux de l'État en faisant de la réforme la machine en charge de faire advenir le fameux « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ». C'était donc le nombre d'agents publics qui constituait un trop-plein à évacuer. L'idée était loin d'être neuve comme en témoigne le travail historique d'Émilien Ruiz sur le comptage des fonctionnaires (2013). Elle avait été réactivée par la commission

Pébereau³, pointant le poids des futures retraites des fonctionnaires en tentant de l'intégrer à la dette publique (Lemoine, 2016).

Elle correspondait également à une vision budgétaire qui faisait de l'État un « employeur-débiteur », condamné à gérer tant bien que mal ses effectifs, ses retraites et sa dette au détriment de la flexibilité qui serait nécessaire au financement d'actions publiques nouvelles (Siné, 2006, 21-68). Le résultat de cette « grande pétrification budgétaire », comme l'appelle Alexandre Siné, aboutirait à un manque d'agilité, caractéristique volontiers prêtée au mammoth et cause de son impuissance. Sous ses dehors techniques, une telle conception suggère qu'il ne s'agit pas simplement de séparer le gras du muscle, mais de quantifier également les fluides qui, comme des humeurs ou du sang, seraient la condition même de la vitalité et de la continuité d'une action publique efficace. C'est dans cet esprit d'une plus grande fluidité des crédits que la Loi organique relative à la loi de finances (LOLF) de 2001 instaurait le principe de fongibilité asymétrique, qui donne la faculté de réallouer des crédits en cours d'exercice sans autoriser la création de postes supplémentaires. Réformer l'État, c'est prendre le parti du mouvement plutôt que celui de l'immobilité, de la fluidité plutôt que de la rigidité. C'est au service de cette cause du mouvement que le retour du mammoth s'opère dans les dessins des figures 2 et 3, réalisés vers la fin de la RGPP dans le cadre d'un séminaire d'équipe de la DGME sur le thème de la « modernisation durable ». Le mammoth est alors à nouveau convoqué sous les traits sympathiques des personnages du film d'animation *L'Âge de glace*⁴. Déjà survivant d'une époque révolue dans le film d'animation, il est sèchement sommé de rejoindre le parti du mouvement en se joignant à « la marche des réformateurs », sous peine de s'éteindre tout à fait dans un moment où les glaces fondent, libérant le monde de leur emprise. La référence au documentaire *La marche de l'empereur*⁵, est transparente et matérialisée par un groupe de manchots sur lesquels sont collées les photos d'agents de la DGME. Les modernisateurs, rejoignant par le dessin les représentations budgétaires, réaffirment leur rôle

³ Michel Pébèreau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, 2006, Paris, La Documentation française.

⁴ Chris Wedge et Carlos Saldanha, *L'Âge de glace*, Blue Sky Studios, 2002.

⁵ Luc Jacquet, *La marche de l'Empereur*, Bonne Pioche, 2005.

dans la marche vers un moderne toujours à repenser, de guides des administrations sur le chemin ardu de l'État à venir.



Figure 2 – « Fin de l'Âge de glace. Le temps des réformes », DGME 2011



Figure 3 – « Dégeler le système, c'est possible ! », DGME 2011

Restait à définir l'unité de mesure emblématique de la réforme. Pour des raisons de communication, elle devait être simple et compréhensible. Pour des motifs techniques, il lui fallait être aisément mesurable dans l'ensemble des champs ministériels. La notion budgétaire d'Équivalent temps plein (ETP) s'impose et devient la principale unité de compte de la RGPP (Ruiz, 2017) : à la fois totem, indicateur de succès et objet futur d'après marchandages interministériels.

Identifier les boursouflures de l'État : le corpus de la RGPP

La première action menée dans le cadre de la RGPP fut d'entreprendre une vaste documentation visant à identifier les trop-pleins, les « gisements d'ETP », et la manière de les traiter. Les documents les plus emblématiques, mais aussi les plus mystérieux furent les rapports RGPP, demeurés confidentiels. Initiée dès le mois de juillet 2007, une première phase (dite RGPP 1), mobilisa 27 équipes d'audit. À partir de mi-2009, une nouvelle vague d'audits fut lancée, sur un périmètre plus large, intégrant les principaux opérateurs de l'État (RGPP 2). Plusieurs caractéristiques distinguaient ces rapports de leurs nombreux prédécesseurs. Premièrement, ils furent en grande partie rédigés par des cabinets de conseil en collaboration avec l'Inspection générale des finances (IGF). Deuxièmement, les rapports étaient confidentiels et circulaient peu, sinon entre cabinets ministériels et secrétaires généraux. Troisièmement, les recommandations des rapports étaient immédiatement intégrées à un processus de décision rapide, piloté par le secrétariat général de la présidence de la République et le cabinet du Premier ministre, ce qui les rendait plus contraignantes pour les administrations. Un service dédié de la DGME exerçait un suivi serré pour chaque ministère et négociait les feux de couleur en fonction de l'avancement des réformes (Gélédan, 2012).

L'un des intérêts de ce dispositif fut de générer, à flux constant, autour des audits, de nombreux documents participant de la même philosophie, à des fins de décision, de suivi des mesures ou d'approfondissement de tel ou tel point, constituant ainsi un corpus à l'unité frappante. Ce corpus, dont le noyau et la source principale demeuraient les rapports d'audit, a été constitué durant toute la période, à mesure qu'apparaissaient de nouveaux besoins. Au cœur de ces textes, on trouvait les « fiches mandat » (figure 4), reprenant chacune des mesures RGPP décidées en Conseil de modernisation des politiques publiques. Chaque réforme y est récapitulée, ainsi que les « bénéfices attendus », formulés en termes d'ETP. Mais on y trouve aussi des éléments de « mises en projet », comme des indicateurs de suivi et un calendrier de mise en œuvre dont chaque étape est inébranlablement fichée sur une ligne du temps. Ces fiches circulaient d'un support à l'autre et constituaient l'ensemble à partir duquel se faisait le suivi des mesures et la négociation avec le ministère concerné. Elles étaient généralement précédées d'analyses récapitulant les départs à la retraite prévus dans le secteur ministériel et le taux de remplacement des agents. Le « un sur deux » n'était donc pas réalisé à l'aveugle ni de manière uniforme. Certes il fixait un objectif global, mais il laissait une marge d'appréciation sur la manière dont devait se répartir l'effort. Les modes de calcul du taux de remplacement ne sont

néanmoins pas explicités dans la plupart des rapports consultés. On ne peut que supposer qu'ils étaient à chaque fois établis selon des ratios observés dans d'autres administrations ou dans des organisations privées, ou résultaient de gains espérés de telle ou telle réforme, ce qui laissait une large place à l'expertise des consultants en charge de la rédaction.

