



HAL
open science

Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015)

Fabien Gélédan

► **To cite this version:**

Fabien Gélédan. Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015). Revue française d'administration publique, 2016, 157 (1), pp.33. 10.3917/rfap.157.0033 . hal-03289500

HAL Id: hal-03289500

<https://hal.science/hal-03289500>

Submitted on 17 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.

Fabien Gélédan
École Nationale d'Administration (ENA)
Dauphine Recherches en Management (Equipe MOST)
EM Lyon - OCE Research Centre

Spectres du Léviathan L'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015)

*Léviathan, ce serpent immense, Léviathan, ce serpent à
divers plis et replis*

Isaïe, 27-1 (trad. Lemaître de Sacy)

Résumé

Que fait la simplification administrative à l'État ? Fondé sur une enquête ethnographique conduite entre RGPP et MAP, cet article propose de comprendre la simplification comme une mutation de la présence sensible de l'État. On passe en effet d'une conception libérale fondée sur l'allègement de la « charge administrative » dans le but de favoriser la compétitivité et la croissance, à une vision visant l'amélioration de l'expérience des usagers. Cette évolution, appuyée sur des techniques de plus en plus sophistiquées et diversifiées, comme l'économie comportementale, tend aujourd'hui à dépasser le seul cadre de la simplification pour prendre en charge la nature même de la relation à l'État.

Mots clés : simplification – usager – RGPP – MAP – réforme de l'État – MRCA

Abstract

This paper attempts to understand how administrative simplification impact the state. It draws ethnographic data collected in the French organization in charge of state modernization between 2009 and 2015. These data shows that a shift occurred from a liberal vision focused on administrative burden reduction and economic growth to a customer-oriented conception of administrative simplification. This evolution can be grasped through the study of emergent techniques, such as behavioural science and tends to affect the very nature of the relationship between the state and the individual citizen.

Keywords : simplification – red tape – administrative reforme – France

La simplification administrative semble, depuis le début des années 2000, fermement intégrée aux politiques de modernisation de l'État. Rien qu'entre 2006 et 2015, on compte, pour la seule France, cinq lois de simplification et, au bas mot, trois cent-cinquante mesures annoncées dans le cadre de trois programmes de grande ampleur : « Mesures et réduction des charges administratives » (MRCA) qui s'inscrit dans une dynamique européenne (2006-2011), le

programme « 100 simplifications » (2009-2012), dissimulé au creux de la très controversée Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), et le « choc de simplification » (lancé en mars 2013), partie émergée de la très discrète Modernisation de l'Action Publique (MAP). Il faut avouer que la simplification est bien dans l'esprit du temps ; elle participe pleinement de l'idéal entrepreneurial et antibureaucratique – c'est-à-dire libéral – qui sert de principe réformateur, depuis quelques décennies, à la plupart des vieilles constructions administratives occidentales. L'efflorescence de groupes de réflexions et de commissions « anti-paperasse », prolixes en notes et en volumineux rapports n'est que la manifestation paradoxale de cette constitution récente de la simplification en problème public et sa saisie par les moyens administratifs même qui sont dénoncés : ceux de la bureaucratie. La cause est d'autant plus séduisante qu'elle ratisse large : quel mot d'ordre plus susceptible de séduire aussi bien le chef d'entreprise que l'anthropologue anarchiste en passant par l'économiste *mainstream* ou l'association d'usagers en colère ? Pour autant, prétendre subsumer les politiques de simplification sous un cadre de compréhension unique qui les présenterait comme une activité homogène, univoque et consensuelle que seules contrarieraient des postures passéistes ou corporatistes de « résistance au changement »¹, reviendrait à manquer ce qui s'y joue concrètement : la manière dont elles contribuent au mouvement de modernisation et donc à la construction de nouvelles formes bureaucratiques (Clegg, Harris et Höpfl, 2011; Courpasson et Reed, 2004; Du Gay, 2005). En d'autres termes, ce qui se trame dans la simplification, c'est une mise à la question des « arts de gouverner » (Senellart, 1995), des techniques à travers lesquelles se déploie et se donne à sentir l'action efficace, intramondaine, de l'État. C'est pourquoi je propose de voir dans le processus de simplification l'émergence progressive d'une épreuve d'État, c'est à dire, comme l'écrit Dominique Linhardt, une de « ces séquences qui se détachent de la trame du procès social et qui ont pour caractéristique que l'État y devient l'objet d'une *incertitude* et d'une *scrutation collectives* » (Linhardt, 2012, p. 9). C'est dans ce moment d'épreuve, dans ce qui résiste à l'interrogation, que l'on peut saisir, comme dans un tremblé, quelque chose de l'État et de son devenir, jusqu'à présent dissimulés dans l'ombre portée marmoréennes des édifices institutionnels. Car l'activité de simplification, sous l'humilité de ses apparences, est installée dans un postulat antibureaucratique qui vise au cœur le Léviathan, et participe de la mutation des voies par lesquelles il s'opérationnalise. De fait, en dépliant le processus de l'épreuve, on met au jour ce qu'on pourrait nommer *une mutation progressive des modes de présence sensible d'État*. Ce qui est ébranlé dans cette évolution, c'est le double régime traditionnel par lequel l'État classique se donne à ressentir : d'une part, la liturgie de l'État en majesté et d'autre part, le frottement de la relation concrète aux guichets ou aux « agents de base » (Lipsky, 1980). À travers le développement de l'administration électronique, la rationalisation des implantations, la ré-ingénierie des processus on en arrive au paradoxe d'un État dont l'omniprésence n'est pas atténuée mais change de nature pour devenir diffuse, spectrale. La mutation est d'abord technique et procède de la mise en place de nouvelles pratiques managériales et du déploiement d'outils numériques comme des démarches en ligne sous forme de sites ou d'application mobiles et autres plate-forme d'*open data*. Mais elle est également organisationnelle, et affecte les formes même de la bureaucratie, sommée de substituer la transparence au secret voire de mettre l'utilisateur au centre de son fonctionnement. Elle est enfin largement politique, en ce qu'elle est embarquée dans des modes inédits de rapport aux publics, donc, de formes renouvelées du gouvernement des hommes, que cela passe par la promotion la participation, ou au contraire, par des modes renouvelés de contrôle.

