



HAL
open science

Fardeau administratif et travail de modernisation de l'État. Le dossier de demande de retraite, témoin de dix ans de simplification administrative

Marie Alauzen

► To cite this version:

Marie Alauzen. 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, Jul 2019, Bordeaux, France. hal-02370880

HAL Id: hal-02370880

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-02370880>

Submitted on 19 Nov 2019

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.

ST 16 « Travail bureaucratique, paperasse et simplification administrative à l'interface des citoyens et de l'État »

Marie Alauzen

Département Sciences économiques et sociales, Institut interdisciplinaire de l'innovation,
UMR CNRS 9217, Télécom Paris, 46 rue Barrault, 75013 Paris, France

Marie.alauzen@telecom-paristech.fr

&

Centre de sociologie de l'innovation, Institut interdisciplinaire de l'innovation, UMR CNRS
9217, Mines ParisTech, 60 boulevard Saint-Michel, 75006 Paris, France

Marie.alauzen@mines-paristech.fr

Fardeau administratif et travail de modernisation de l'État

Le dossier de demande de retraite, témoin de dix ans de simplification administrative

On sait au moins depuis l'ouvrage d'Abigail Sellen et de Richard Harper (2003) que la dématérialisation des dossiers et des procédures déborde de matérialité : du papier, des pochettes bien sûr, cartonnées ou plastifiées, mais également de câbles et de serveurs énergivores. Elle est plutôt une recombinaison de matière, qu'à proprement parler une innovation par retrait (Goulet et Vinck 2012). Dans la relation de service et le traitement des dossiers administratifs, la dématérialisation a pu vouloir dire un déplacement de la charge de travail du front vers le back-office, où les dossiers sont discrètement décortiqués, annotés et classés par des mains de femmes, souvent peu considérées par le régime de valorisation de l'échange verbal avec les usagers (Denis 2018 : 115-149).

Si l'on a documenté les effets de la dématérialisation — soit pour les déplorer, soit pour encenser ses propriétés magiques —, les sciences sociales ont peu insisté sur le fait que cette action implique d'abord une enquête sur la matérialité scripturale (et ses problèmes). Plus exactement : toute entreprise de dématérialisation nécessite préalablement de s'enquérir des dossiers qui structurent — avec les fichiers et les usagers (Weller 2018) — les opérations administratives de lecture et d'écriture. Or, avec le développement des usages numériques, réaliser ces opérations de dématérialisation en examinant les écrits administratifs est devenu l'un des principaux rôles des modernisateurs de l'État.

La réforme ou modernisation de l'État est une activité politique sujette à de nombreuses reconfigurations, selon les inclinations politiques, les groupes professionnels et les expertises en présence. Quelques en soient les configurations, elle témoigne d'un « souci de soi de l'État », soit le développement de savoirs spécifiques au bon gouvernement de l'administration (Bezes, 2009). Après avoir recouvert nombre d'initiatives gestionnaires et comptables (Ogien 1995 ; Lemoine 2016 ; Linhardt et Muniesa 2011a ; Bezes et Siné 2011) au point que d'aucuns aient décrié l'avènement d'une gouvernance par les nombres (Supiot 2015 ; Bezes, Chiapello et Desmarez 2016), depuis une dizaine d'années, en France, la modernisation s'est structurée dans une administration de mission qui a pris en charge l'activité coordonnée de dématérialisation et de simplification des services publics. Alternativement rattachés au Premier ministre ou au ministère des Finances, l'Agence pour le développement de l'administration électronique

(ADAE), la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et, depuis novembre 2017, la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) s'affairent à la simplification et à la dématérialisation des procédures administratives. Il faut imaginer entre 150 et 200 agents publics (contractuels et fonctionnaires de catégories A et A+), œuvrant à plein temps non pas à rédiger des rapports, mais à réorganiser des services, ouvrir, réutiliser et mettre en circulation des données publiques, transformer les modalités d'accueil du public, faire connaître des initiatives prises par des agents repérés comme étant des innovateurs ou encore tenter de réduire le travail administratif des usagers.

À partir de données issues d'une enquête ethnographique et archivistique menée entre octobre 2014 et novembre 2018 dans le cadre d'une thèse de doctorat avec les agents du SGMAP¹, j'examinerai l'enchâssement de quatre instruments d'action publique visant la simplification d'un même dossier : la demande de départ en retraite. Parmi les manifestations de la paperasserie que cherchait à réduire le SGMAP, le choix de privilégier le dossier de demande de retraite a été guidé par deux critères : d'une part, cet écrit administratif recouvre une charge émotionnelle, symbolique et cognitive particulière pour les assurés sociaux qui n'assemblent cet épais dossier qu'une fois dans leur itinéraire administratif ; et, d'autre part, les techniciennes de l'Assurance retraite plongent dans l'épaisseur scripturale des carrières, s'appuyant sur des couches de papier, pour identifier les paramètres d'un calcul d'une rare complexité dans l'environnement administratif. Nous le verrons, à de nombreux égards, le dossier de demande de retraite personnelle est un dossier touffu, anxiogène, composite où s'agrègent les données permettant à l'Assurance vieillesse de prendre une décision capitale dans la vie des personnes. L'épaisseur singulière de ce dossier en a fait le site de problématisation privilégié d'un « souci de soi de l'État » orienté par les mots d'ordre de simplification et de dématérialisation.

Les technologies de modernisation dudit dossier de demande de retraite personnelle ont été les suivantes : les études par événement de vie (reconstituées à partir de plusieurs expériences d'usagers captées en entretiens qualitatifs ou lors de groupes de parole), des consultations numériques des usagers, des agents et des entreprises, une mission de recherche-action menée dans deux caisses de l'Assurance vieillesse, ainsi qu'une application permettant à certains usagers de constituer et suivre, en ligne, le traitement de leur dossier. Nous les passerons en revue dans la première partie de l'article. L'étude de ces quatre modalités d'intervention sur le dossier de demande de retraite rend compte, d'une part, d'une praxéologie de la modernisation de l'État où se mêlaient simplification et dématérialisation et permet de se prémunir de la tentation de décrire la modernisation comme « *activité homogène, univoque et consensuelle que seules contrariaient des postures passéistes ou corporatistes de "résistance au changement"* » (Gélédan 2016 : 34). D'autre part, ces simplifications du même dossier de demande de retraite témoignent de l'évolution progressive du mode de présence scriptural de l'État. Ce dernier point sera l'objet de la seconde partie.

¹ Entre 2014 et 2017, la thèse a bénéficié d'une convention pour le financement d'une recherche doctorale entre le SGMAP et Mines ParisTech.

Quatre simplifications du dossier de demande de retraite personnelle

Les études par événement de vie

« La DGME faisait sa grosse étude en chambre, puis aller taper à la porte des administrations en disant, attention on va réformer, c'est l'utilisateur qui demande ». Utilisées pour faire entrer la modernisation dans les administrations, soit aller au-delà du trouble des agents face aux politiques de transformations des services (Weller 1998 : 177-227 ; Siblot 2006 : 240-241 ; Bezes, Demazière et al. 2011, Breton et Perrier 2018), les études « par événement de vie » ont pris part d'un rapport de force et d'une dimension virile de la réforme de l'État propre à la sulfureuse Révision générale des politiques publiques (RGPP) (Gélédan 2016).

En deçà de ce rapport de force initial avec les agents, ces études ont eu au moins deux effets. Elles ont contribué à la production d'une continuité graphique entre des activités pensées et gérées de manières variées (p. ex. l'instruction des dossiers et l'édition de l'information administrative). Ces études ont donc concouru à faire exister, au gré d'« événements de vie », une fiction de la continuité entre « l'utilisateur en cas » des standards juridiques, « l'utilisateur en dossier » que l'on instruit en coulisse et « l'utilisateur en personne » rencontré au guichet (Weller 1998). Et, ce faisant, elles ont fourni l'équipement nécessaire à la performance, par les modernisateurs de l'État, de « chaînes de production administrative » dépassant les frontières institutionnelles (Gélédan 2012).