Dans le sillage des rapports, des opérations de soutien étaient menées afin de faciliter la mise en œuvre d'une mesure RGPP. C'est ainsi qu'ont été mises en place, dans de nombreuses instances de l'État, des opérations de *lean management*, qui ont généré des analyses processuelles fines, comme si on avait tendu des loupes au-dessus de tel ou tel secteur de l'action publique. Le *lean management* est précisément une méthode industrielle standardisée pour gérer au plus juste une unité de production, en réduisant autant que possible des stocks qui rappellent étrangement les zones adipeuses à résorber. À son tour, victime des canons de son époque, le mammoth se doit d'être *lean* c'est-à-dire littéralement, « mince ». Il reste à voir si c'est bien dans sa nature.

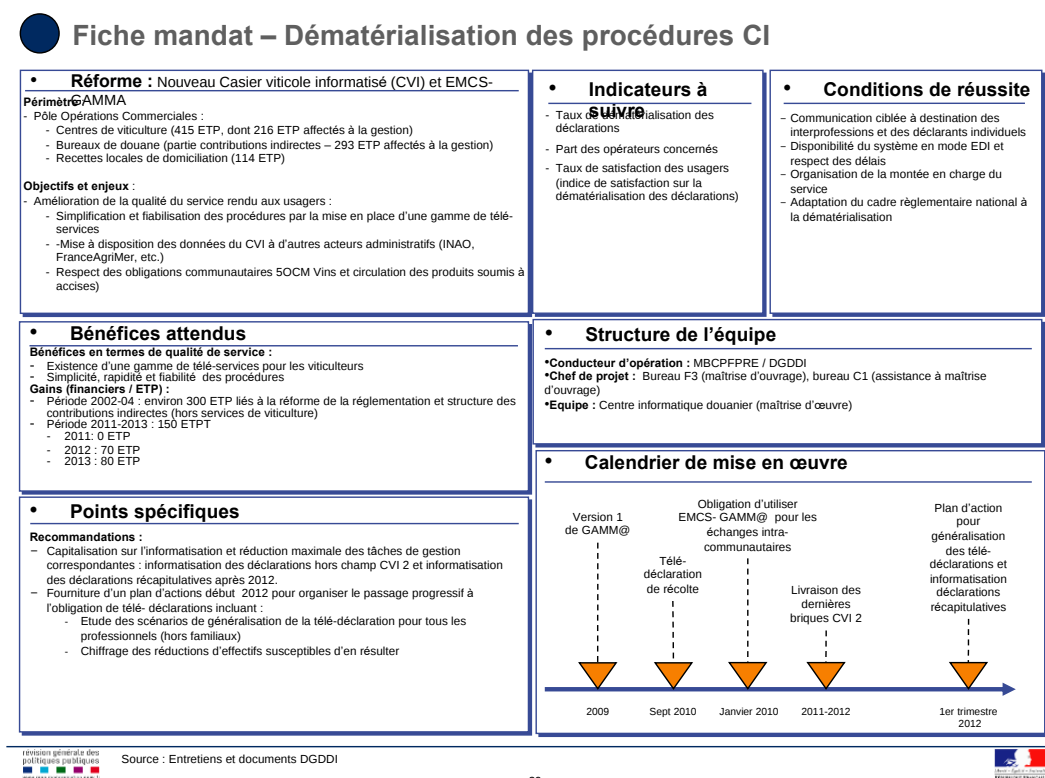


Figure 4 – Fiche mandat de la RGPP, 2010

À travers ce corpus se dessine une représentation d'État de l'État comme corps à réformer, faisant le partage du « juste assez » ou du « trop plein ». Elle diffère cependant de celle proposée, par exemple, dans le cadre de la LOLF, non seulement par son objet, qui n'est pas d'abord financier, mais aussi par son régime de visibilité, étant donné la confidentialité des principaux documents de diagnostic et la fragmentation des informations. Seuls quelques-uns sont en mesure d'étaler devant eux le bilan morphologique du mammouth, même si bien des choses peuvent être déduites des rapports d'étapes rendus publics après une soigneuse mise en cohérence par les communicants de la DGME.

« On est à l'os ! » : le mammouth en détresse

La conséquence de l'inaccessibilité du corpus en est que la critique de la RGPP, si l'on excepte les rituelles passes d'armes de commissions et d'hémicycle⁶, ne pût qu'être principielle ou extrêmement localisée. Les critiques principielles se sont concentrées à déceler dans la réforme une volonté d'affaiblir et d'abaisser l'État (Bonelli et Pelletier, 2010 ; Jeanneney, 2012). Les critiques localisées se manifestaient souvent comme un désarroi vague, comme celui de ce fonctionnaire, en charge de la mise en œuvre d'une mesure RGPP, que j'avais accompagné pour fumer une cigarette sur le pas de porte d'une quelconque dépendance de ministère : « Je ne sais pas où on va. Dans beaucoup d'endroits, on est à l'os »⁷. Les réformateurs auraient donc taillé trop large, allant ainsi, au-delà du gras, coupant le muscle pour arriver au squelette du mammouth. L'expression était alors courante, y compris parmi les réformateurs convaincus, notamment pour évoquer les coupes d'effectifs et la situation des services déconcentrés largement ciblés par la Réforme de l'État territorial (Bezes et Le Lidec,

⁶ Voir par exemple le débat du 17 avril 2008, Assemblée nationale, XIII^e législature. Consultable sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2007-2008/20080146.asp>

⁷ Notes de terrain, février 2010.