Deux « configurations »² de simplification peuvent être identifiées sous le foisonnement apparent des plans de simplifications. La première de ces configurations, à laquelle on peut

¹ Comme le jargon managérial s'empresse de nommer de manière générique toutes les oppositions pour éviter d'avoir à les caractériser précisément et donc à les prendre au sérieux.

² Le terme est emprunté à Philippe Bezes (2009)

assimiler le programme MRCA et le choc de simplification, s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et voit formuler ses objectifs en termes économiques (compétitivité et de croissance). La seconde trouve une première expression dans le programme « 100 simplifications » avant de se voir prolonger dans toute une partie des activités de la MAP qui dépassent le seul plan de simplification, mais ont en commun de vouloir agir directement sur perceptions des citoyens et des usagers, à travers, par exemple la mesure de la « complexité perçue ».

Une première section a pour objectif de poser des jalons théoriques permettant de penser la simplification comme épreuve d'État. La seconde et la troisième section montrent comment se produit le passage d'une simplification libérale où toute présence de l'État est vue comme une charge à une simplification comme politique de régulation des perceptions des usagers. La dernière partie tire les conséquences de ce parcours et formule quelques propositions sur ce que la simplification fait à l'État.

1. Les politiques de la simplification comme épreuves d'État

Que signifie concrètement simplifier l'administration ? Répondre à cette question implique de comprendre, sous le vocable générique, ce qui est effectivement visé, à savoir la complexité dont elle prétend constituer l'envers. Car la simplification part de l'établissement d'un savoir d'État à la fois descriptif et prescriptif, appuyé sur des techniques bien identifiées de saisie de du monde.

De quoi la complexité est-elle le nom ?

Si la simplification ne se laisse pas saisir facilement c'est en effet que le mal auquel il s'agit de porter remède est évanescent et informe tant il est diffus, tissé dans l'expérience concrète du frottement des individus avec les administrations ou dissimulé dans les plis et replis innombrables du Léviathan. À cet égard, l'anglais, à travers l'expression ironique et floue de « *red tape* », est sans doute plus juste dans son imprécision que l'abstraite « complexité administrative » ou le vocable un peu faible de « paperasse » auquel la traduction l'assigne souvent. La *red tape* recouvre aussi bien la prolifération des autorisations d'exercer que les délais requis pour l'obtention d'un permis de séjour, l'épaisseur troublante des codes législatifs ou l'excès de rigueur procédurale d'un guichetier consciencieux. Ce que cette expression désigne dans la complexité n'est pas la complexité elle-même mais le caractère inutile, absurde, arbitraire d'une règle ou de son application (Gouldner, 1952, p. 412-413). Elle est ce qui est « en trop », le déchet d'une gestion bureaucratique dont elle cristallise les excès. En négatif se dessine une vision prescriptive de l'action publique « simple » : c'est ce qui reste quand on a retiré ce « en trop ». Cela revient à dire que la complexité constitue ainsi une perversion de l'idéal-type wébérien inhérente au développement bureaucratique des organisations. La difficulté réside, comme

Note méthodologique : une ethnographie de la modernisation de l'État

Les données présentées ici ont été collectées au cours d'une enquête menée entre septembre 2009 et juin 2015 au sein des services en charge de la modernisation de l'État. Recruté comme chef de projet, j'ai pu participer au plan de simplification mené pendant la RGPP, puis à la MAP.

La part essentielle des données provient des notes de terrains produites au jour le jour et à la collecte d'objets pris dans l'activité quotidienne (documents, compte-rendu de réunions...). Elle est complétée par un corpus important de documents internes. Cent entretiens non-directifs ont également été conduits avant d'être dactylographiés et de subir un codage thématique.

Une part limitée de ces données est présentée ici, dont une partie sous la forme de verbatim et d'extraits de documents de travail internes. Ces inserts ne sont en rien illustratifs ; ils sont la matière même à partir de laquelle est constitué la connaissance présentée et participent de l'administration de la preuve propre à l'ethnographie.

l'écrit Alvin Gouldner, dans le fait que « la notion de complexité administrative (*red tape*) comme problème social ne peut être expliquée sans une compréhension du cadre de référence de la personne qui l'emploie » (1952, p. 411). En d'autres termes, on aurait tort, de considérer la simplification comme l'objet univoque d'un accord partagé qui la situerait au-delà, ou plutôt, en-deçà du politique. Les règles édictées par le code du travail qui met à la peine le chef d'entreprise constituent ainsi une protection pour la plupart des salariés. La façon dont la simplification est opérée a donc à voir avec la manière dont l'État régule les rapports de force qui traversent le tissu social.

Étudier les effets d'État : du double régime de la présence de l'État à l'idéal de transparence administrative

De fait, ce que questionne et remet en cause l'activité de simplification, ce sont les modes par lesquels l'État intervient dans le monde et donc, par lesquels il gouverne. Il se trouve que les édifices étatiques occidentaux se sont construits sous le régime de la double présence au monde : la gloire du cérémonial et le règne de l'administration. Poser cela, c'est dire que l'État n'est autre que ce que Pierre Legendre nomme un « montage » : « une dualité d'éléments hétérogènes – la matérialité du monde et le royaume, su et insu de l'image – que le langage à la fois réunit et sépare, montage tendu vers l'impossible coïncidence parfaite de ces éléments, leur adéquation. C'est cette tension même qui structure et fait tenir le tout, portant le *pourquoi ?* sans réponse et indéfiniment repris » (2001, p. 15-16). En d'autres termes, c'est elle qui permet l'incessant travail, dans le langage, entre les images idéelles, mythiques, et le monde matériel qui produit l'institutionnalité des sociétés humaines. Penser l'État occidental suppose en revanche de pouvoir le penser dans sa double dimension matérielle et idéale. Pour cela, Timothy Mitchell propose le concept d'« effet d'État » qui embrasse l'ensemble des dispositifs, par exemple de spatialisation, de représentation ou de surveillance, par travers lesquels l'État existe effectivement dans la vie concrète des individus. L'effet d'État désigne ce qui est éprouvé dans l'interaction avec les administrations, au guichet, lors d'un contrôle de police, à la réception d'un courrier des impôts, dans ce moment de frottement, souvent pénible qui nous rappelle qu'après tout, nous sommes gouvernés. C'est dans cet instant même où l'on fait l'expérience de l'État que l'on s'assure de son existence et qu'on en appréhende les formes. En s'en prenant à ces arrangements, la simplification questionne sa présence sensible au monde et met donc l'État lui-même à l'épreuve.