Les événements de vie sont le résultat d'une vaste étude quantitative menée sur les usagers des administrations françaises par la DGME en 2008². Après la stabilisation d'une méthode avec les instituts IPSOS puis BVA et le recrutement de quelques chargées d'études de ces cabinets pour piloter l'étude, 3 000 particuliers, 1 000 entreprises, 800 collectivités territoriales et 800 associations ont été sondés. L'objectif de ce sondage, inspiré du *Customer journey mapping* utilisé par leurs homologues britanniques, était d'identifier les conditions dans lesquelles les usagers rencontraient de manière répétée des administrations pour transformer leur situation administrative (p. ex. suite au décès d'un proche ou pour réaliser un changement de nom). Ces événements étaient ensuite reformulés à la première personne du singulier (« Je perds un proche », « J'établis mes papiers d'identité »), puis ordonnés selon trois critères : le degré de complexité ressenti, le nombre de Français concernés par cette situation au cours des deux dernières années et le sentiment de priorité de la simplification de cet événement.

L'événement « Je pars à la retraite » a été classé parmi les dix démarches devant prioritairement faire l'objet de mesures de simplification (après « Je perds un proche », « Je suis handicapé » et « J'établis ou renouvelle mes papiers d'identité »). Les résultats ont mis en exergue une longue série d'obstacles à laquelle se heurtaient les retraités et futurs retraités : un manque de visibilité des démarches à effectuer, une faible compréhension de l'information fournie par les administrations, de pénibles tribulations pour produire des pièces justificatives en cas d'anomalies, des contrariétés pour optimiser ses droits et un trop grand nombre

² Chargée d'études au SGMAP, notes de terrain, 23/01/2015.

³ BVA / DGME, Présentation globale événements de vie, décembre 2008. Depuis cette date, l'étude est renouvelée tous les deux ans pour permettre aux modernisateurs de réaliser un travail comparatif.

d'interlocuteurs⁴. L'assemblage du dossier de demande de retraite personnelle cristallisait toutes les insatisfactions et témoignait des difficultés matérielles de l'accès aux droits sociaux.

L'étude réalisée par l'institut de sondage BVA a consisté à interroger, par téléphone, entre les 5 et 23 septembre 2008 d'un échantillon représentatif de 3 015 résidents âgés de 15 ans et plus, selon la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille, stratification par région et catégorie d'agglomération). La formalisation des résultats issus de l'étude enclencha une première vague de simplifications (l'envoi d'un relevé de carrière interrégime), puis une seconde étude pour évaluer si la complexité ressentie lors de cet événement avait bel et bien chuté⁵. Cette seconde étude qualitative a été réalisée en deux temps (entre novembre 2009 et février 2010). Elle portait sur 7 groupes de parole et 14 entretiens individuels en face à face et tâchait de tracer, plus précisément, les différentes étapes de ce qui s'appelait désormais le parcours de demande de retraite (voir sa traduction graphique à la Figure 1).

Ce moment d'évaluation d'une mesure de simplification (l'envoi d'une information par courrier) était emblématique des méthodes volontaristes déployées durant la RGPP et de l'assurance des modernisateurs, persuadés de transformer le monde par leur affairement. « C'était le moment complètement fou où l'on était tellement sûr que ce qu'on faisait était bien et produisait des effets visibles dans le quotidien des gens, raconte un ancien chef de projet de la DGME. On appelait ça faire descendre les bulles [points les plus hauts du baromètre de mesure de la complexité administrative] »⁶.

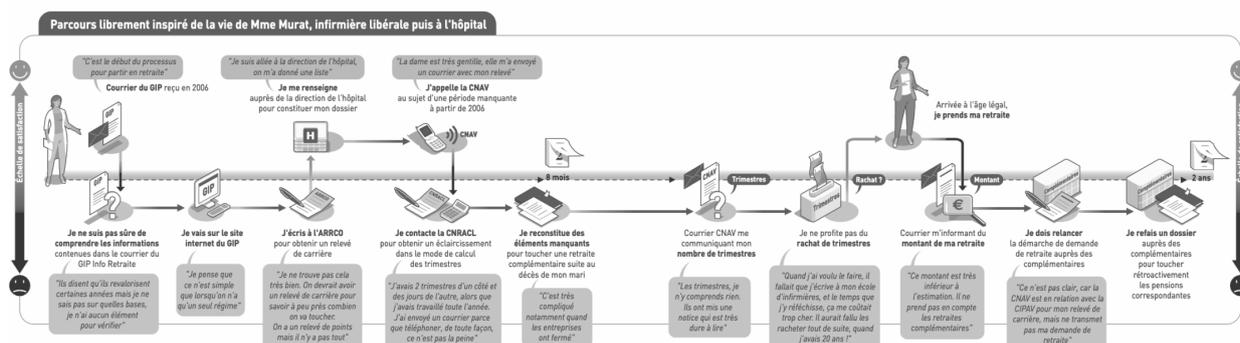


Figure 1 Infographie de l'événement de vie « Je pars en retraite », dans Les cahiers du SGMAP, n° 1, 2013, p. 10. Source : SGMAP

Cette technologie déployée grâce au recours à un institut de sondage a permis aux modernisateurs de faire exister le dossier de demande de retraite comme un problème pour l'État. À grand renfort de preuves graphiques et statistiques, ce dossier devenait un point d'ancrage dans le territoire de l'Assurance vieillesse : il permit la mise en place d'un étroit suivi à distance (via la mission de la qualité de service nouvellement créée) et infiltra la convention d'objectifs et de gestion (le document-cadre par lequel l'État fixe des objectifs pluriannuels aux différentes branches de la sécurité sociale). Le dossier de demande de retraite prenait la forme d'une fiction du prolongement de l'usager qui allait permettre aux modernisateurs de coordonner un grand programme de transformation de la relation administrative et de lancer des missions de modernisation. Pour justifier ces missions, une autre technologie de diagnostic est apparue de manière concomitante : les consultations en ligne.

⁴ BVA / DGME, Étude préalable, « Je pars à la retraite », octobre 2008.

⁵ BVA / DGME, Événement de vie « Je pars à la retraite », avril 2010.

⁶ Entretien, 26/11/2018.

Les consultations sur la simplification

Le dossier de demande de retraite personnelle a aussi pris corps comme souci pour l'État de la relation administrative par le biais d'une autre technologie de modernisation : les sites de consultation sur la simplification. Entre juin 2009 et 2011, la DGME a mis en ligne ensemble-simplifions.gouv.fr, un site dédié à la contribution directe des particuliers, des associations, des entreprises et des agents publics à la réforme de l'État. En un an, plus de 185 000 visiteurs se rendirent sur le site (revenant en moyenne deux fois par mois pour une visite d'une durée d'environ quatre minutes) et y laissèrent 1 200 contributions⁷. « *On a fait un benchmarking de tout ce qui se faisait en matière de participation à l'époque au niveau de l'État, et ce n'était pas satisfaisant. C'étaient que des consultations par mail, alors que nous on est allés chercher des exemples étrangers. En Italie et en Belgique* », m'expliqua la responsable du site pour rendre compte de l'avènement de cet instrument de simplification inspiré des codes du web participatif⁸. Les contributions déposées sur la plateforme portaient sur une très grande variété de rapports à l'administration et pointaient en direction de multiples pistes de simplification qui gagnaient en popularité à force de commentaires, partages et attributions d'étoiles par les internautes. La suggestion d'un particulier de créer une caisse de retraite unique dans laquelle les usagers déposeraient un seul dossier figurait parmi les suggestions les mieux notées de l'année 2009⁹ et est revenue dans toutes les consultations lancées par les modernisateurs entre 2009 et 2018.