2016). Avouant ses doutes, Sonia, fonctionnaire expérimentée et fervente réformatrice, alors en poste à la DGME se confie lors d'un entretien tenu dans son bureau⁸ :

« Sonia : Enfin, y a tout un tas de fondamentaux de l'État, qui doivent être respectés.

Y a quelqu'un, ici à la DGME, qui m'a dit qu'elle avait peur qu'à force de faire des trous dans l'État, on aboutisse à un gruyère et que ça soit la fin de l'État. »

« Moi : Tu perçois, toi aussi, ce risque ? »

« Sonia : Oui, oui. Ça me met mal à l'aise. En fait, je pense que j'avais surestimé la force de l'organisation étatique. Et qu'aujourd'hui, j'ai un sentiment de fragilité de cet édifice. »

C'est bien souvent sous ce régime du malaise et du doute que se manifeste cette crainte d'avoir poussé trop loin la fragilisation de l'État, d'avoir tranché trop fort. Il est vrai que les conséquences les plus concrètes apparaissent souvent trop insignifiantes pour être perceptibles par les pilotes de la réforme. Il s'agit, par exemple, d'une réduction de l'amplitude des horaires d'ouverture de tel ou tel service voire de l'arrêt d'une mission considérée comme non essentielle⁹. À cet égard, le *Livre noir de la RGPP*¹⁰ publié par le syndicat Force ouvrière à partir de remontées locales fut la plus systématique des tentatives pour rendre visibles ces « trous » créés par la réforme et difficilement tangibles pour les administrations centrales.

Ce qui se fait jour, dans ces états d'âme sur le sens même de la réforme c'est une incertitude, sur l'état du corps politico-administratif de l'État. S'il est faible, est-ce parce qu'on l'affame, ou au contraire parce qu'on le gave jusqu'à ce qu'il soit encombré de lui-même ? Il faut dire que chaque évocation de l'encombrante présence du mammoth pointe, en creux, une représentation concurrente qui s'enfuit aussitôt qu'on tente de la saisir tant elle est mal caractérisée : celle d'un corps idéal de l'État.

⁸ Entretien avec Sonia, manager de la DGME, 24 novembre 2010.

⁹ Entretien avec David, fonctionnaire territorial, 16 mars 2011.

¹⁰ Force ouvrière, *Le Livre noir de la RGPP*, 2011.

PRESENCES ET CORPOREITES DE L'ÉTAT OPTIMAL

Il faut avouer que la présence de ce corps idéal n'est pas simple à percevoir et à caractériser. Bien souvent, les manques et les dysfonctionnements du jour sidèrent le modernisateur au point qu'il est tenté de tenir la formulation du devenir de l'État pour dérisoire et trop évidente. Devant l'ampleur du désastre, il s'agirait, d'abord, pour les modernisateurs, de réparer ce qui a cessé de fonctionner. Pourtant, sous l'apparente simplicité de cette réponse émerge une incapacité représentationnelle qui jette un malaise dans le quotidien du travail de réforme. Les modernisateurs ne se contentent pas de réparer l'État. Ils ont besoin de savoir à quel État ils contribuent. Ce malaise, reconnu comme crise, conduit les dirigeants de la DGME à tenter de stabiliser une image de l'État qu'il s'agit ici de construire à travers la caractérisation d'un « État optimal », pour reprendre ici le titre d'un ouvrage testamentaire commandité et co-édité par une DGME alors soucieuse de sa postérité¹¹.

Principes de l'État optimal : un hygiénisme organisationnel ?

Cette question de l'État désirable ne trouve pas de réponse simple au sein de la DGME au fur et à mesure des avancées de la réforme, et pour cause. Programme totalisant et attrape-tout, la RGPP avait fini par agréger plus de 500 mesures allant de la réforme de la carte judiciaire à la mutualisation des services de reprographie. Les temps héroïques passés, les premières difficultés venant, de nombreux agents de la DGME se plaignaient de ne contribuer qu'à des mesures techniques sans parvenir à transformer la physionomie de l'État. Laure qui avait, comme moi, intégré la DGME après quelques années dans un grand cabinet de conseil anglo-saxon se fait l'écho de cette préoccupation :

¹¹ DGME, Rouvillois, Frédéric dir. (2012), *Vers l'État optimal*, Paris, La Documentation française.

« On est vraiment, peut-être, devenu une sorte de cabinet de conseil qui répond à la demande sans avoir un projet, une vision de l'État et d'essayer de guider les différents... ou en tous cas d'essayer d'influencer au maximum pour que ça se produise¹². »

Dans un autre service de la DGME, en charge de la mise en œuvre des mesures de simplification, Claire est habitée par les mêmes doutes :

« Et je pense que c'est tout à fait... ce qui est notre carence aujourd'hui, c'est d'avoir une... vraiment une vision de la réforme et une... enfin une vision non méthodologique de la réforme, quoi, et... et une... une stratégie. Je pense que c'est... c'est ce qui lui manque¹³. »

Le concept de « vision » se réfère, certes, à un lieu commun du management, théorisé par John P. Kotter (1996). Elle fait aussi référence au besoin d'une image, d'une forme à donner au but que l'on se fixe. Et si l'image du mammoth suffisait à unir le petit peuple réformateur, il n'y avait pas vraiment de représentation partagée de l'État désirable. C'est en grande partie pour répondre à cette question que fut lancé, en octobre 2010, le chantier interne « Vision 2015 ». Afin de structurer la réflexion, la direction de la DGME avait posé un cadre à l'intérieur duquel des groupes de travail étaient amenés à intégrer les grands axes de la réforme en cours. Sur une diapositive, présentée à l'ensemble des personnels de la direction, se détache ainsi en lettres capitales, comme gravée sur une tablette de pierre, la description suivante :

« Une administration agile, capable d'anticiper et de s'adapter
Réellement au service de nos citoyens, attentive à leurs besoins et leur rendant compte, garante des valeurs fondamentales de l'État.