2. Vers une saisie de la complexité par l'expérience : du *Standard Cost Model* à la complexité perçue

Le début des années 2000 marque, dans l'Union Européenne, le début d'un engouement pour la simplification, dans le cadre d'une impulsion donnée par l'OCDE, puis par la Commission. Acclimatée en France dans le cadre du programme MRCA, cette politique est mise sous le boisseau en 2008 avec l'arrivée de la RGPP pour être progressivement remplacée par une politique dite « d'écoute des usagers ».

MRCA : l'épreuve libérale

En 2001, l'OCDE fait paraître un état des lieux du poids que font peser les régulations sur petites et moyennes entreprises (OECD, 2001), avant de publier, en 2003, un important rapport proposant un bilan des stratégies de simplification dans plusieurs pays (OECD, 2003). L'organisation y estime à 4% du secteur marchand le coût global de la complexité et y voit donc une réserve de croissance importante, équivalente pour la France à environ 64 milliards d'euros. Après un premier bilan en 2006, la Commission Européenne relance le processus et met en place

un groupe de travail (*High Level Group on Administrative Burdens*) qui se réunit jusqu'en octobre 2014. Un objectif de baisse de 25% de la charge administrative pesant sur les entreprises est alors fixé aux États membres.

C'est ainsi qu'est lancé le programme MRCA, porté par la toute nouvelle Direction Générale pour la Modernisation de l'État (DGME) avec pour double objectif d'identifier et de quantifier précisément l'ensemble des charges occasionnées par la législation pour les entreprises et pour les administrations. Commence ainsi un lent et fastidieux travail de recensement qui aboutit à l'identification d'environ 10 000 obligations dans 49 codes et 600 textes (OECD, 2010, p. 137). Mais c'est dans l'accent mis sur la quantification de la charge que réside la spécificité de MRCA. Cela relève, à bien des égards, de l'esprit du temps : celui de la « cité néolibérale » et de sa frénésie quantificatrice dépeinte par Alain Desrosières. Dans cette perspective, l'activité de quantification constitue une activité « socialement et cognitivement créatrice » qui ne se réduit pas à la seule mesure (2012, p. 267) mais suppose l'établissement préalable d'une convention d'équivalence permettant de rapporter l'objet mesuré à d'autres types de grandeurs.

La méthode préconisée par l'OCDE comme par la Commission pour quantifier le « stock » réglementaire est celle dite des « coûts standards » ou *Standard Cost Model (SCM)*³. Basé sur des mesures réalisées notamment aux Pays-Bas, le modèle repose le calcul d'un « coût par activité » répondant sur des estimations en temps, salaire et équipement requis pour chaque démarche ce qui permet de calculer le coût global de la charge administrative dans un pays donné. La formule de calcul est d'une simplicité frappante :

$$\text{Charge administrative} = \text{Coût par activité} (\text{Durée} \times \text{coût} + \text{équipement}) \times \text{Quantité (nombre d'entreprises concernées} \times \text{fréquence de la démarche)}$$

En dépliant le calcul du « coût par activité » on met au jour une série de trois opérations qui, à travers les conventions établies, éclairent une part de la conception de l'État à l'œuvre dans la stratégie de Lisbonne. La première opération est définitionnelle : la complexité est assimilée à la totalité de la « charge administrative » comprise comme agrégation de l'ensemble des formalités réglementaires. La seconde opération pose une première équivalence en ramenant chacune de ces formalités au temps de travail nécessaire à son accomplissement. Enfin l'opération finale établit une seconde équivalence en mettant en rapport cette quotité temporelle avec un prix moyen de travail salarié pour aboutir, *in fine* à un coût global.

Le corrélat de cette conception où toute obligation légale constitue une charge à la fois pour l'entreprise et pour l'administration est l'oblitération de toute référence à l'efficacité ou à l'utilité sociale de telle ou telle réglementation au profit de l'objectif affiché d'un surcroît espéré de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) et de gains de productivité dans l'État. La signification de la règle de droit se perd et se dissout dans la masse uniforme d'unités monétaires. Il n'y a plus que de « la norme », amas imposant et inerte qui étouffe les entreprises. Sous l'argument de la simplification, on ne peut se défendre d'entendre la vieille critique libérale de l'envahissement de la société par l'État. À cette aune, l'horizon logique de MRCA serait la disparition progressive de l'État pour laisser place au seul marché. Au vu de la généalogie de cette politique, rien d'étonnant à cela : la Commission Européenne ne brille pas par son amour de l'intervention de l'État dans l'économie. Le paradoxe est que cette critique soit formulée dans les termes même de la bureaucratie à travers un savoir d'État constitué par des administrations à des fins même de gouvernement des administrations. MRCA se poursuit officiellement jusqu'en 2011, mais sans donner lieu à des mesures concrètes. C'est que cette conception purement libérale d'un État vouée aux gémonies n'a pu être portée politiquement et n'a pas été

³ Le guide SCM de l'OCDE est disponible en ligne : <http://bit.ly/1XWncj4>.

instrumentée. Si l'État traditionnel y résiste c'est qu'il s'agit d'un couteau sans lame, incapable de mordre dans les vieux rouages administratifs.

La RGPP, l'épreuve managérialiste

L'alternance politique marque une rupture sur plusieurs points avec la période MRCA quant à la politique de simplification. Le lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) traduit, dans l'ordre de la réforme administrative, la politique de « rupture » annoncée par le candidat Sarkozy. C'est désormais la réduction des effectifs qui est à l'ordre du jour et par laquelle s'opère désormais le « désencombrement » de l'État. Avec cette nouvelle formulation du poids de l'État dans l'économie et la société s'installe un paradigme managérialiste qui relègue, pour un temps, MRCA au rang de vieillie. La simplification administrative passe alors au second plan au profit de réformes de structure. Une gouvernance au plus haut niveau est installée, afin que les mesures décidées soient effectivement mises en application. La simplification y est finalement rattachée au second semestre 2009. Sur le plan organisationnel, la DGME connaît une brutale réorganisation entre fin 2007 et début 2008 qui aboutit à la création d'un service « Innovation » dédié à « l'écoute des usagers » et se voit chargée de la définition de nouvelles pistes de simplifications. Une fonctionnaire recrutée à la DGME pour mettre en place le système d'écoute se souvient trois ans après :

C'est l'effet François-Daniel Migeon, quasi-essentiellement. Moi je sais que quand j'ai été recrutée, il m'a dit texto : il faut faire entrer l'utilisateur dans la DGME. Il faut ouvrir les portes, les fenêtres, et faire entrer l'utilisateur à la DGME, parce que c'est trop techno. Donc c'est vraiment les mots... la base.