Le site ensemble-simplifions.gouv.fr a donné lieu à de nombreuses versions, dont innovons-simplifions avec les agents publics (isap.gouv.fr), adm'innov.gouv.fr et faire-simple.gouv.fr. Sur tous ces sites, malgré des différences de fonctionnement et de ciblage des publics (les particuliers, les entreprises, les agents publics...), le propos n'était pas de créer un espace de politisation — p. ex. pour débattre de la gestion des retraites en France — ni de formuler des propositions inédites. Comme me l'expliqua la responsable en entretien, « *Ce n'est pas un site où l'on débat, c'est un site où l'on propose. On donne la parole à l'usager et en fait l'usager on ne le méprise pas du tout, au contraire [...], l'usager il n'a pas envie de débattre, il a envie de balancer son idée et de râler, ou de dire quelque chose qui ne va pas* »¹⁰. En effet, la plupart des suggestions déposées sur les sites étaient déjà bien connues des administrations. En l'espèce, en France, l'idée de créer un seul régime en fusionnant toutes les caisses de retraite est aussi ancienne que le système de retraite lui-même. On la retrouvait notamment dans les législations de 1905 et 1910 imposant la nationalisation et un début d'étatisation des pensions de retraite (Dumons et Pollet 1994 : 329-410). Elle était aussi à l'agenda des négociations entre l'État et l'Assurance vieillesse qui prévoyaient depuis la 2010 la création d'un compte individuel de carrière unique¹¹.

Alors, pourquoi consulter les usagers sur la simplification administrative ? S'agissait-il seulement de fabriquer un exutoire des frustrations administrations ou, pire, d'entreprendre une vaste opération de communication ? « *En fait, on n'attend pas des usagers qu'ils soient des*

⁷ DGME, Chiffres et données clés du site ensemble-simplifions, mars 2011.

⁸ Entretien, 18/05/2015. Ce cas rappelle le « souci international » dont Sarah Kolopp a décrit l'avènement à la direction du budget du ministère des Finances (2018).

⁹ DGME, Statistiques du site ensemble-simplifions, décembre 2009.

¹⁰ Entretien, 18/05/2015.

¹¹ BVA / DGME, Événement de vie « Je pars à la retraite », avril 2010.

spécialistes du droit administratif, ou qu'ils viennent résoudre des problèmes d'architecture des systèmes d'information », répétait la responsable¹². En revanche, ces sites ouvraient un espace de publication des tracasseries administratives. L'utilisateur y devenait l'appareil d'énonciation des frottements de la relation administrative et le site internet n'avait pas vocation à apporter une solution au problème qu'elle ou il énonçait (comme on l'attendrait du bureau des réclamations ou de l'agent à qui l'on exposerait sa requête). Il ne s'agissait ni de réparation individuelle (comme pour les suppliques, les plaintes ou les réclamations), ni de construction de problèmes publics (comme le feraient les signalements, les pétitions et nombre de consultations publiques), mais bien de rendre public le territoire des embarras administratifs que l'État devait prendre en charge.

Une des différences entre les sites de consultations et les études par événement de vie résidait dans la constitution de publics concernés par la modernisation de l'État. Par exemple, *faire-simple.gouv.fr* conférait un rôle actif aux personnes qui prenaient le temps de déposer une contribution. Le site les informait de l'acceptation ou du refus de la proposition (conformément à la politique de modération), leur rendait compte de son inscription dans le programme de simplification administrative (le choc de simplification) et des mesures prises par l'administration — et ce, durant plusieurs années¹³. Ce public n'avait pas accès à tout le travail de mise en forme, de tri, ni de négociations des propositions de simplification qui avaient lieu dans les coulisses des administrations, mais les contributeurs les plus actifs ont été invités à déjeuner à l'Élysée avec le président de la République¹⁴.

Comme les études de l'événement de vie « Je demande ma retraite », les consultations publiques ont permis aux modernisateurs de l'État d'enquêter (à distance) sur les troubles de la relation administrative et, sans ne jamais avoir vu un seul exemplaire, faire du dossier de demande de retraite personnelle un problème de simplification priorisé par des usagers concernés. Plus exactement, ce qui était pointé par ces deux technologies de modernisation était les difficultés de la constitution et du dépôt de plusieurs dossiers (un par caisse pour laquelle la personne a cotisé au cours de sa carrière) pour réaliser une même action (cesser sa vie professionnelle et percevoir une pension à vie). Pour dépasser le diagnostic général, le SGMAP a entrepris à partir de l'année 2013 l'expérimentation de nouvelles technologies de modernisation de l'État mêlant les méthodes d'observation participante des sciences sociales au design. L'« immersion-prototypage » issue de cette union est donc la troisième technologie à s'atteler à la simplification du dossier de demande de retraite personnelle.

¹² Notes de terrain, 01/12/2014.

¹³ La citoyenneté technologique et l'interactivité sont progressivement devenues des ressources des gouvernements pour redynamiser la participation politique à partir du moment où les voies ordinaires de la politisation (le vote et l'engagement dans les partis et les syndicats) ont semblé désinvesties (Barry 2001 :127-152). Au fil, des développements technologiques (et notamment la densification des sociabilités numériques), ce public est également devenu un objet de consultation, d'*accountability*, d'engagement constamment pris à témoin (Marres 2012).

¹⁴ À l'automne 2014, une douzaine d'utilisateurs choisis parmi les plus actifs (ainsi que leur conjoint) ont été invités à déjeuner à l'Élysée avec le président de la République, François Hollande. Cette invitation faisait suite à une conférence de presse sur la simplification. Notes de terrain, 30/10/2014.

L'immersion-prototypage dans les agences

À la demande de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le SGMAP est intervenu entre octobre 2014 et mars 2015 pour mener une opération dite d'immersion-prototypage dans ses agences, les Caisses assurance retraite et de sécurité au travail (Carsat). Contrairement aux deux instruments précités, le propos de cette intervention n'était pas seulement de produire un diagnostic empirique ni d'apporter une connaissance des espoirs suscités chez les usagers par la simplification du dossier retraite. Il s'agissait de « *redesigner les objets de la retraite* ¹⁵», soit de travailler avec des designers de service à la conception de médiations aptes à désengorger les agences¹⁶.

Depuis le décret n° 2013-1155 du 13 décembre 2013, l'âge légal de départ en retraite a été repoussé de 60 à 62 ans. La réforme s'appliquait qu'aux générations nées après 1957, c'est-à-dire à celles et ceux qui allaient partir en retraite à partir de 2019, ou qui choisiraient un départ anticipé. Toutefois, dès le vote de la loi et la publication des décrets, nombre d'assurés sociaux¹⁷ se précipitèrent en agence, terrorisés à l'idée de perdre leurs droits à la retraite. Cette arrivée massive produisit un étouffement des agences et généra du retard dans l'instruction des dossiers.

Alerté sur cette situation par le directeur marketing de l'Assurance vieillesse à l'été 2014, le pôle relation de services du SGMAP proposa d'intervenir sous la forme d'un projet de recherche-action. La méthode de recherche-action en question était similaire à celle où des administrations de guichet passent commande à des chercheurs pour venir arpenter leurs salles d'attente, sauf que ce furent les modernisateurs qui se firent chercheurs et ajoutent aux traditionnels diagnostics des sciences sociales, une phase d'expérimentation par le design.