Mobilisant l'essentiel de ses ressources sur des tâches à forte valeur ajoutée
Tirant parti des nouvelles technologies
Valorisant au mieux l'engagement et les compétences de son personnel et offrant à chacun le meilleur environnement pour donner le meilleur de lui-même¹⁴. »

¹² Entretien avec Laure, cheffe de projet DGME, 2 janvier 2012.

¹³ Entretien avec Claire, cheffe de projet DGME, 8 février 2012.

¹⁴ Notes de terrain à la DGME, 18 mai 2010.

On voit se dessiner dans cette longue et tortueuse formule, moins le rêve libéral d'un État minimal que celui d'un État optimal, rationnel, dépensant juste assez, maximisant l'usage de ses ressources budgétaires et humaines, en mesure de se ramasser pour mieux concentrer ses efforts. Cette « vision » ne fait toutefois pas l'unanimité, comme en témoigne l'attitude d'Henri, directeur de projets et réformateur convaincu, qui déclare :

« Dans les groupes de travail, je me souviens très bien, en salle 307 avec Sébastien, je l'ai redit à François-Daniel [Migeon, directeur général de la modernisation de l'État durant la RGPP] au cocktail après le séminaire. Je lui ai dit : « Écoute, c'est pas possible. Tout est comme si l'État était un prestataire de service. T'as besoin d'un papier, t'as besoin d'un service, c'est quand même une vision hyper restrictive du truc. Et d'autre part, tu ne couvres pas l'aspect régalien de l'État. L'administration agile, quand t'es un militaire en Afghanistan, quand t'es un policier dans la rue et quand t'es un magistrat... »¹⁵

Henri regrette que la réforme proposée occulte l'État « régalien », garant du maintien de l'ordre et détenteur du monopole de la violence légitime. Sans doute aimerait-il retrouver un peu du Léviathan dans le pathétique mammoth. Pour lui, en effet, la relation de service est précisément ce qui n'est pas essentiel à l'État, ce qui pourrait sans problème être confié à des agences ou des entreprises privées. La vision a besoin d'être comprise et acceptée, pas nécessairement d'être consensuelle, quitte à frustrer. La maxime d'action quotidienne minimale de l'État optimal tient en peu de mots : « Faire mieux avec moins ». Dès le démarrage de la réforme, elle est répétée à l'envi par le directeur général et relayée fidèlement par son état-major au quotidien. De fait, elle déterminait la manière dont la réforme, au sens premier de « redonner forme », allait contribuer à façonner la physionomie et la corporéité de l'État optimal. Cela se faisait sous la houlette hygiéniste des modernisateurs qui déterminaient les remèdes pour parvenir à l'harmonie rationnelle du corps administratif, mais savaient également recourir aux avancées technologiques pour mieux le mécaniser par l'industrialisation et le stimuler par l'informatisation.

¹⁵ Entretien avec Henri, directeur de programmes à la DGME, 9 décembre 2010.

L'idéal d'une harmonie rationnelle du corps de l'État

Les modernisateurs de l'État optimal étaient en quête d'une harmonie rationnelle dont les principes esthétiques sont identifiables au fil des rapports. Le premier de ces principes esthétiques était la mutualisation, portée comme un chantier transversal et inscrite dans plusieurs mesures RGPP. Elle concerne notamment les fonctions dites support, comme les achats des bases de défense ou les infrastructures comme les services de reprographie.

Le deuxième principe était la simplification. Prenons, par exemple, la reconstitution du processus de contrôle de validité d'un contrat d'apprentissage telle qu'elle figure dans le rapport RGPP 2 (figure 5). Sur les cinq dysfonctionnements observés, l'analyse se focalise sur le contrôle de validité de la chambre consulaire et celui revenant aux services déconcentrés de l'État pour proposer une mesure supprimant cette dernière étape et permettant de récupérer les ETP consacrés à la tâche.

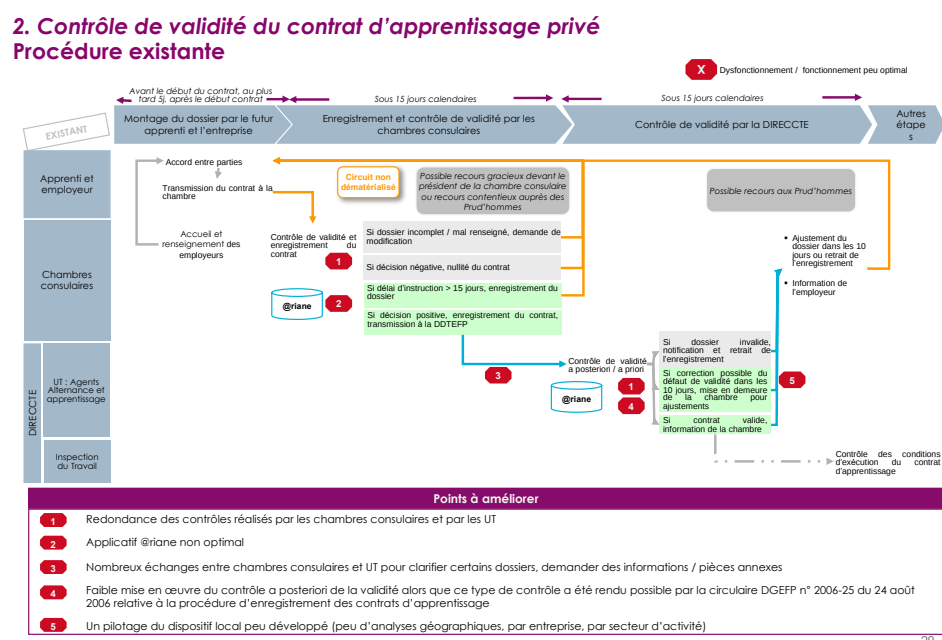


Figure 5 – Reconstitution du processus de contrôle de validité d'un contrat d'apprentissage, 2010