Claire, 57 ans, manager DGME⁴

La centralité soudaine de la figure de l'utilisateur dans la politique de simplification n'est pas un hasard et doit beaucoup à la volonté de s'inspirer des pratiques marketing en vogue dans les entreprises. C'est un cabinet de conseil renommé qui a inspiré la création d'un service « innovation » et les nouveaux recrutements font entrer dans l'État de manière assez inédite d'anciens consultants expérimentés pour avoir, comme il était fréquent de l'entendre alors, « le meilleur du public et le meilleur du privé ». Dans la panoplie de ces nouveaux venus, on trouve des méthodes, des techniques managériales dont le petit air de *New Public Management* a tout pour effaroucher les administrations environnantes. Le nouveau service n'hésite pas, alors, à se proclamer « direction marketing de l'État » et, parfois, à substituer le terme de « client » au plus policé « usager ». À cet usager, il faut néanmoins donner une voix et, si possible, un visage. Courant 2008, commande est passée à l'institut BVA de trois études fondatrices afin de mesurer les « attentes » des usagers vis-à-vis des services publics : la première sur les particuliers, la seconde les entreprises, la dernière sur les collectivités territoriales. L'épineuse question de la définition est réglée en considérant comme usagers les répondants « ayant eu l'usage d'un service au cours des 24 derniers mois ». Les études sont menées sur un échantillon représentatif, à partir duquel sont extrapolées des moyennes. Les résultats, présentés sous la forme d'« événements de vie », agrègent l'ensemble de l'expérience de l'utilisateur sur une séquence de type « je me marie », « je suis handicapé », indépendamment de l'administration qui porte le sujet. Ces événements de vie constituent des points nodaux qui, mit bout à bout, représentent l'ensemble des occasions de contact qu'un usager peut avoir avec les administrations au cours de sa vie. Il ne s'agit néanmoins pas de se limiter à capter le moment de la démarche administrative, mais de « partir du ressenti de l'utilisateur » sur l'ensemble d'une séquence et, donc, de dépasser les « silos » administratifs. Comme

⁴ Entretien DGME.

l'explique Anna, en charge d'un pan de simplifications, à un interlocuteur dubitatif dans un ministère :

Si on parle, par exemple de la création d'entreprises, c'est l'un des événements de vie qui a été le plus travaillé depuis 2000. Pourtant, il ressort toujours très haut en complexité ressentie. En faisant le parcours, on s'est rendu compte qu'il y avait plein d'acteurs, pas forcément des administrations, qui intervenaient à chaque stade et qui engendraient des difficultés.

Anna, 38 ans, manager DGME⁵

Il s'agit donc désormais d'être « la voix de l'utilisateur auprès des administrations ». À travers la figure qui en émerge par agrégation de moyennes successives se dessine une tentative d'instituer un usager générique comme source de légitimation de l'action de simplification. Proche, à bien des égards de l'homme moyen de Quetelet (Desrosières, 2002), ce type abstrait dont la vie peut être enclose dans une suite d'interactions avec les administrations présente le double avantage d'être plus contrôlable qu'un « comité d'utilisateurs » et de pouvoir prétendre à une universalité permettant de balayer les objections de ministères prompts à invoquer les mannes de l'intérêt général.

Chaque événement de vie est ensuite modélisé sous la forme d'un parcours, courant en marketing, le *Customer Journey Mapping* (figure 1), reconstitué à partir de plusieurs expériences captées en entretiens qualitatifs ou en groupes de parole.

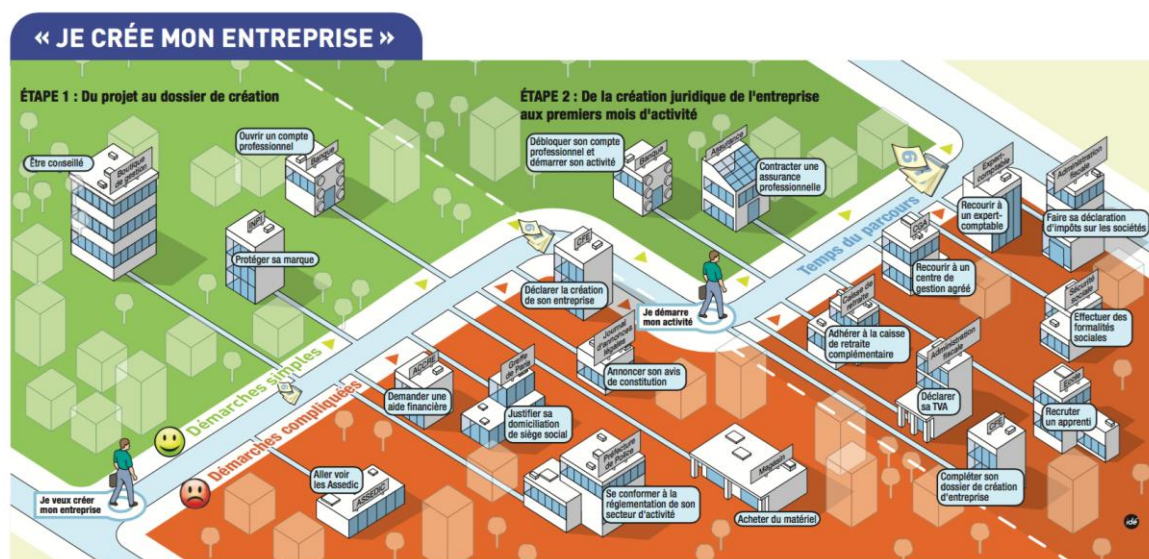


Figure 1 – Parcours usagers (CJM) « Je crée mon entreprise », DGME, 2009.

L'intérêt du parcours est de contester aux administrations la propriété exclusive d'un problème. Il s'agit de montrer que pour le créateur d'entreprise, par exemple, les réseaux d'accompagnement, les banques ou les expert-comptables jouent un rôle souvent plus essentiel qu'une direction en charge des entreprises. Mais dans la reconstitution, on s'éloigne du modèle « moyen » pour agréger plusieurs expériences particulières sans les pondérer, ce qui a pour effet de présenter comme le cas général les expériences les plus longues, les plus complexes, les plus douloureuses. L'usage abondant de verbatim gros de la fureur et du désespoir de « Michel,

⁵ Entretien DGME.

créateur d'entreprise » ou de « Cindy, esthéticienne » contribuent à donner chair, à incarner le désarroi de l'utilisateur jusque dans les bureaux calfeutrés des ministères. Le coup de force opéré par le dispositif réside dans le fait de présenter ces cas extrêmes à partir du cas « moyen » ; à la puissance légimitante de la généralité est couplé le pouvoir évocateur de la trajectoire individuelle.

À la recherche des formes sensibles de l'État numérique

Il n'aura fallu que quelques mois pour que les perspectives soient renversées et qu'à une vision bureaucratique fondée sur la quantification d'une charge se substitue une prise en compte de l'expérience de l'utilisateur. Anna résume ce retournement lors d'une réunion avec les représentants d'un ministère :

Avant, dans MRCA, on mesurait en chambre, on mesurait, on mesurait pour savoir quelles formalités étaient les plus contraignantes. Mais au bout d'années de travail, on n'avait pas mesuré la moitié des charges. Donc on a préféré se tourner vers les usagers pour leur demander « mais qu'est-ce qui vous fait le plus mal ? ».

Anna, 38 ans, manager DGME⁶

Dans ce mouvement, l'idéologie managérialiste a une large part : revenir à l'utilisateur par de telles voies, c'est contester le règne de la règle édictée par circulaire au nom de celui des indicateurs de satisfaction tout en mettant en cause les logiques de spécialisation organisationnel. Le contexte organisationnel et politique a la sienne : la RGPP, en couplant la production des savoirs réformateurs au processus de décision, parvient à forcer les portes que MRCA a été impuissant à ouvrir (Gélédan, 2012). Avec l'annonce, en octobre 2009 du plan « 100 simplifications » et son intégration courant 2010 au suivi de la RGPP, s'ouvrent tout à coup dans les ministères des arènes de négociation sous contrainte dans lesquelles les résultats issus de l'« écoute usager » constituent le point de départ. C'est dans ces réunions qui mettent les entrepreneurs de simplification aux prises avec les bureaucraties qu'il devient possible d'établir une tension dans la manière même dont la matérialité de l'État s'élabore et s'organise. C'est là également que la résistance du Léviathan à l'épreuve se fait jour : les mesures proposées sont discutées, amendées, souvent combattues, portées à l'arbitrage. De ces échanges souvent infinis, elles ressortent laminées, amoindries, parfois dévoyées. Beaucoup d'entre elles portent sur la mise en place de dispositifs d'*e-government*, sous le vocable discutable de « dématérialisation ». De fait, il s'agit bien plutôt d'un changement de nature dans la matérialité d'un État qui peine encore à se donner un visage numérique. On peut ainsi interpréter la perpétuelle ruminant d'un *verbatim* collecté lors d'un groupe de parole d'utilisateurs : « il faut qu'on reconnaisse que c'est un site d'État, il faut la Marianne ». Bien sûr, le plan « 100 simplifications » contribue à l'efflorescence des « démarches en ligne » en proposant par exemple l'inscription électronique sur les listes électorales, la possibilité de signaler un changement de coordonnées à plusieurs administrations. Mais il se soucie également de la manière dont la présence numérique des administrations peut faire État. La DGME publiait déjà un Référentiel général d'accessibilité (RGA) imposant un certain cadre permettant l'accès des sites d'État aux personnes atteintes de handicaps auditifs et visuels. Elle élabore sous la RGPP une « charte Internet de l'État », promulguée par circulaire du Premier ministre⁷ et destinée à s'imposer à l'ensemble des sites d'État. Avec le lancement, longtemps différé, de « Mon service public » site supposé permettre l'accès pour l'utilisateur à l'ensemble de ses démarches en ligne auprès des administrations de manière simplifiée, est affichée l'ambition de proposer un point d'entrée unique des services de l'État, avec pour modèle jamais égalé l'exemple norvégien d'« Altinn ». Enfin, le rapport remis en février 2010, par le

⁶ Notes de terrain.

⁷ Circulaire n° 5574 du 16 février 2012.

député Frank Riester préconise de diviser par dix le nombre de sites internet de l'État⁸ dans un souci de cohérence et de rationalisation sous lequel on peut lire la volonté de considérer désormais le monde numérique comme un territoire qu'il s'agit d'administrer et non l'appendice virtuel d'une réalité concrète.

3. De la simplification à la conception innovante des politiques publiques

Transitions vers le « choc de simplification »

L'alternance de 2012 sonne le glas de la RGPP et le retour de la simplification au premier plan avec le fameux « choc de simplification ». Il semble s'agir de renouer avec la philosophie qui avait présidé à MRCA. Ce retour est cependant trompeur, en ce qu'il n'oblitére pas la figure de l'utilisateur mais la déplace plutôt en la repoussant vers les terres de ce que Coblence et Pallez (2015) nomment les « formes d'innovation publique » (FIP). C'est là, surtout que se trame désormais le débat sur le corps plissé du Léviathan. Il emprunte deux chemins parallèles mais, à bien des égards divergents.

De l'utilisateur aux usages : design et résidences

Le premier se détache de l'utilisateur pour se focaliser sur les usages. Largement inspiré des méthodes du design, il suit une voie ouverte quelques années auparavant par le MindLab danois. Il se trouve que dans les bagages de la nouvelle majorité se trouvait un objet organisationnel peu identifié : la 27^e Région, association financée par l'Association des Régions de France (ARF) et incubé par la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING). Très vite, la DGME, fondue dans un tout nouveau Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) reçoit instruction de financer le nouveau venu et de travailler en étroite collaboration avec lui. Commence alors un phénomène d'appropriation et d'institutionnalisation progressive avec un test mené en commun à Cluny sur le thème des « services publics de proximité ». Une équipe mixte et pluridisciplinaire, constituée de designers et d'agents de l'État élit ainsi domicile dans le Relais Services Publics de Cluny pour trois semaines, réparties sur trois mois. Le travail se veut immersif afin de capter les usages réels et des usages possibles qui pourront, dès la seconde semaine, être matérialisés dans des prototypes concrets qui seront soumis aux usagers et mis en test. C'est ainsi qu'est proposée une borne *low cost* de visio, plus souple et moins difficile d'accès que les grandes bornes mises en place par Pôle Emploi. De « faux » courriers furent également rédigés, afin d'explorer la manière dont pouvait être perçue les différentes postures possibles des administrations (« et si l'administration était mon amie ? » / « et si elle était menaçante ? »...). Relevant de l'interpellation au moins autant que de la fabrication concrète de l'action publique, ces démarches dessinent les contours de modes d'action moins coûteux, plus ingénieux et adaptés en s'inscrivant dans le territoire concret plutôt que dans l'abstraction technocratique. Il ne s'agit plus de simplifier des dispositifs existants pour les rendre moins pénibles, mais de les reconstruire à partir de ce qui serait souhaitable au vu des usagers possibles. Par la suite, plusieurs projets sont lancés avec des fortunes diverses, s'inspirant plus ou moins des méthodes d'immersion et de design, sur la retraite, le numérique éducatif, l'accueil provisoire des personnes âgées... L'intégration des méthodes du design, couplées à quelques apports issus des sciences sociales dans la MAP, reflète la volonté de dépasser l'écoute des usagers promue pendant la RGPP et permet de rassembler en un seul geste la production de savoir et la recherche de solution.

⁸ Franck Riester, *Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur. Rapport issu des travaux du groupe « Experts numériques »*, rapport remis à Eric Woerth, ministre du Budget des Comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État et à Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État en charge de la Prospective et du Développement de l'Économie Numérique, Février 2012.

Le gouvernement de l'incertain par le probable : réseaux bayésiens et économie comportementale

Les études quantitatives et qualitatives ne sont pas enterrées pour autant. Si elles ne servent plus directement, dans la plupart des cas, à inspirer des pistes de simplification, elles contribuent désormais aux évaluations de politiques publiques. Mais elles connaissent également des sophistications qui les font participer d'un processus de probabilisation des savoirs sur l'usager à travers deux initiatives : les moteurs de satisfaction d'une part, le *nudge*, de l'autre. Les deux démarches ont en commun de mettre en œuvre des modélisations complexes, appuyées sur de nombreux travaux de recherche et de poursuivre, par d'autres voies l'œuvre simplificatrice. Les « moteurs de satisfaction » reposent par un traitement des données collectées lors d'une enquête quantitative via des réseaux bayésiens. Construits autour de la formule mathématique dite « de Bayes » ils apparaissent vers le milieu des années 1980 à des fins de maîtrise de l'incertitude. Intégrés aux outils marketing dits de *Customer Relationship Management* (CRM), ils sont utilisés pour piloter la satisfaction des clients. Leur originalité est d'introduire les conceptions probabilistes de la causalité : il ne s'agit pas d'établir la nécessité d'un rapport de cause à effet mais d'en inférer la probabilité en fonction de régularités observées. Ces rapports sont représentés sous forme de graphes dont chaque lien matérialise une causalité et chaque nœud un rapport de probabilité. L'exemple proposé sur l'événement de vie « je pars à la retraite » (figure 2) montre ainsi que la satisfaction a plus de chances d'augmenter si on améliore la clarté des étapes à accomplir que si on propose une diminution du temps d'attente effectif. Il permet de hiérarchiser les solutions et de dégager ensuite des stratégies d'amélioration où est chiffrée l'espérance de gains en termes de satisfaction en fonction des leviers d'amélioration actionnés.

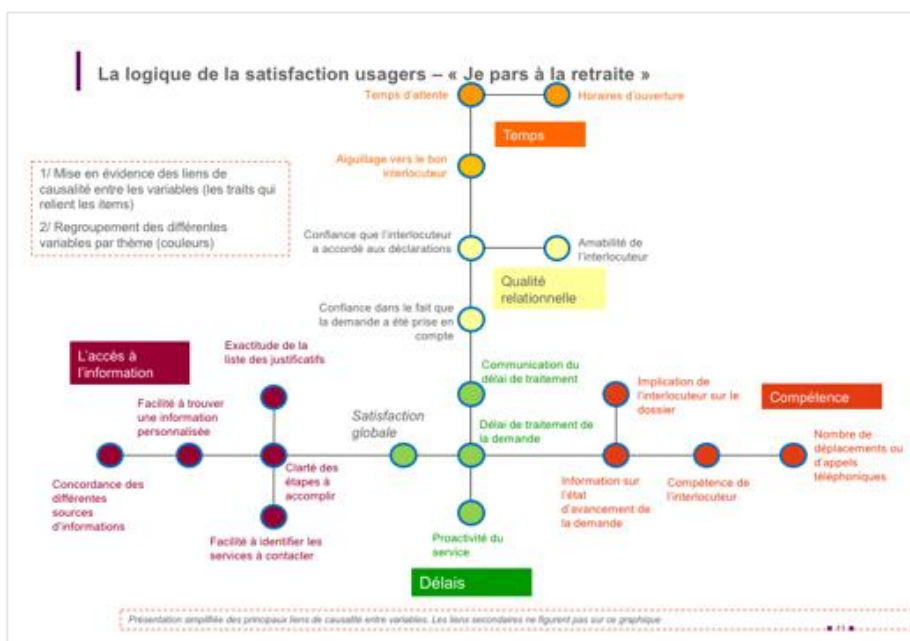


Figure 2 – Les moteurs de satisfaction, DGME

Les réseaux bayésiens permettent ainsi l'établissement d'un savoir entièrement tourné vers l'action. Il serait cependant faux de penser qu'il est aisé de suivre des prescriptions aussi générales qui ne tiennent compte ni de la situation ni du rapport de force interministériel. Tout au plus constituent ils un paramètre supplémentaire susceptible de guider le chef de projet en charge des mesures de simplification en l'amenant à hiérarchiser les grands thèmes possibles en fonction de

leur importance supposée pour l'utilisateur. Ces tentatives encore timides partent néanmoins d'une recherche de savoirs plus directement prescriptifs susceptibles d'être proposés directement à la décision.

À bien des égards, la vogue actuelle rencontrée par l'économie comportementale dans la construction des politiques publiques relève de ce même tropisme mécaniste. Ces approches ont trouvé une formalisation actionnable dans les politiques publiques à travers ce que Thaler et Sustein (2008) nomment le nudge. La nouveauté réside dans une tentative de prendre au sérieux le dépassement de l'*homo economicus* pour modéliser le caractère irrationnel des comportements humains. À partir de l'identification de « biais cognitifs », c'est-à-dire de comportements irrationnels-types, couplés à des leviers de changement, il devient possible de proposer des nudges ou « coups de pouce » susceptibles de provoquer les comportements souhaités et considérés comme vertueux : conduire l'utilisateur à payer son impôt plus tôt, ne plus conduire sous l'emprise de l'alcool, éteindre la lumière en quittant la pièce... Cette approche a inspiré l'administration Obama, mais surtout les Britanniques qui lancent en 2010 la *Behavioural Insights Team* (BIT) avant de fasciner les entrepreneurs de réforme du SGMAP. Un travail est ainsi mené avec les services des impôts afin d'améliorer le taux de recours à la déclaration en ligne. Plus récemment, des étudiants de plusieurs écoles et universités ont été sollicités par le SGMAP à l'occasion de la COP 21, pour proposer lors d'un concours des nudges susceptibles de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique.

L'une des grandes limites réside dans le fait que le nudge doit être fondé sur un savoir permettant d'établir une causalité entre le stimulus et un comportement. Le moins que l'on puisse dire est que Sunset et Thaler se montrent peu diserts sur la manière dont ce savoir des usagers peut être produit dans des conditions de coûts et de délais acceptables. Au SGMAP, on tâtonne, on cherche avec le prestataire le meilleur compromis entre robustesse de la démarche et bon sens souvent trompeur. Les études traditionnelles, effectuées sur une base déclarative, ne sont certes pas le meilleur instrument pour sonder ainsi les reins et les cœurs. Des immersions localisées au domicile de quelques individus et aux guichets des impôts, un peu pompeusement appelées « ethnographies » permettent ainsi de dresser une typologie des rapports des usagers aux dispositifs numériques. Mais ce type de démarches trouvent rapidement une limite quand il s'agit de saisir des traits moins génériques comme ceux inhérents à une culture professionnelle. Ce fait s'explique en partie par la faiblesse de l'anthropologie universalisante sur laquelle repose le nudge telle que le définissent Thaler et Sunstein qui réduisent les mécanismes cognitifs à une bipartition entre un mode « automatique » faisant appel aux réflexes et un mode « réflexif » mettant en mouvement l'effort de pensée (2008, p. 20). Ce qui est évacué dans ce réductionnisme anthropologique, c'est la possibilité d'avoir une intelligence multicausale des situations. En arasant la dimension culturelle de l'action en même temps qu'il réduit la capacité d'action des individus à la portion congrue, le nudge propose une vision extrêmement mécaniste et, disons le, pauvre de l'action. À cet égard, la démarche du nudge est tout aussi probabiliste que celle des moteurs de satisfaction en ce qu'elle mise sur la chance de produire un comportement à partir d'un message. Certes, la probabilisation du monde comme mode de gouvernement n'est pas chose nouvelle (Desrosières, 1993; Hacking, 2006) et les approches esquissées n'en sont qu'à leurs débuts. Mais la montée de l'intérêt pour le *big data* permet peut-être de leur donner un horizon, dans la mesure où la masse des données permettraient d'opérer un dépassement de la causalité en se contentant de faisceaux de corrélation.

4. État moderne, État spectral ?

Simplifier ne se limite donc pas à trancher dans les complications longuement ouvragées des édifices et des procédures bureaucratiques. Dans le cours de cette activité aux abords techniques se joue une part de la manière dont est construite la présence sensible de l'État. L'étudier permet

de comprendre que ce qu'on analyse souvent comme une disparition ou un démantèlement de l'État peut avec plus d'intérêt s'interpréter comme une transformation des formes de ses manifestations. Le mouvement de développement du *e-government* montre ainsi la volonté de donner une forme raisonnée à l'inscription de l'État sur les terres numériques. Parler, comme on le fait souvent de « dématérialisation » relève, par conséquent, d'un simple contresens pour nommer ce qui recouvre en fait des formes nouvelles de l'État en action.

Sans que l'on puisse véritablement conclure à son affaiblissement, il est possible de voir dans cette évolution de l'État une présence plus diffuse, moins dérangeante, peut-être, que la froide rigueur bureaucratique et moins terrifiante dans ses apparitions. Il ne cesse pourtant de se manifester, mais de manière presque spectrale, comme pris dans la fluidité grandissante de la « société liquide » (Bauman, 2006). Cela n'implique pas que la violence physique et symbolique exercée par l'État en soit diminuée. Seulement, elle prend des formes plus acceptables. L'application balbutiante du nudge constitue probablement le meilleur exemple, qui veut répondre à la crise de la loi en augmentant la probabilité de comportement conforme par le recours aux émotions. Derrière le nudge, se lit l'espérance d'une efficacité renouvelée de l'action de l'État mais qui entraînerait, si on en tirait toutes les conséquences, une reconfiguration des arts de gouverner, où les incitations douces pourraient tenir lieu de régime normatif. Bien sûr, substituer le « paternalisme libertarien » du nudge à la menace de la sanction comme moyen d'agir sur les conduites revient à gommer les moments de confrontation et donc la violence des effets d'État. On peut légitimement s'inquiéter de ce rêve de gouverner les hommes par leurs « instincts animaux » plutôt que par la raison et par les injonctions davantage que par la loi. Certes, Thaler et Sustein maintiennent la possibilité d'agir à rebours des nudges envoyés. Mais cette concession semble de pure forme après de toute l'énergie déployée à montrer jusqu'où il est possible de gouverner les comportements. Ils insistent également sur le fait qu'il s'agit, dans bien des cas, d'aider des individus désireux de triompher de comportements compulsifs. Sans doute. Mais on peut alors contester l'extension du domaine du nudge à la collecte des impôts pour le limiter aux enjeux de santé et au traitement des addictions. Même ainsi, la question du libre arbitre demeure. Ce qui est sûr, c'est que le fait d'ancrer, avec le nudge fait d'ancrer le gouvernement au sein même du psychisme tend à faire trembler l'effet de structure par lequel l'État se présente comme une entité distincte de la société (Mitchell, 1991). Dans l'épreuve, le corps du Léviathan perd de sa consistance, devient une transparence, atomisée dans les esprits.

Bien sûr, ce changement de régime sensible ne sera jamais ni total ni absolu. Déjà parce qu'il dépend de l'efficacité de politiques de simplification et de modernisation qui reposent largement sur la manière dont sont articulés savoirs, instruments et rapports de domination. L'échec de MRCA à avoir prise sur l'État au concret s'explique par l'incapacité imposer dans l'épreuve un véritable rapport de force avec les ministères.

Le devenir spectral de l'État ne suppose pas non plus la disparition de ses manifestations traditionnelles. Au contraire il met à la disposition du politique et des administrations la possibilité de jouer des différents registres la présence de l'État. Les moments de crise nationale, les espaces sur lesquels pèse un voile d'insécurité sont ainsi les occasions privilégiées de l'expression d'une présence policière, voire militaire renforcée, dans la lignée de l'affirmation réitérée des pouvoirs régaliens.

Il y a également fort à parier que la mutation en court ne soient pas de même nature selon les publics. Voilà longtemps, déjà, que pour la plus grande part de la classe moyenne, la présence de l'État tend à se faire moins pressante (Jeannot, 1996). Mais ce sont les publics les plus fragiles qui se trouvent engagés dans un contact quasi-quotidien avec les administrations et sont les plus sensibles aux complexités des bureaucraties. Il est probablement faux de prétendre que rien ne change pour eux. Ils n'échappent pas au mouvement de transformation numérique et font l'objet d'attentions spécifiques. L'effet des transformations de la présence sensible de l'État pour ces populations demeurent cependant largement à étudier.

Conclusion

Ce qu'on observe par la fenêtre ouverte sur la simplification administrative, c'est le processus continu de fabrication des bureaucraties modernes. Il connaît des errements, comme avec l'échec de MRCA à trouver la moindre inscription dans le réel. Dans certaines configurations néanmoins, la simplification joue un véritable rôle dans la manière dont l'État gouverne et donc dans la manière dont se construisent les effets de domination dans les sociétés contemporaines. Ce changement qui est à l'œuvre se joue ainsi être une transformation importante des modes de présence de l'État au monde. Faut-il y voir la conséquence du passage du gouvernement à une gouvernance où le destin de l'État ne serait plus que d'être un acteur parmi d'autres ? Peut-être. Mais saisir la dimension sensible de cette transformation permet d'aller au-delà de la seule question des arts de gouverner pour interroger la place même d'un État qui, à l'épreuve de la simplification, devient diaphane, spectral. Cela ne signifie pas que ce spectre ne hantera pas longtemps nos contrées ni que sa puissance d'agir en est diminuée. À cet égard, les théories de l'affaiblissement comme du retour de l'État ne constituent que des approches partielles qui tendent à masquer la complexité de ce qui est à l'œuvre.

Remerciements

Qu'il me soit permis ici de remercier les organisateurs et participants du Symposium tenu les 10 et 11 décembre 2015 à l'ENA, « La simplification des formes et des modalités de l'action publique », et notamment Gilles Jeannot, François Lafarge, Fabrice Larat et Françoise Waintrop pour leurs remarques et leurs critiques qui ont permis d'enrichir cette article. Je remercie également chaleureusement Marie Alauzen qui sait tout ce que ce travail doit à nos échanges.

Bibliographie

- Bauman, Zigmunt (2006). *La vie liquide*. Cahors : Editions du Rouergue.
- Bezes, Philippe (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bezes, Philippe (2010). Morphologie de la RGPP. *Revue française d'administration publique*, n° 136(4), 775-802.
- Clegg, Stuart, Harris, Michael et Höpfl, Häro (2011). *Managing Modernity: beyond Bureaucracy?* New York : Oxford University Press.
- Courpasson, David et Reed, Michael (2004). Bureaucracy in the Age of Enterprise. *Organization*, 11(1), 5-12.
- Desrosières, Alain (1993). *La politique des grands nombres*. Paris : La Découverte.
- Desrosières, Alain (2002). Adolphe Quetelet. *Courrier des statistiques*, (104), 3-8.
- Desrosières, Alain (2012). Est-il bon, est-il méchant? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale. *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 7(2), 261-295.
- Du Gay, Paul (2005). *The Values Of Bureaucracy*. New York : Oxford University Press.
- 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 »*, (35-36).
- Gouldner, Alvin W. (1952). Red Tape as a Social Problem. Dans Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey et Hanan C. Selvin (dir.), *Reader in Bureaucracy* (p. 410-418). New York : The Free Press.
- Hacking, Ian (2006). *The Emergence of Probability: A Philosophical Study of Early Ideas about Probability, Induction and Statistical Inference* (2^e éd.). Cambridge ; New York : Cambridge University Press.

- Jeannot, Gilles (1996). When non social public services take care. Dans H.-J. Schulze et W. Wirth (dir.), *Who cares?: social service organizations and their users*. London ; New York : Cassell.
- Legendre, Pierre (2001). *De la Société comme Texte. Linéaments d'une Anthropologie dogmatique* (Fayard). Paris.
- Linhardt, Dominique (2012). Epreuves d'État. *Quaderni*, 78(2), 5-22.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Merton, Robert K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Mitchell, Timothy (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, 85(1), 77-96.
- OECD. (2001). *Businesses' views on red tape: administrative and regulatory burdens on small- and medium-sized enterprises*. Paris : OECD.
- OECD. (2003). *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*. OECD Publishing.
- OECD. (2010). *Mieux légiférer en Europe : France 2010*. OECD Publishing.
- Senellart, Michael (1995). *Les arts de gouverner*. Paris : Le Seuil.
- Thaler, Richard H. et Sunstein, Cass R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New York : Penguin Books.