Un des points d'intérêt de cette technologie de modernisation par l'immersion-prototypage est qu'elle est venue donner aux modernisateurs un riche aperçu de la matérialité du dossier de demande de retraite : de la valise de bulletins de salaire que certains assurés sociaux apportaient tremblants en rendez-vous, aux formulaires doubles qu'ils et elles remplissaient avec les conseillères ; complétés d'enveloppes dans lesquelles elles et ils glissaient les pièces justificatives manquantes, jusqu'à la numérisation des dossiers complets par la technicienne de permanence, puis l'insoupçonnée impression du dossier numérisé par les conseillères qui avaient besoin de surligner dans les pièces les paramètres du calcul à saisir dans le logiciel d'instruction, jusqu'à l'archivage (numérique et physique) des dossiers envoyés à la caisse régionale pour liquidation. À cette occasion, les modernisateurs découvrirent l'étendue de la relation scripturale qui liait les usagers et les différentes caisses de retraite et l'épaisseur du régime français de vérification des droits sociaux. Le dossier de demande de retraite personnelle n'était plus l'opportuniste tourment, la justification extérieure de la modernisation de l'État, mais un être protéiforme, volumineux, cumulant de l'émotion pour les assurés et de la

¹⁵ Notes de terrain, 04/11/2014.

¹⁶ Pour comprendre la récente tendance à faire appel à des designers dans la fabrique des politiques publiques, voir l'analyse des projets de l'association de promotion du design de service auprès des collectivités territoriales, La 27^e Région (Pallez et Coblence 2017), et son inscription dans un mouvement européen (Weller et Pallez 2017).

¹⁷ L'Assurance vieillesse ne connaît ni administrés, ni clients, ni usagers, mais des assurés sociaux. Dans des dispositifs génériques sur la simplification (comme les deux cités précédemment), l'administration de la modernisation parle d'usagers. En revanche, lorsqu'elle répond à une demande spécifique d'une administration, elle reprend la qualification vernaculaire : contribuable, justiciable et, pour la protection sociale, assuré.

technicité pour les conseillères. « *Tu as beau le savoir, c'est quand même pas pareil quand tu vois les gens ramener leurs valises de bulletins de salaire en rendez-vous* »¹⁸.

L'immersion fut également l'occasion de recueillir un certain nombre de « trucs » mobilisés par les conseillères pour aider les assurés à remplir leur dossier : surligner certains champs dans le formulaire, traduire les termes techniques ou ambigus sur un post-it (« *le taux plein équivaut à 50 %* »), laisser une liste manuscrite des pièces à fournir, ou encore remettre une chemise cartonnée dans laquelle glisser tout le dossier. Ces astuces n'avaient pas pour fonction d'alimenter une quelconque liste de bonnes pratiques qui participeraient d'un gouvernement à distance de l'administration, mais ont été utilisées par les designers pour recomposer le dossier de demande de retraite (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

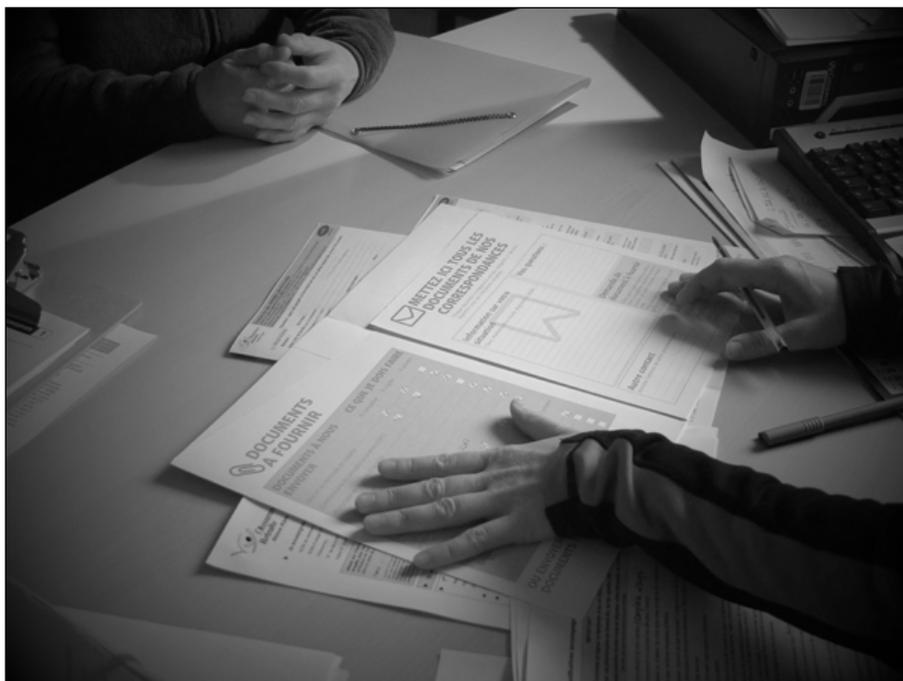


Figure 2 Maquette de dossier assemblant les astuces des conseillères testée lors d'un entretien individuel, décembre 2014. Source : SGMAP.

Après l'immersion ethnographique dans les agences, la phase de prototypage consistait à concevoir et faire tester aux conseillères des maquettes de dossier. Le pari de ces maquettes était qu'en travaillant la lisibilité de l'information, en clarifiant les termes hermétiques et en fournissant une enveloppe pour assembler toutes les pièces du dossier il y aurait moins d'angoisse de la part des assurés qui déposeraient des dossiers mieux complétés et s'épargneraient ainsi des allers et retours avec l'administration. Ainsi, en s'introduisant dans l'architecture même du dossier, la modernisation par simplification devenait plus matérielle et ancrée dans les pratiques ordinaires des agences.

La qualité du terrain et des matériaux récoltés pour comprendre de la relation administrative poussa l'une des responsables de la mission à aller un cran plus loin et mobiliser un autre corpus de savoirs d'État en train de se stabiliser au même moment au SGMAP : la conception agile de services numériques par de petites équipes nommées les « start-ups d'État ».

¹⁸ Notes de terrain, 04/11/2014.

L'application de demande de retraite personnelle

Au cours de l'immersion-prototypage, les modernisateurs furent surpris du questionnement incessamment répété par celles et ceux qui entraient dans les agences : « *mais, où en est mon dossier ?* ». Cette question les mena à penser qu'au-delà de la complexité du remplissage et de l'assemblage des pièces dudit dossier, le dossier de demande de retraite restait très présent dans les esprits. Le « souci du dossier » (*dossier consciousness*) (Wheeler 1969 : 24) restait tout au long de l'instruction. Or, avec l'étirement des délais de traitement dû à l'engorgement des agences, les assurés ne savaient pas ce qu'il adviendrait entre la réception de l'accusé de réception du dossier en agence et le versement du premier mois de pension. Le délai était souvent de six mois. Dans des cas exceptionnels, certains attendirent jusqu'à deux ans. Modernisateurs et agents avaient bien conscience que la multiplication des files et des délais de traitement était une source d'angoisse et une forme bien connue de domination bureaucratique qu'il s'agissait d'endiguer¹⁹.

Une des pistes qui fut proposée par une modernisatrice à l'issue de la mission d'immersion-prototypage au printemps 2015 fut de créer un service en ligne afin d'éviter aux assurés de se déplacer (ou d'appeler le standard) et de préserver les conseillères d'échanges et de vérifications parfois tendues. Les assurés auraient accès à une interface numérique permettant, entre autres, le suivi du dossier dans les coulisses de l'administration. Cette intuition issue de la recherche-action était d'autant plus forte (et pressentie comme urgente) qu'elle était partagée depuis longtemps par les modernisateurs depuis la première étude par événement de vie²⁰.