Le troisième principe était celui de la fusion, mise en œuvre dans les grandes directions ministérielles ainsi que dans la RÉATE (Bezes et le Lidec, 2016 ; Arambourou *et al.*, 2021). Le

cas de la réforme territoriale est particulièrement intéressant en ce qu'il rompt avec une organisation largement héritée de la Révolution française et du XIX^e siècle, fondée sur le département, pour concentrer les services de l'État en huit au lieu de vingt-trois directions régionales¹⁶ ; les foisonnants services départementaux étant remplacés par deux ou trois Directions départementales interministérielles en fonction des territoires¹⁷. Outre les très controversées économies attendues, les réformateurs y cherchaient surtout un effet de lisibilité de la présence de l'État sur les territoires et un plus grand travail interministériel sous l'autorité du préfet. « Tu vois, m'explique Henri, en charge du programme "*lean justice*" à la DGME, lors d'une réunion de travail, c'est comme si le préfet avait, réuni autour de lui une sorte de mini-État. Ça permet d'être beaucoup plus impactant »¹⁸.

L'idéal de l'industrialisation de l'administration : le *lean management*

De manière très complémentaire à cette quête de rationalité harmonieuse, on constatait dans la RGPP une propension à industrialiser les fonctions de l'État, assimilées à des processus de production industrielle. Le corps administratif devient un corps-usine, entièrement constitué comme ensemble de chaînes de production administratives qu'il s'agissait d'optimiser. Cela était visible dans la manière dont le *lean management* a massivement été mis en application, par exemple dans les tribunaux de grande instance, pour le processus des divorces par consentement mutuel ou dans services « Étrangers » des préfectures. Venu de l'industrie où il permet de combiner les méthodes de productivité japonaises et les démarches qualité de type 6-sigma, le *lean* a peu à peu gagné le monde des services avant d'être acclimaté dans les administrations (Holweg, 2007). Il passe par une phase de reconstitution collective du processus et la recherche de la meilleure organisation pour éviter les « goulots », c'est-à-dire les accumulations excessives de stocks sur une étape. Les figures 6 et 7 montrent ainsi comment

¹⁶ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

¹⁷ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

¹⁸ Notes de terrain, 21 janvier 2011.

les dossiers accumulés, faute de place, dans le couloir d'un tribunal pouvaient être mis en nombre. Ce qui, dans l'espace du tribunal, apparaissait comme un trop plein de papier était inscrit dans le flux d'une robinetterie étrange où elle devint l'un des bacs d'une suite de réservoirs communicants. À regarder chaque étape de plus près, y sont juxtaposés sans hiérarchie particulière des moments mettant en jeu des moments de recueil d'information, de classement, des décisions juridiques. La richesse du travail bureaucratique, décrite avec minutie par Jean-Marc Weller (2018), y sombre dans l'uniformité gestionnaire du compte des dossiers et de mesure du temps de traitement.



Figure 6 – Dossiers de divorce par consentement mutuel dans le couloir d'un TGI, juin 2011

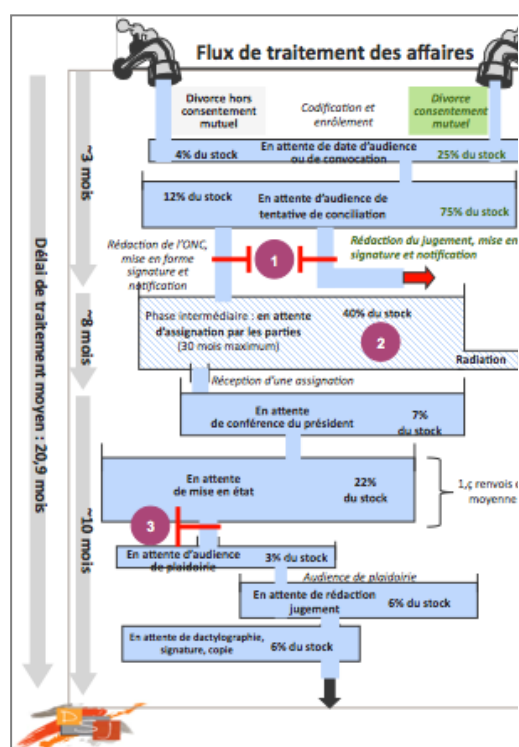


Figure 7 – Reconstitution du processus d'instruction des dossiers dans un TGI, juin 2011

Il m'a été donné, lors d'une opération *lean* où j'accompagnai l'équipe de consultants dans une préfecture de région parisienne, d'observer le même phénomène d'incorporation. Alors que nous passons devant les interminables files d'attente où se massent les étrangers en quête d'un titre de séjour, Jean-Claude, le consultant en charge de la mission, me tire par la manche et me désigne la queue pour m'expliquer : « Tu vois, tous ces gens, avec leur dossier

sous le bras, ils représentent du stock. »¹⁹ Il fallait certes résorber les stocks visibles tels que ceux-ci, mais aussi repérer et traiter les gisements cachés. « Dans une autre préfecture, explique plus tard Jean-Michel, on a trouvé 10 000 dossiers dans un énorme Kardex [meuble de classement horizontal], qui n'étaient pas entrés dans le système informatique ». Humains et dossiers étaient ainsi embarqués, fondus dans le corps administratif dont ils devenaient la matière, au même titre que les fonctionnaires, les édifices et le mobilier. Ils sont partie intégrante de ce grand corps-machine dont il s'agissait de réagencer et d'huiler les rouages. Le *lean* donne donc à voir une image plus complexe d'un mammoth devenu automate, où se mêlent plusieurs qualités de gras pour produire un être composite, parcouru de flux plus ou moins fluides et de caillots plus ou moins imposants.

Une grande partie de l'action du *lean*, tel qu'il a été mis en place dans ces cas particuliers, reposait sur la normalisation quelques opérations à fort impact, comme l'uniformisation du fait de mettre à la disposition des magistrats des trames préremplies pour accélérer les tâches de rédaction. L'enjeu, pour les réformateurs était de gagner en fluidité et en souplesse en combinant fragmentation des tâches et polyvalence : les agents ne prenaient en charge qu'une seule étape de la chaîne et non plus la totalité du parcours d'un dossier, mais étaient, au besoin à même d'intervenir sur une autre étape pour palier à une absence où résorber un stock indésirable. Cette nouvelle organisation du travail va en général de pair avec un réaménagement de l'espace de classement et de travail. Ainsi, dans une autre préfecture dans laquelle je me rendis quelques mois plus tard, je constatais qu'avait été mise en place une armoire de classement pour chaque étape. Portes ouvertes, en vertu du principe de « contrôle visuel de la performance », elles laissaient paraître sur leurs étagères des piles colorées de dossiers comme autant de graphes permettant, d'un seul regard, de repérer un « goulot » ou une anomalie, transformant la salle en un outil de pilotage et de contrôle du processus.

Ainsi l'idéal de performance industrielle en vient-il à façonner certains lieux de l'État, bouleversant la manière dont le travail y est effectué et vécu pour mieux figurer, de manière parcellaire, ce que pourraient être les effets de présence de l'État optimal.

¹⁹ Notes de terrain, en préfecture, 26 janvier 2011.

L'idéal d'un corps augmenté de l'État

La troisième voie de modernisation de l'État optimal était l'informatisation avec pour objectif de produire un corps augmenté de l'État. Certes, le fait qu'une innovation technique bouleverse la physionomie des bureaucraties pour produire de nouvelles formes de présence n'a rien de neuf. Delphine Gardey (2008) montre ainsi comment l'introduction de la machine à écrire transforme l'organisation, mais aussi la manière d'habiter le bureau et de classer. Mais dans le contexte de chasse au gras de mammoth, elle constituait pour les modernisateurs un moyen privilégié de supprimer des ETP, fusse au prix d'investissements colossaux pour mettre en place de grands systèmes d'information des ressources humaines ou encore le progiciel de gestion Chorus. Ces projets ne visaient pas exclusivement l'optimisation de la gestion interne, mais aussi la création de services en ligne. Les services fiscaux ont été pionniers en la matière (Dagiral, 2007). La RGPP, soucieuse, on l'a vu, de « tir(er) parti des nouvelles technologies » veut accélérer le mouvement. Ainsi la mise en place de la dématérialisation accélérée des services douaniers devait-elle permettre à elle seule l'économie de plus de 440 ETP entre 2011 et 2013 selon le rapport RGPP 2.

Du point de vue des services en ligne, a été mise en place une « usine à dématérialiser » devant permettre à chaque usager de trouver et de remplir en ligne l'ensemble des formulaires correspondant à sa situation. Au cœur de cette stratégie de services numériques se trouvait le compte personnel mon.service-public.fr, supposé permettre à chacun d'accéder avec un seul système d'authentification à l'ensemble des démarches administratives. La procédure d'inscription sur liste électorale connut, notamment, un certain succès, sans que la formule pénètre véritablement dans les usages. Cette vogue des services en ligne pose, une fois de plus, la question des régimes de présence du corps de l'État. Corps de papier, solidement inscrit sur le territoire, il étend sa présence aux contrées de l'Internet, et devient ainsi, pour les usagers concernés, une présence numérisée, à la tangibilité plus incertaine, mais convocable presque à volonté. Marie Alauzen décrit en détail ce processus en s'attachant au cas concret du dossier de demande de retraite et conclut à une transformation du « régime scriptural de l'État », allant dans le sens d'un devenir spectral de l'État, fût-ce sur un « mode mineur » (Alauzen, 2019a).

Du point de vue organisationnel, la mesure n° 248 portant création d'une grande Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication voit le jour

début 2011 et donne corps à l'idée d'une informatique d'État²⁰, qui participera, la RGPP passée à l'installation de systèmes de représentations plus techniques de l'État souhaitable, comme l'idéal de l'État plateforme (Alauzen, 2019b).

De ce corps rationnel, industrialisé et augmenté de l'État optimal monte comme une double réminiscence articulant le rêve des Lumières d'un État *automaton*, processuel, conduit par la seule raison (Koselleck, 1979, 27-28) et la conception industrialiste de Saint-Simon réclamant à être « gouverné le moins possible » et « au meilleur marché possible » (1823, 72). C'est donc un corps simplifié, optimisé, mécanisé, parcouru de chaînes de production rationalisées qui se donne à voir. Mais aussi un corps dont la présence physique, qu'elle se manifeste par la présence architecturale ou par l'envahissant papier des formulaires et des dossiers, s'amoindrit pour l'utilisateur et le citoyen qui tendent, peut-être, à être gouvernés, de plus en plus, sans en avoir l'air (Gélédan, 2016).

CE QUE NOUS APPRENNENT LES CORPS POLITIQUES SUR L'ÉTAT ET SA REFORME

Cette étude des représentations modernisatrices esquisse deux voies de discussion : la première montre l'intérêt de réintégrer la question des systèmes de représentations à l'étude de l'activité modernisatrice ; la seconde propose d'ancrer cette étude dans la tradition d'analyse des corps politiques afin d'en prendre la pleine mesure de ce que peut signifier de les mettre au cœur d'un système de représentations.

On l'a vu, la capacité à se représenter l'État, à en invoquer la présence par l'image, est au cœur de l'activité critique des modernisateurs qui ressentent le besoin d'évoquer par le dessin les informations abruptes des rapports. Pour le modernisateur, représenter l'État c'est à la fois ancrer une vision frappante de son diagnostic, mais aussi revendiquer le pouvoir du groupe modernisateur d'agir sur lui. Le corps du mammoth n'est pas qu'exposé, scruté et moqué : il est aussi offert comme terrain à l'action réformatrice par la seule expression de sa maladresse

²⁰ Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une DISIC.