Nous avons vu plus haut que le projet de créer une demande de retraite unique, objet de débat depuis le début du XX^e siècle, avait été inscrit dans la loi en 2010. Depuis cette date, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le Régime social des indépendants (RSI) et la Mutualité sociale agricole (MSA), les trois régimes dits alignés, s'efforçaient de raccorder leurs systèmes d'information et d'aligner leurs processus pour créer un environnement de travail commun. Ce n'était pas une mince affaire²¹. La proposition du SGMAP venait précipiter la réalisation d'une interface. « *L'idée c'est de travailler comme on sait le faire ici : avec un développeur, un moteur de règles et de voir en combien de temps on peut leur proposer une interface. Si les assurés l'adoptent, pour nous c'est gagné* », m'indiqua, enthousiaste, celle qui se voyait devenir cheffe de produit de la start-up²². Cette modernisatrice n'avait pas participé à

¹⁹ A propos des files d'attente et de la domination bureaucratique, de l'hôpital au comité éditorial de l'*American Journal of Sociology*, voir l'ouvrage classique de Barry Schartz (1975), puis sa réactualisation par la sociologie du guichet qui en a fait un symptôme de la subordination politique et une manière de modérer les revendications (Auyero 2012 ; Gupta 2012).

²⁰ « L'exemple proposé sur l'évènement de vie « je pars à la retraite » (figure n° 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 » (Gélédan 2016 : 43).

²¹ De telles initiatives visant à réformer l'architecture administrative ignorent le plus souvent les conséquences sur le contenu de l'activité de professionnels et négligent a priori le temps et l'ampleur du « sale boulot » dans la transformation (p. ex. Pillon et Vivès 2018).

²² Notes de terrain, 29/06/2015.

l’immersion dans les agences, mais avait relu et solidifié les comptes rendus d’observation et travaillé avec les designers la qualité des maquettes proposées lors du prototypage. Elle était persuadée que les prototypes remis à l’Assurance vieillesse seraient insuffisants pour résoudre l’angoisse des usagers quant au traitement de leur dossier. Le dossier était une enveloppe utile, un embellissement graphique, mais restait selon elle « *de la papeterie* »²³. Elle estimait urgent de créer une start-up d’État, soit de recruter un développeur à même de générer en peu de temps, suivant les méthodes agiles, une interface numérique où les assurés sociaux pourraient suivre leur carrière de papier dans les administrations.

La méthode de la start-up d’État consistait à proposer une interface pour rassurer les usagers sur le traitement de leur dossier, en même temps qu’à réaliser une démonstration vis-à-vis des caisses de retraite : « *tant pis si ce qu’on développe est à côté des tuyaux des caisses de retraite. Le but c’est de leur faire entendre que ça répond à un besoin urgent des assurés sociaux... On verra après pour le raccordement* »²⁴. L’interface de suivi du dossier développée par la start-up proposait une liste personnalisée de démarches à mener auprès de son employeur comme des administrations. Conçu à l’incubateur de services numériques du SGMAP entre mai 2015 et janvier 2017 (retraite.beta.gouv.fr), le service a servi d’aiguillon et précipité la réalisation de l’interface commune aux trois caisses du régime général. Même entièrement redéveloppé, le service (mesdemarchesretraitepasapas.fr) a conservé la préoccupation de modernisateurs du SGMAP pour le suivi de dossier (voir les boutons encadrés à la Figure 3).

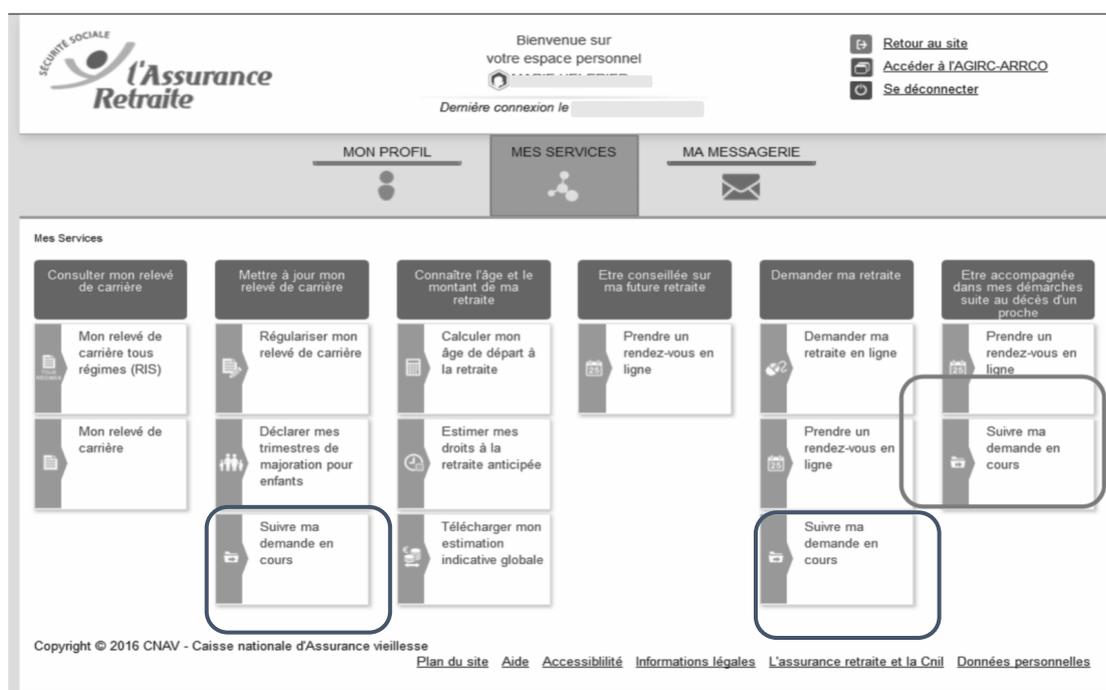


Figure 3 Interface du service mesdemarchesretraitepasapas.fr, janvier 2017. Source : SGMAP

La réalisation d’études de l’événement de vie « Je demande ma retraite » et l’ouverture de consultations sur la simplification administrative entre 2008 et 2014 ont permis aux administrations de la modernisation de l’État (la DGME puis le SGMAP) de faire du dossier de demande de retraite un souci pour l’État, un point de vigilance dans le gouvernement de la

²³ Notes de terrain, 25/03/2015.

²⁴ Notes de terrain, 29/06/2015.

relation administrative ainsi que de tisser une relation privilégiée avec l'Assurance vieillesse. Ensuite, la mission d'immersion-prototypage menée entre l'automne 2014 et le printemps 2015 a donné l'occasion aux modernisateurs de plonger dans l'épaisseur du dossier. Examinant la matière même de la relation administrative, ils ont suggéré une réforme du dossier accompagnée par le design, puis par la science informatique d'une start-up d'État.

Ces quatre interventions sur un même dossier témoignent sur près de dix ans d'une praxéologie de modernisation de l'État orientée vers la figure de l'utilisateur et les mots d'ordre de la simplification et de la dématérialisation des opérations administratives. Plus qu'un mouvement univoque elles indiquent la formation, au sein même de l'État et en deçà des programmes institutionnels (Révision générale des politiques publiques, Modernisation de l'action publique, Action publique 2022), d'une problématisation de son mode de présence administratif. C'est ce dernier point que nous explorerons dans la deuxième partie de l'article en nous penchant d'abord sur les débats sur les recompositions de l'État à la lumière de l'histoire des écrits bureaucratiques puis en examinant ce qu'il reste du dossier de demande de retraite personnelle après ces quatre interventions.

Opérations critiques, devenir spectral de l'État et ce qu'il reste du fardeau administratif

Les débats sur les recompositions de l'État à l'aune de l'histoire des écrits administratifs

La grogne contre la paperasserie ou le fardeau administratif est une cause séduisante (et éminemment dans l'air du temps). N'importe quelle expérience personnelle de guichet, toutes les commissions réformatrices, tous les programmes politiques et nombre d'ouvrages littéraires ou universitaires²⁵ ont contribué à faire de la simplification des écrits administratifs (et des dossiers personnels en particulier) un programme d'action consensuel²⁶. Tant et si bien que, comme l'a montré Fabien Gélédan, « *elle contribue au mouvement de modernisation et donc à la constitution de nouvelles formes bureaucratiques* » (réclamations, notes administratives, rapports d'expertise, audits de simplification, etc.) (2016 : 34). Ces opérations critiques qui rendent en partie possibles les quatre technologies de modernisation que nous avons suivies jusqu'alors engagent une mutation progressive des modes de présence sensible de l'État. De quoi témoignent précisément ces dix années de simplification du dossier de demande de retraite personnelle ?

Pour comprendre le mouvement sans céder à l'illusion d'une quelconque révolution (néomanagériale, gestionnaire, numérique ou autre), il me semble indispensable de commencer

²⁵ Par exemple, les anthropologues des bureaucraties envisagent cette paperasse comme le support privilégié d'une domination scripturale et symbolique de l'État (Gupta 2012 ; Mathur 2015). Dans la lignée dessinée par Michel Crozier (1963), les sociologues des organisations s'inquiètent de sa dimension malade et des effets délétères qui pèsent sur l'impératif de bonne administration. D'autres travaux en sociologie administrative s'alarment des inégalités sociales devant ces écrits difficiles (Siblot 2006 ; Spire 2011). Autrement dit, quand les chercheurs s'interrogent sur la matérialité des dossiers administratifs, c'est pour en dénoncer la lourdeur, la difficile maniabilité, ou pour en souligner les difficultés de compréhension pour certains publics ou l'absurdité des mentions. Ce faisant, ils abondent dans le sens des constats bien connus de la littérature grise et des médias et intensifient l'existence de l'objet fardeau administratif.

²⁶ Ce qui n'est évidemment pas le cas de toute la réforme de l'État dont Philippe Bezes a montré le caractère conflictuel, extrêmement sensible aux inclinations politiques et la présence de groupes d'experts en concurrence, mobilisant des savoirs et des justifications souvent contradictoires (2009).

par enchâsser la forme dossier dans l'histoire longue des écrits administratifs de l'État. Cette histoire, esquissée par Jack Goody (1986 : 97-131), Pierre Legendre (1988), Cornelia Vismann (2008), Delphine Gardey (2008) ou récemment Jean-Marc Weller (2018 : 126-133) fait apparaître trois régimes scripturaux du dossier. Le premier apparaît autour du XII^e siècle, lorsque le papier remplaça progressivement le parchemin, que les feuillets furent reliés et que l'écriture gothique s'imposa ; formant ainsi une topographie de la page que nous connaissons encore aujourd'hui. Ce régime scriptural de la page, témoin de l'ampleur de la « révolution grégorienne » (Legendre 1988), a profondément transformé les pratiques d'écriture et le rapport au droit. Les écrits administratifs n'avaient plus simplement pour fonction d'impressionner, ils étaient désormais une information qui nécessitait du stockage, des rectifications, un classement et signalait la continuité de la présence de l'Église ou de l'État. Avec l'apparition de l'imprimé à partir de 1450, toute l'écriture administrative de l'État dit désormais moderne changea de statut : écritures pratiques et professionnels scripturaux se multiplièrent, les textes (notamment législatifs) circulèrent, les manières d'écrire et de conserver se métamorphosèrent (Ferrer-Bartomeu à paraître). « *Une grammaire d'État s'invente et s'enseigne* » (Weller 2018 : 129), avec le soutien des sciences camérales émergentes (Laborier, Audren, Napoli et al. 2011). Enfin, à partir de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, vint le mouvement de la mécanisation de ce que l'on désigne désormais sous le nom de travail bureaucratique. Le bureau moderne et son équipement scriptural décrit par JoAnne Yates (1989) ou Delphine Gardey (2008) ont introduit le classement vertical, les formes suspendues, le classeur (avec ses anneaux chromés) et un « esprit de cartes » (fiches mobiles, cartes perforées et bientôt fichier personnel). De la même manière, c'est au XIX^e siècle qu'a été instauré le modèle d'archivage public qui fait du dossier que nous connaissons aujourd'hui l'unité de la conservation (Potin à paraître).

La simplification du fardeau administratif des dossiers est bien dans l'air du temps et le détour par ces trois régimes vient conférer à l'analyse des mutations de la présence sensible de l'État une profondeur matérielle et historique. Assistons-nous à une inflexion du régime mécanisé, une accélération ou bien à l'avènement d'un régime scriptural inédit ? Les quatre technologies de modernisation du dossier de demande de retraite ne semblent pas pointer de manière évidente vers un nouveau régime — notamment parce qu'il n'y a pas d'évidence de la disparition du support papier, des opérations d'écriture ni de calcul. Toutefois, répondre à cette question nous engage à ouvrir un dialogue avec les littératures de l'émiettement, du démantèlement et des recompositions de l'État en réforme qui portent un questionnement similaire sur les transformations contemporaines de l'entité capitale de la modernité.

En science politique et en sociologie de l'État, une partie conséquente de la littérature a commenté les recompositions de l'État contemporain autour de plusieurs tensions : les relations avec le marché, la transformation des modalités de l'action administrative et sécuritaire ou encore la redéfinition de l'État pris dans l'euphémisation et la mondialisation (voir la synthèse de King et Le Galès 2017). Parmi ces tensions, les recompositions via le marché, autour de la notion de crise et sous la pression du néolibéralisme ont fait naître une crainte du démantèlement d'une intensité singulière (Bonelli et Pelletier 2010 ; Bezes et Siné 2011 ; Supiot 2015 ; Lemoine 2016). En effet, le double mouvement d'extension de la sphère financière et commerciale et d'interdépendance entre acteurs du capitalisme et État a produit ce que certains ont qualifié, après Michel Foucault, de phénomène d'économisation. L'économisation de l'État désigne un processus d'altération politique qui se traduit autant par l'importation de formes de comptabilité privée dans l'activité administrative que la délégation de mission de sécurité à des sociétés privées (Linhardt et Muniesa 2011b). La présence sensible de l'État s'y métamorphose par petites gouttes : la formation d'un ordre économique apparaît dans les entrelacs d'écritures comptables et les contrats qui lient l'État aux sociétés de sécurité bouleversent les régimes de responsabilité et de légitimité de l'intervention militaire.

La simplification décrite dans le cas du dossier de demande de retraite personnelle procède d'une forme d'altération politique très similaire. Confortant une intuition de Pierre Legendre sur l'affaiblissement des montages juridiques de l'État (Legendre 1988), à aucun moment les modernisateurs n'ont cherché à faire du dossier (et de ses problèmes pour les usagers) un véhicule de réforme de la loi ni même de débat public. Au contraire, comme le répétait souvent la gestionnaire des sites participatifs rencontrée plus haut, « *quand ça devient politique, ce n'est plus de notre ressort* »²⁷ ou encore « *l'utilisateur il n'a pas envie de débattre* »²⁸. Par conséquent, simplification et dématérialisation se situaient en deçà du droit et de la politique, dans de petites opérations qui avaient davantage à voir avec la réparation de l'activité administrative ordinaire et une démarche de « dépolitisation politique » (Linhardt et Muniesa 2011 b : 14-18). Ils ne considéraient à aucun moment que leur rôle pouvait être de conférer une signification plus dense politiquement aux résultats de leurs enquêtes sur la paperasserie (p. ex. en changeant l'âge de départ en retraite) ; toute leur attention se concentrait sur le dossier lui-même.

« *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* » (Gélédan 2016 : 45). Voilà la formulation la plus juste empiriquement de ce qu'ont engendré les dix années de simplification : une transformation des formes de présence scripturale de l'État, y compris sur cet objet bien ancré dans le paysage administratif qu'est le dossier, qui ne produit pas une grande révolution des écritures ni des supports d'inscription, mais procède de ce Fabien Gélédan appelle « le devenir spectral de l'État » (2016). Toutefois, le processus n'est ni net ni uniforme : l'État bureaucratique est moins présent pour celles et ceux qui peuvent suivre l'instruction de leur dossier de départ en retraite sur internet que pour celles et ceux qui se déplacent de manière répétée ; il est également plus discret pour celles et ceux dont la situation correspond au cas moyen de l'utilisateur tracé par les études par événement de vie (Gélédan 2016 : 39-40) que pour les assurées qui ont cotisé dans plusieurs caisses ou ont connu des interruptions de leur carrière et doivent s'en justifier. Même s'il n'apparaît pas sous cette forme dans les quatre interventions de modernisation précitées, en d'autres endroits, le devenir spectral des manifestations bureaucratiques se couplent d'un côté avec d'autres logiques de restriction de la présence territoriale de l'État (Bonelli et Pelletier 2010 ; Pillon et Vivès 2018) et, de l'autre, avec l'exacerbation d'épreuves d'État comme celles du contrôle documentaire (Noiriel 2007).

Maintenant que nous avons établi qu'il n'y avait pas une grande rupture avec le régime mécanisé mais un processus de devenir spectral de l'État, revenons une dernière fois au dossier de demande de retraite personnelle. Comment ce dossier a-t-il été transformé par les technologies de modernisation de l'État décrites jusqu'ici ?

Le dossier de demande de retraite après les simplifications

Afin de répondre à cette question le plus méticuleusement possible, clarifions les trois fonctions juridiques, matérielles et organisationnelles du dossier administratif. Le dossier est d'abord l'équipement de la casuistique héritée du droit médiéval (ou pensée juridique par cas) (Thomas 2010 : 207-237). Ainsi, comme l'avance Jean-Marc Weller : « *le dossier constitue une réponse technique pour équiper les intéressés afin de pouvoir saisir la chose litigieuse [res], la*

²⁷ Entretien, 06/07/2015.

²⁸ Voir supra, entretien, 18/05/2015.

comprendre et la transformer tout à la fois en “cas” (causa) » (2018 : 66). Il n'est donc pas un élément de la paperasserie comme les autres, mais bien l'infrastructure de l'application circonstanciée des règles de droit. En ce sens, il se caractérise à la fois par sa capacité à lutter contre l'arbitraire et la discontinuité²⁹ et par l'engendrement d'un mode d'action administrative très particulier : l'action avec les textes (Wheeler 1969 ; Weller 2018 : 67-101).

En outre, comme le détour historique par les régimes scripturaux nous l'a montré, la forme dossier que nous connaissons aujourd'hui a été une innovation matérielle et organisationnelle centrale des bureaucraties modernes (Yates 1989). Le dossier est l'enveloppe matérielle qui assemble l'hétérogénéité des inscriptions (Pontille 2009) : il tient ensemble les chaînes d'écriture, introduit une résistance physique et donne une consistance à l'écrit. En même temps, en fournissant un cadre graphique qui contraint la rédaction, il standardise et permet de gérer la complexité des situations qui débordent en face-à-face.

Enfin, le dossier est présumé être le support privilégié de la transparence et de l'*accountability* de l'action administrative de l'État (Vismann 2008 : 45). Le dossier trié, archivé auquel les personnes dûment habilitées ou concernées peuvent accéder si besoin est ce qui rend possible la confiance dans l'information (Wheeler 1969 : 18-24). Dans l'enregistrement des dossiers, se joue également la possibilité de constituer le point de vue de l'État (Weller 2018).

Ces trois points de repère nous aident à concevoir pourquoi certains dossiers, dont le dossier de demande de retraite personnelle, sont si laborieux à constituer et requièrent un lourd travail administratif de la part des usagers, comme des agents chargés de leur instruction. Ils nous offrent également des clefs pour appréhender, par un jeu de comparaisons, ce qui a changé avec ces quatre technologies de modernisation.

Premièrement, relevons que la problématisation de ce dossier et les technologies d'amélioration proposées jusqu'alors n'ont pas remis en cause sa fonction d'infrastructure juridique. Le dossier comme support de traitement de « l'utilisateur en cas » reste littéralement inchangé.

La seconde fonction du dossier, l'enveloppe matérielle dont les études par événement de vie et les consultations ont amplement souligné le caractère problématique, a en revanche été en partie affectée. La transformation a suivi deux directions en apparence contradictoires. D'un côté, suite à l'immersion-prototypage, il y a eu un renforcement, une clarification et un embellissement graphique du support cartonné (Figure 2), de l'autre, avec la création de l'interface numérique par la start-up d'État, a été ouverte la possibilité de remplir les formulaires en ligne et de transmettre des pièces dématérialisées (Figure 3). Dans les deux cas, la matière même du dossier de demande de retraite personnelle qu'assemblent les assurés sociaux a évolué en se pluralisant. Il convient toutefois de relever que cette transformation ne concerne que le dossier déposé par les assurés sociaux. Aucune des interventions de modernisation n'a touché aux manières d'instruire, de liquider ni d'archiver le dossier. Il y a d'ailleurs fort à parier que, comme les modernisateurs l'avaient constaté au cours de l'immersion-prototypage, les conseillères continuent d'imprimer les dossiers numérisés pour l'annoter et traquer à l'aide d'un surligneur les paramètres du calcul qu'elles renseignent dans leur logiciel. En revanche, les transformations organisationnelles qui ont précédé la création de

²⁹Toutefois, la présence de dossier et la multiplication des écrits n'interdit pas la fraude, l'arbitraire, la violence ni le désordre (Hull 2012 ; Gupta 2012).

l'interface numérique commune aux trois régimes de retraite (MSA, RSI, CNAV) — et qui ne sont pas imputables aux administrations de la modernisation (DGME, SGMAP, etc.) mais à des procédures internes de transformation de l'assurance retraite en cours depuis la loi de 2010 —, ont fait que ce ne sont pas exactement les mêmes personnes qui traitent désormais les dossiers. Les agents des trois régimes deviennent interchangeableables — répétant le même mouvement de reconfiguration des professions qui a eu lieu lorsque les agents d'accueil, instructeurs et liquidateurs de l'Assurance vieillesse sont devenus des techniciens-conseils polyvalents (Weller 1998 ; Bezes, Demaziere et al. 2011, Pillon et Viviès 2018).

Troisièmement, la principale métamorphose portée par la start-up d'État à partir des conclusions de l'étude de l'événement « Je demande ma retraite » et des comptes rendus de l'immersion-prototypage a été que le cheminement du dossier dans les couloirs de l'administration devienne visible sur le site internet (Figure 3). Ce registre de traçabilité conçu pour apaiser « le souci du dossier » (Wheeler 1969 : 24) a ainsi permis de renforcer la transparence et la responsabilité de l'administration vis-à-vis des « usagers en personnes » (Weller 1998).

Près de dix années et quatre simplifications du dossier de demande de retraite personnelle témoignent des qualités de la prise en compte du fardeau administratif par les modernisateurs de l'État. Participant d'un processus de production du devenir spectral de l'État, ces derniers ont progressivement transformé le dossier, en se concentrant davantage sur sa lourde matérialité et l'adjonction d'un registre de traçabilité numérique, que ses fonctions juridiques.

Conclusion

En se situant en deçà des litanies du démantèlement de l'État ou, à l'inverse, de l'écrasante domination bureaucratique, l'article a décrit par le milieu la simplification d'un dossier administratif particulièrement incertain pour les usagers. Pour ce faire, je me suis d'abord focalisée sur quatre moments où, entre 2008 et 2017, les modernisateurs de l'État ont fait du dossier de demande de retraite personnelle une marque du « souci de soi de l'État » (Bezes 2009). Élaborant un diagnostic et des « pistes de simplification » grâce à l'étude bisannuelle de l'événement de vie « Je demande ma retraite » et aux consultations en ligne, les modernisateurs ont tissé une relation de confiance avec l'Assurance vieillesse qui leur a ensuite commandé, en 2014, une mission d'immersion-prototypage dans les agences. Les modernisateurs ont alors pu intervenir directement sur la matière du dossier, concevoir une nouvelle enveloppe inspirée des ficelles des conseillères et tenant compte des problèmes des usagers. Ils ont ensuite précipité, par l'entremise d'une start-up d'État, la réalisation d'une interface numérique de constitution et de suivi du dossier.

En prolongeant une piste suggérée par Fabien Gélédan (2016), l'article a rendu compte de l'évolution de la présence scripturale de l'État à un moment où la modernité numérique semble vouloir expulser le dossier et nombre d'objets bureaucratique hors de notre champ de vision. Cette piste du devenir spectral de l'État me permet d'inscrire cette contribution dans le prolongement des réflexions sur les recompositions contemporaines de l'État en France en prêtant une attention soutenue à la matérialité, au caractère multiple ou contradictoire de ses modes de présence.

Bibliographie

- Auyero, Javier. 2012. *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Durham, Duke University Press.
- Barry, Andrew. 2001. *Political Machines. Governing a Technological Society*, Londres et New York, The Athlone Press.
- Bezes, Philippe. 2009. *Réinventer l'État. Les réformes administratives en France (1962-2008)*. Paris, Presses universitaires de France.
- Bezes, Philippe et Siné, Alexandre. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Bezes, Philippe, Demazière, Didier et al. 2011. « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 3 : 293-348.
- Bezes, Philippe, Chiapello, Ève et Desmarez, Pierre. 2016. « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, vol. 58, n° 4 : 347-369.
- Bonelli, Laurent et Pelletier, Willy (eds.). 2010. *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*. Paris, La Découverte.
- Breton, Éléonor et Perrier, Gwenaëlle. 2018. « Politique des mots d'ordre réformateurs. Le travail administratif face aux injonctions modernisatrices de l'État », *Politix*, vol. 4, n° 124 : 7-32.
- Crozier, Michel. 1963. *Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, Seuil.
- Denis, Jérôme. 2018. *Le Travail invisible des données. Éléments d'une sociologie des infrastructures scripturales*. Paris, Presses des mines.
- Dumons, Bruno et Pollet, Gilles. 1994. *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin.
- Dubois, Vincent. 1999. *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Ferrer-Bartomeu, Jérémie. À paraître. « Écrire, classer, détruire. Les instruments de travail des secrétaires d'État du roi de France (1567-1617) ».
- Gardey, Delphine. 2008. *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*. 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 culture »*. [En ligne], 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*, vol. 1, n° 157 : 33-48.
- Goody, Jack. 1986. « L'État, le bureau et le dossier », *La Logique de l'écriture : aux origines des sociétés humaines* (éd. orig. *The Logic of Writing and the Organization of Society*). Paris, Armand Colin : 97-131.
- Goulet, Frédéric et Vinck, Dominique. 2012. « L'innovation par retrait. Contribution à une sociologie du détachement », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 2 : 195-224.
- Gupta, Akhil. 2012. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham, Duke University Press.
- Hull, Mathew. 2012. *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkeley, University of California Press.
- King, Desmond et Le Galès, Patrick (eds.). 2017. *Reconfiguring European States in Crises*. Oxford, Oxford University Press.
- Kolopp, Sarah. 2018. « Les voies de l'international dans la réforme financière de la France : le cas du "souci" de la direction du Trésor », *Politix*, vol. 4, n° 124 : 161-181.
- Laborier, Pascale, Audren, Frédéric, Napoli, Paolo et al. 2011. *Les Sciences caméras : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris, Presses universitaires de France.
- Legendre, Pierre. 1988. *Leçons VII. Le Désir politique de Dieu. Étude sur les montages de l'État et du droit*. Paris, Fayard.

- Lemoine, Benjamin. 2016. *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*. Paris, La découverte.
- Linhardt, Dominique et Muniesa, Fabian. 2011a. « Du ministère à l'agence. Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, vol. 3, n° 95 : 73-202.
- Linhardt, Dominique et Muniesa, Fabian. 2011b. « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, vol. 3, n° 95 : 7-21.
- Marres, Noortje. 2012. *Material Participation. Technology, the Environment and Everyday Publics*, New York, Palgrave Macmillan.
- Mathur, Nayanika. 2016. *Paper Tiger. Law, Bureaucracy, and the Developmental State in Himalayan India*. New-Delhi, Cambridge University Press.
- Noiriel, Gérard (ed.). 2007. *L'Identification. Genèse d'un travail d'État*. Paris, Belin.
- Ogien, Albert. 1995. *L'Esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris, Presses de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Pallez, Frédérique et Coblenz, Emmanuelle. 2015. « Nouvelles formes d'innovation publique. L'administration saisie par le design », *Revue française de gestion*, vol. 5, n° 251 : 97-114.
- Pillon, Jean-Marie et Vivés, Clara. 2018. « La fusion de l'ANPE et des Assedic : Créer un nouveau métier sans penser le travail », *Politix*, vol. 124, n° 4 : 33-58.
- Pontille, David. 2009. « Écriture et action juridique. Portrait de l'huissier de justice en réparateur », *Semen, Revue de sémio-linguistique des textes et discours*, Presses de l'Université de Franche-Comté, n° 28 : 15-31.
- Potin, Yann. À paraître. « Un intrus au sein des Archives ? Défaire et refaire les dossiers : regards sur l'histoire du traitement archivistique des dossiers du travail administratif aux Archives nationales (France, 1790-1898) ».
- Schwartz, Barry. 1975. *Queuing and Waiting. Studies in the Social Organization of Access and Delay*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Sellen, Abigail et Harper, Richard. 2003. *The Myth of the Paperless Office*. Cambridge, MIT press.
- Siblot, Yasmine. 2006. *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Spire, Alexis. 2011. « La domestication de l'impôt par les classes dominantes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 5, n° 190 : 58-71.
- Supiot, Alain. 2015. *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2014-2015)*. Paris, Fayard.
- Thomas, Yan. 2010. « L'extrême et l'ordinaire. Remarques sur le cas médiéval de la communauté disparue », *Les Opérations du droit*. Paris, Seuil, Gallimard, ÉHESS : 207-237.
- Vismann, Cornelia. 2008 [2000]. *Files: Law and Media Technology*. Stanford, Stanford University Press (éd. orig. *Akten. Medientechnik und Recht*. Fischer, Frankfurt am Main).
- Weller, Jean-Marc. 1998. *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris, Desclée De Brouwer.
- Weller, Jean-Marc et Pallez, Frédérique. 2017. « Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie », *Sciences du design*, vol. 5, n° 1 : 32-51.
- Weller, Jean-Marc. 2018. *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*. Paris, Économica.
- Wheeler, Stanton (ed.). 1969. *On Record: Files and Dossiers in American Life*. New York, Russell Sage Foundation.
- Yates, JoAnne. 1989. *Control through Communication. The Rise of System in American Management*, Baltimore et London, John Hopkins University Press.