pataude et obsolète. Cette réflexivité des modernisateurs est sans doute l'une des manières dont on peut prendre au sérieux la métaphore, formulée par Philippe Bezes, du « souci de soi de l'État » (2002). À première vue, en effet, l'État n'a pas de subjectivité qui lui permettrait ce retour à lui-même. Mais il tient ainsi le rôle que lui assigne Durkheim (2015 [1950] p. 141) : celui d'un « organe spécial chargé d'élaborer certaines représentations qui valent pour la collectivité ». Que l'État se mêle de penser l'étatisation des sociétés comme il le ferait pour n'importe quel phénomène social d'importance n'est que le corollaire de son omniprésence, tissée dans l'épaisseur de notre quotidien. En ce sens, la projection dans une corporéité permet de proposer une phénoménologie du corps à travers la scrutation de ce que les réformateurs eux-mêmes assimilent au gras ou au muscle pour donner lieu à un programme d'action collective. Néanmoins, on perçoit bien que la capacité à figurer un État désirable demeure bien en deçà de l'acuité avec laquelle est posé le constat. Le mammoth, sature de sa présence l'horizon de ceux qui le réforment, alors enchaînés au destin tragique de la critique gestionnaire. Imaginer un État plus désirable, créer de nouveaux possibles, de nouvelles volitions qui parviendrait à s'imposer à la collectivité n'est certes pas simple. Quant à l'État optimal, il constitue bien le principal horizon de la période RGPP, dans la mesure où aucun système de représentations concurrent ne parvient à s'imposer au-delà du cercle restreint des communautés modernisatrices, précisément parce qu'elles sont impuissantes à proposer de nouveaux horizons d'attente qui pourraient être accueillis par la société. Il faut reconnaître que la persistance avec laquelle le diagnostic est posé en termes techniques n'a rien pour emporter ni les convictions ni les cœurs. La RGPP constitue un moment paradoxal dans la trame de l'histoire récente de la modernisation de l'État. Suite logique du mouvement gestionnaire lancé dans un relatif consensus politique avec le vote et la mise en place progressive de la Loi organique relative à la loi de finances (LOLF) de 2001, elle exacerbe pourtant les clivages politiques par sa méthode et la constitution de la réforme de l'État en problème public par l'exécutif. En d'autres termes, la RGPP est un moment de dramatisation rhétorique des enjeux de réforme sans que la controverse épouse les contours de systèmes de représentations antagonistes. Il faudrait, pour cela, redonner un contenu politique à la question de la juste présence de l'État pour la société pour être en mesure d'échafauder de nouveaux édifices fictionnels plus prometteurs.

À cet égard, renouer avec une généalogie des corps politiques et y replacer la question de la réforme constitue une piste de renouvellement des systèmes de représentations et de dépassement de la gestion. Car considérer l'État comme corps à réformer, c'est s'ancrer dans la continuité de l'imaginaire politique de l'Occident. En 1640, le chancelier Séguier châtié avec

violence la révolte fiscale des Nu-pieds en recourant à ce que Michel Foucault nomme « un faste répressif » où les limites entre droit et politique sont largement transgressées et mises en scène. « À la place du roi absent, commente Michel Foucault, s'avance le corps visible de l'État » (2015, 71-72), encore constitué par des individus et non, déjà, par des institutions et des organes. C'est la première occurrence dans l'histoire moderne, où l'État s'émancipe de la personne de roi. Certes, on rend la justice, on lève l'impôt au nom du roi, mais sans pouvoir d'ordinaire, comme le fait Séguier, s'affranchir souverainement du droit commun. D'ores et déjà, ce qui se manifeste c'est la capacité de l'État à se rendre présent, en l'absence même du souverain, en vue de l'action. L'exemple de Louis XIV, qui se met en scène comme corps souverain ne doit pas nous tromper. L'histoire de la monarchie absolue est celle d'un rapport de force entre le roi qui prétend englober dans son corps mystique à la fois l'État et la nation et les forces des Parlements, des élites nobiliaires ou des Ordres. Louis XIV ne serait sans doute pas devenu monarque absolu et roi-machiniste (Apostolidès, 1980) sans la Fronde. Antoine de Baecque voit dans la transition du corps-État vers les États généraux, puis l'Assemblée nationale d'abord une défaite de ce corps-État du roi, à travers la publicisation de l'impuissance de Louis XVI, puis son animalisation en roi-cochon (1994). Même *in praesentia*, le corps du roi est incapable, ce qui entache, à plus forte raison, son pouvoir de se rendre efficace *in absentia* par son image. Quelque chose se brise ici dans le système de l'Ancien Régime. La Révolution, en décapitant le roi, rompt brutalement l'union du corps naturel et du Corps politique. Désormais détaché de la personne royale, le Corps politique est recueilli par les révolutionnaires, à la recherche d'un arrangement fictionnel à la hauteur de la dualité mystique de la monarchie et susceptible de la concurrencer. Sieyès commence ainsi par faire du Tiers état, seul ordre, selon lui, apte à constituer la nation tout entière, le « grand corps des citoyens » avant de l'arrimer aux arrangements complexes de la représentation parlementaire, vue comme une projection du corps symbolique de la Nation vers le corps réel de l'Assemblée. Mais le corps parlementaire né de cette transmutation n'échappe pas aux lois terrestres du dépérissement et de la sénescence. Il revient donc au moment électoral d'en assurer à la fois la mort et la régénération afin de lui conférer une permanence construite en symétrie parfaite de la continuité royale (Baecque, 1994). Le XIX^e siècle politique expérimente plusieurs configurations successives issues de ces systèmes de représentations concurrents en y ajoutant celui de l'homme-peuple impérial (Rosanvallon, 1998). La III^e République, au finir des spasmes révolutionnaires, propose finalement une version radicale basée sur une théorie libérale de la représentation selon laquelle le citoyen, au moment du vote abdique toute souveraineté au profit du représentant, situant assez naturellement le corps souverain dans la

représentation parlementaire (Roussellier, 1999). Ce temps du parlementarisme absolu ne résiste pas bien longtemps à l'abaissement de la fonction de député et à l'emprise croissante de l'exécutif, appuyé sur le développement du puissant appareil bureaucratique de l'administration (Roussellier, 2015). C'est à ce point de bascule, dans la longue transition entre le XIX^e et le XX^e siècle que la notion de « service public », notamment théorisée par Léon Duguit (1907), prend consistance jusqu'à finir par constituer la voie de réalisation individuelle du progrès promis à l'humanité (Pisier-Kouchner, 1972). À la Libération, l'administration nouvelle, fut l'un des creusets de la régénération nationale avec la promotion du « jacobinisme de l'excellence » (Rosanvallon, 2008) largement incarné par la nouvelle École nationale d'administration. La crise persistante que traverse depuis plus de quarante années maintenant ce principe de service public dit à la fois la difficulté à formuler des fictions susceptibles de fonder l'action modernisatrice. D'où le risque persistant qu'elle demeure prisonnière de l'injonction gestionnaire, quitte à être vidée de tout contenu.

*

* *

Le système de représentations des modernisateurs de la RGPP peut s'articuler dans la tension qui tient ensemble une représentation quasi-clinique de l'État tel que les réformateurs se le représentent – un mammouth qu'il importe de mettre à la diète – et une image floue d'un État optimal complexe à figurer, mais désirable. Cette tension contribue à orienter l'activité des réformateurs, qui, en produisant des représentations chiffrées et figurées, tentent de rendre présentes et donc tangibles pour eux comme pour les autres, les corporéités de l'État et d'asseoir leur droit à agir sur elles. Il a ainsi été possible de montrer la productivité de réintroduire cette symbolique du corps de l'État pour mieux comprendre l'activité de réforme elle-même. La question qui demeure est la capacité de ces réformateurs à produire des représentations plus largement désirables et empreintes d'un imaginaire plus riche que celles issues du messianisme technologique ou de l'esprit gestionnaire. Non qu'il soit, sans doute, souhaitable de réveiller le Léviathan, qu'il s'agisse du serpent biblique ou de l'humanoïde inquiétant au corps constitué

de visages humains de Hobbes. Il n'est, de toute manière, pas impossible qu'il ne dorme encore que d'un œil.

Références bibliographiques

- Alauzen, Marie (2019a), « Fardeau administratif et travail de modernisation de l'État. Le dossier de demande de retraite, témoin de dix ans de simplification administrative », Association française de science politique, juillet 2019, Bordeaux. En ligne : <hal-02370880>.
- Alauzen, Marie (2019b), *Plis et replis de l'État plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France*, thèse de doctorat, Paris, PSL - Mines ParisTech.
- Apostolidès, Jean-Marie (1981), *Le roi-machine : spectacle et politique au temps de Louis XIV*, Paris, Éditions de Minuit.
- Arambourou, Clément ; Négrier, Emmanuel ; Paoletti, Marion ; Simoulin, Vincent (2021), *Politiques de la fusion. Organisations, services, territoires*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, collection « Droit et société ».
- Baecque, Antoine de (1994), *Le Corps de l'histoire : métaphores et politique*, Paris, Calmann-Lévy.
- Bezes, Philippe (2002), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du « souci de soi de l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 102, n°2, p. 307-325.
- Bezes, Philippe ; Le Lidec, Patrick (2016), « Politiques de la fusion », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, p. 507-541.
- Bonelli, Laurent ; Pelletier, Willy (dir.) (2010), *L'État démantelé : Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.
- Bredenkamp, Horst (2003) : *Stratégies visuelles de Thomas Hobbes. Le Léviathan, archétype de l'État moderne*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Dagiral, Éric (2007), *La construction sociotechnique de l'administration électronique. Les usagers et les usages de l'administration fiscale*, thèse de doctorat, Paris, École des Ponts-Paritech.
- Duguit, Léon (1907), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger*, p. 411-439.
- Durkheim, Émile (2015), *Leçons de sociologie*, (préf.) Serge Paugam, 1^{re} édition 1950, Paris, Presses universitaires de France.
- Foucault, Michel (2015), *Théories et institutions pénales : cours au Collège de France, 1971-1972*, Paris, EHESS, Gallimard, Éditions du Seuil.
- Gardey, Delphine (2008), *Écrire, calculer, classer : comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte.

- Gélédan, Fabien (2012), « Le management au secours de services publics ? Modernisation de l'État et régimes de domination à l'heure de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – 2007-2012 », *Siècles. Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, n° 35-36.
- Gélédan, Fabien (2016), « Spectres du Léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique*, n° 157, n° 1, p. 33-48.
- Holweg, Matthias (2007), « The genealogy of lean production », *Journal of Operations Management*, vol. 25, n° 2, p. 420-437.
- Jeanneney, Jean-Noël (2012), *L'État blessé*, Paris, Flammarion.
- Kantorowicz, Ernst (1989 [1957]), *Les Deux Corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, trad. Nicole et Jean-Pierre Genêt, Paris, Gallimard.
- Koselleck, Reinhart (1979), *Le règne de la critique*, Paris, Éditions de Minuit.
- Lemoine, Benjamin (2016), *L'ordre de la dette : les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte.
- Marin, Louis (2005), *Politiques de la représentation. Études 3*, Paris, Collège international de philosophie, Kimé.
- Margairaz, Dominique (2005), « L'invention du « service public » : entre « changement matériel » et « contrainte de nommer », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52-3, n° 3, p. 10-32.
- Pisier-Kouchner, Evelyne (1972), *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Quéré, Olivier (2020) *L'Atelier de l'État. Des cadres intermédiaires en formation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica ».
- Rosanvallon, Pierre (1998), *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- Rosanvallon, Pierre (2008), *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil.
- Roussellier, Nicolas (1999), *Le parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Roussellier, Nicolas (2015), *La force de gouverner : le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard.
- Ruiz, Émilien (2013), *Trop de fonctionnaires. Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (1850-1950)*, thèse de doctorat en histoire, Paris, ÉHESS.
- Ruiz, Émilien (2017), « Y a-t-il trop de fonctionnaires ? », *La Vie des idées*.

Saint-Simon, Henri (1823), *Le catéchisme des industriels*, Paris, Imprimerie de Sétier.

Siné, Alexandre (2006), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica.

Weller, Jean-Marc (2018), *Fabriquer des actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica.