

David Graeber

Bureaucratie

« **Le livre est né pour réduire l'ingérence de l'État, mais pour effet ultime il a accru le nombre de réglementations et le volume total de paperasse. »**
Après le succès de *Debt: 5000 ans d'histoire*, David Graeber revient dans son roman et à rebours des idées reçues sur l'empire de la bureaucratie dans nos sociétés contemporaines.

« **Environnement en sommes-nous arrivés, dans une société dite libérale, à passer une grande partie de notre temps à remplir de plus en plus de formulaires ? Et à quel point nos vies sont-elles gâchées par toute cette paperasse sans fin ?** »

Pour répondre à ces questions, l'auteur s'intéresse à l'histoire de notre rapport singulier à la bureaucratie et révèle comment elle façonne nos vies à un point que nous n'en avons même plus conscience. L'origine de cette paperasse est-elle symptomatique de la violence étatique ? Ou ne serait-elle pas plutôt à l'instrument du capitalisme, financé notamment, qui exerceait son contrôle à travers elle pour asseoir son pouvoir.

Sur la technologie, Graeber développe également l'idée que le capitalisme néolibéral a freiné délibérément la technologie, et l'a détournée de ce qu'il appelle les « technologies poétiques » (créatrices) au profit des « technologies bureaucratiques » (de surveillance, de discipline, du travail et de tâches administratives) : les impératifs administratifs sont donc devenus non les moyens, mais la fin du développement technologique.

Un livre essentiel pour comprendre notre temps. *Bureaucratie* sera à n'en pas douter au cœur du débat sur les institutions qui régissent nos vies... et du monde meilleur et plus libre que nous devrions peut-être commencer à imaginer.

David Graeber est docteur en anthropologie, économiste et professeur à l'université de Chicago. C'est un des intellectuels les plus en vue du moment et les plus influents sur les réalités socioéconomiques actuelles. Il est notamment l'auteur de *Debt* aux éditions LLL.

Avec le soutien de



9 791020 902917

ISBN 979-10-205-0201-7

DES L'ÉC. : SEPTEMBRE 2015
21 € TTC, France

DAVID GRAEBER

BUREAUCRATIE

« IL FAUT MILLE FOIS PLUS DE
PAPERASSE POUR ENTREtenir
UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ
LIBRE QUE LA MONARCHIE
ABSOLUE DE LOUIS XIV »



257

GRA

LES ÉDITIONS L'ÉCRIVAIN

INTRODUCTION

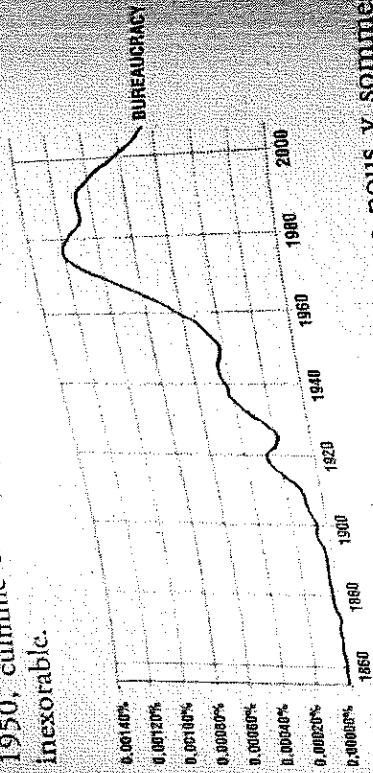
La loi d'airain du libéralisme et l'ère de la bureaucratisation totale

De nos jours, on ne parle guère de la bureaucratie. Au milieu du xx^e siècle, en revanche, le mot était partout, notamment à la fin des années 1960 et au début des années 1970. On lui consacrait de gros traités sociologiques aux titres conflatants : *A General Theory of Bureaucracy* [Théorie générale de la bureaucratie], *The Politics of Bureaucracy* [La Politique de la bureaucratie] ou même *The Bureaucratization of the World* [La Bureaucratization du monde]. On la finageait dans des pamphlets populaires en format de poche : 1 - 2. *Les Règles d'or de monsieur Parkinson*, *Le Principe de Peter* ou *Bureaucrats : How to Annoy Them* [Les bureaucrates : comment les harceler]. Il y avait des romans kafkaïens, des films satiriques. De l'avis général, les travers et absurdités de l'existence et des procédures bureaucratiques étaient l'un des traits qui définissaient la vie moderne et, à ce titre, un sujet éminemment digne de débat. Mais depuis les années 1970, cette attention s'est singulièrement relâchée.

Le tableau qui suit indique la fréquence du mot *bureaucracy* [bureaucratie] dans les livres de langue anglaise depuis

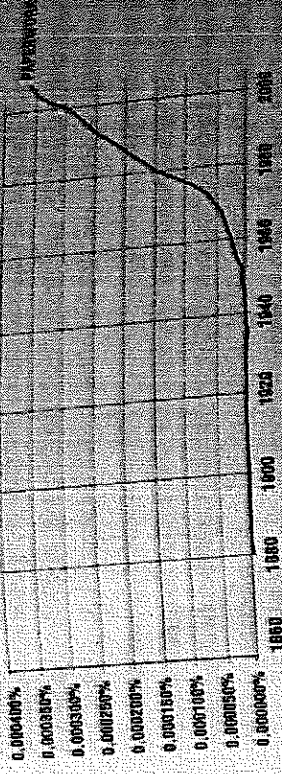
BUREAUCRATIE

un siècle et demi. On voit que l'intérêt pour le sujet reste modeste jusqu'à l'après-guerre, s'impose à partir des années 1950, culmine en 1973, puis entame un déclin lent mais inexorable.



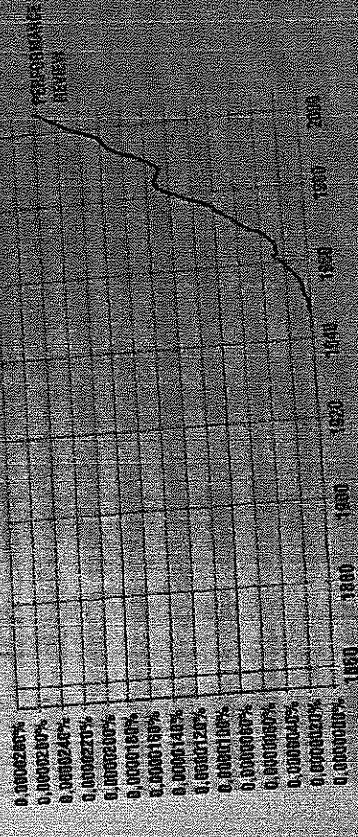
Pourquoi? C'est évident. Parce que nous nous y sommes habitués. À présent, nous nageons dans la bureaucratie. Imaginons un autre graphique, qui indiquerait simplement le nombre d'heures que l'Américain ordinaire – ou le Britannique, ou le Thaïlandais – a passées en moyenne, durant une année, à remplir des formulaires ou à s'acquitter, sous d'autres formes, d'obligations purement bureaucratiques. (Il va sans dire que, dans l'écrasante majorité des cas, leur support n'est plus le papier physique.) Ce deuxième graphique commencerait sûrement par une courbe très proche de celle du premier : une lente ascension jusqu'en 1973. Mais là, les deux tracés divergeraient : loin de retomber, la courbe continuerait à grimper. Elle se ferait même plus abrupte, peut-être. À la fin du xx^e siècle, les citoyens de classe moyenne n'ont-ils pas passé de plus en plus d'heures à se débattre avec les menus à options des boîtes vocales ou les interfaces des sites Web? Et les moins fortunés, encore plus de temps à sauter dans des cerceaux tous jours plus emmêlés pour accéder à des services sociaux tous jours plus maigres?

Le graphique imaginaire qu'on obtiendrait, le penché, ressemblerait un peu à celui-ci :



Cette courbe n'est pas celle des heures consacrées aux tâches administratives; elle dessine seulement l'évolution de la fréquence du mot *paperwork* [paperasse] dans les livres de langue anglaise. En l'absence de machines à remonter le temps qui pourraient nous permettre d'enquêter directement sur le sujet, c'est probablement la meilleure approximation que nous ayons du graphique qui nous intéresse.

Notons bien qu'avec la plupart des termes liés à la paperasse on obtient des résultats presque identiques. Par exemple, *formance review* [évaluation du rendement].



Les essais réunis dans ce livre portent tous sur cette discor-
danced, vue sous divers angles. Nous n'avons plus envie de réflé-
chir à la bureaucratie, mais elle détermine tous les aspects de
notre vie. Dès que le sujet se présente, tout se passe comme si
nous avions décidé, en tant que civilisation mondiale, de nous
boucher les oreilles des deux mains, en sifflant. Et quand nous
ne refusons pas totalement d'en parler, nous le faisons encore
dans les termes des années 1960 et du début des années 1970.
Les mouvements sociaux de l'époque avaient, globalement, une
sensibilité de gauche, mais ils étaient aussi des révoltes contre la
bureaucratie, ou plus exactement des États-providence
cratique, le conformisme déshumanisant des régimes en
d'après-guerre. Face aux termes fonctionnaires d'État, les rebelles
place, tant capitalistes d'État que socialistes individuelle, la convi-
des années 1960 exaltaient l'expression individuelle, la convi-
vialité spontanée, et condamnaient toute forme de contrôle
social (« Règles et règlements, qui en a besoin? »).

Avec l'effondrement des anciens États-providence, tout ce
discours paraît aujourd'hui nettement désuet. Le langage de
l'individualisme antibureaucratie a été repris, avec une féto-
cité croissante, par la droite, qui réclame des « solutions de
marché » à tout problème social. Et la gauche classique s'est vue
de plus en plus réduite à livrer une pitoyable bataille d'arrière-
garde pour tenter de sauver ce qui reste du vieil État du bien-
être. Sous prétexte de rendre l'action de l'État plus « efficace »,
elle a approuvé — et souvent impulsé — la privatisation partielle
des services publics et l'intégration croissante, dans la structure
de l'administration bureaucratique elle-même, des « principes
de marché », « incitations de marché » et autres « procédures de
responsabilisation » fondées sur le marché.

Le résultat est une catastrophe politique. Il n'y a vraiment
aucune autre façon de le dire. Face à tout problème social, les
solutions de la gauche radicale sont presque partout exclues

tout courts, et celles de la gauche « modérée » sont invariable-
ment devenues la fusion cauchemardesque des pires éléments
de la bureaucratie et des pires aspects du capitalisme, comme
si quelqu'un avait cherché délibérément à créer la position
politique la moins séduisante possible. Que des électeurs
puissent envisager de voter pour un parti qui a défendu ce type
de mesures prouve assez la prégnance authentique et durable
des idéaux de gauche. Car pourquoi le font-ils? Parce qu'ils
pensent vraiment que cette politique est la bonne? Sûrement
pas. Parce qu'ils savent que c'est la seule qu'un candidat de
centre gauche a le droit de proposer.

Dans ces conditions, comment s'étonner si, à chaque crise
sociale, c'est la droite, et non la gauche, qui canalise l'expres-
sion de la colère populaire?

La droite a une critique de la bureaucratie. Elle n'est pas très
bonne. Mais elle a au moins le mérite d'exister. La gauche n'en
a pas. Par conséquent, lorsque des gens de gauche veulent at-
taquer la bureaucratie, ils sont contraints, en général, de reprendre
à leur compte une version édulcorée de la critique de droite.

Cette critique de droite peut être assez vite démolie. Elle
est issue du libéralisme du XIX^e siècle¹⁰. À en croire le grand
récit apparu au sein des classes moyennes d'Europe dans le sil-
lage de la Révolution, le monde civilisé connaissait alors une
transformation graduelle, inégale, mais inéluctable : il passait
de l'hégémonie des élites guerrières, avec leurs régimes auto-
ritaires, leurs dogmes éternels et leurs castes sacrifiées, à une
logique de liberté, d'égalité et d'intérêt commercial personnel
éclairé. Les classes marchandes du Moyen Âge avaient miné
l'ordre ancien féodal comme des termites, en le rongant par
dessous — des termites, oui, mais bénéfiques. Dans la vision
libérale de l'histoire, la pompe et la splendeur des États absolus
tistes que l'on renversait représentaient les derniers soupçons de

BUREAUCRATIE

l'ordre ancien : il prendrait fin lorsque l'État céderait la place au marché, la foi religieuse à l'explication scientifique, et les ordres et statuts figés des barons et des marquis aux contrats librement conclus entre individus.

Pour ce grand récit, l'émergence des bureaucraties modernes a toujours posé un problème. Elles n'y trouvaient pas vraiment leur place. En théorie, tous ces fonctionnaires guindés dans leurs bureaux, avec leurs hiérarchies complexes, ne devaient être que de simples vestiges du féodalisme. Ils allaient vite disparaître comme les armées et le corps des officiers, qui, de l'avis général, ne tarderaient pas à devenir tout aussi superflus. Il suffit de feuilleter un roman russe de la fin du XIX^e siècle : tous les rejetons des vieilles familles aristocratiques — en fait, pratiquement tout le monde dans ces livres — se sont mués soit en officiers, soit en fonctionnaires (aucun personnage de quelque importance, semble-t-il, ne fait autre chose), et les hiérarchies militaire et civile paraissent avoir des rangs, des titres et des sensibilités presque identiques. Mais cette logique se heurtait à une difficulté flagrante. Partout — pas seulement dans des pays arriérés comme la Russie, mais aussi dans des sociétés industrielles en plein essor comme l'Angleterre et l'Allemagne —, les bureaucraties se faisaient plus nombreux chaque année. S'ils n'étaient que des vestiges, comment expliquer leur multiplication ?

C'est alors qu'apparaît un second stade du raisonnement : il répond, en substance, que la bureaucratie est un vice inhérent au projet démocratique. Son principal champion est l'aristocrate autrichien en exil Ludwig von Mises¹. Dans son livre de 1944, *La Bureaucratie*², il soutient que, par définition, les systèmes administratifs d'État ne seront jamais capables d'organiser l'information avec une efficacité approchant, même de loin, celle des mécanismes impersonnels de fixation des prix sur le marché. Mais lorsqu'on a étendu le droit de vote aux perdants

du jeu économique, on a suscité, inévitablement, des appels à l'intervention de l'État, des projets idéalistes pour tenter de résoudre les problèmes sociaux par des moyens administratifs. Von Mises le reconnaît bien volontiers : ceux qui préconisent ces solutions ont souvent d'excellentes intentions. Néanmoins, leurs efforts ne peuvent qu'aggraver les choses. Ils finiront en fait, estime-t-il, par détruire la base politique de la démocratie elle-même : les administrateurs des programmes sociaux vont inéluctablement constituer des blocs de pouvoir beaucoup plus influents que les représentants politiques, élus pour gérer l'État, et ils soutiendront des réformes de plus en plus radicales. C'est pourquoi, selon von Mises, les États-providence en voie d'émergence au moment où il écrivait, dans des pays comme la France ou l'Angleterre, sans parler du Danemark ou de la Suède, allaient inévitablement, en une ou deux générations, conduire au fascisme.

Ainsi perçue, l'ascension de la bureaucratie était l'ultime illustration du proverbe : « L'enfer est pavé de bonnes intentions. » La formulation populaire la plus efficace de ce point de vue est probablement la phrase de Ronald Reagan : « Les neuf mots les plus terrifiants de la langue anglaise sont : *"I'm from the government and I'm here to help"* ["Je suis un agent de l'État et je suis là pour vous aider"]. »

Le problème de toute cette construction, c'est qu'elle a très peu de rapport avec ce qui s'est réellement passé. D'abord, historiquement, les marchés ne sont pas nés indépendamment de l'État et contre lui, en tant qu'espaces de liberté autonomes. Bien au contraire. En règle générale, ils ont été soit subvertis indirectement par certaines activités de l'État, notamment ses opérations militaires, soit créés directement par des politiques de l'État. C'est vrai au moins depuis l'invention des pièces de monnaie, lesquelles, à l'origine, ont été frappées et diffusées pour assurer le ravitaillement des armées. Tout au long de

marché — aura pour effet ultime d'accroître le nombre total de réglementations, le volume total de papiers et l'effectif total des agents de l'État.

Le sociologue français Émile Durkheim observait déjà cette tendance au tournant du 20^e siècle¹³, et il est devenu finalement impossible de l'ignorer. Au milieu du siècle, même des ambassadeurs de droite comme von Mises étaient prêts à admettre — du moins dans leurs écrits scientifiques — que les marchés ne s'autorégulent pas vraiment et que, pour les maintenir en fonctionnement, il faut en fait une armée d'administrateurs (elle ne posait de problème à von Mises que si l'on s'en servait pour modifier les résultats du marché quand ils infligeaient aux pauvres des souffrances injustifiées)¹⁴. Mais les populistes de droite ont vite compris que les réalités importaient peu : politiquement, s'attaquer aux bureaucraties était presque toujours payant. Donc, dans leurs déclarations publiques, ils se sont mis à fustiger en permanence ceux que le gouvernement américain George Wallace¹⁵, dans sa campagne présidentielle de 1968, a été le premier à nommer les « bureaucraties à tête pointue » (*pointy-headed bureaucrats*), vivant des impôts payés par les citoyens laborieux.

Ici, Wallace est vraiment un personnage crucial. De nos jours, il a surtout laissé dans l'esprit des Américains le souvenir d'un réactionnaire vaincu, voire d'un fou furieux : le dernier irréductible de la ségrégation sudiste, bachelé en main à la porte d'une école publique. Mais si l'on regarde globalement l'héritage qu'il nous a légué, on pourrait tout aussi bien voir en lui une sorte de génie politique. Après tout, n'est-il pas été le premier élu à exprimer au niveau national une forme de populisme de droite qui allait se révéler si contagieuse qu'aujourd'hui, une génération plus tard, à peu près tout le monde s'y est rallié, d'un bout à l'autre de l'éventail politique ? Le

BUREAUCRATIE

l'histoire de l'Eurasie, les gens du peuple ont presque toujours pratiqué entre eux un système informel de crédit mutuel — et au quant à la monnaie physique — l'or, l'argent, le bronze — ils sont type de marchés impersonnels qu'elle rend possibles, au pillage restés étroitement liés à la mobilisation des légions, au butin, des cités, à l'extraction des tributs et à l'écoulement du butin, Il en va de même pour les banques centrales des guerres. Il y a donc un problème original dans la vision courante de l'histoire. Et il y en a aussi un autre, encore plus frappant. Si l'idée du marché opposé à l'État et indépendant de l'État sert, depuis le 19^e siècle au moins, à justifier des politiques économiques de laisser-faire conçues pour réduire le rôle de l'État, celles-ci, en réalité, n'ont jamais eu cet effet. Le libéralisme anglais, par exemple, n'a pas entraîné le dépeçage de la bureaucratie publique, mais exactement le contraire : l'expansion continue de tout l'éventail des juristes, greffiers, inspecteurs, notaires et commissaires de police qui ont rendu possible le rêve libéral d'un monde de libres contrats entre individus autonomes. Les faits sont là : il faut mille fois plus de papiers pour entretenir une économie de marché libre que la monarchie absolue de Louis XIV.

Les politiques conçues pour réduire l'ingérence de l'État dans l'économie finissent en réalité par produire plus de réglementations, plus de bureaucraties, plus d'interventions politiques ! Cet apparent paradoxe s'observe si régulièrement que nous sommes en droit, je pense, de l'élever à la dignité de loi sociologique générale. Je propose de l'appeler la « loi d'airain du libéralisme », et de la formuler ainsi :

Loi d'airain du libéralisme. Toute réforme de marché — toute initiative gouvernementale conçue pour réduire les pesanteurs administratives et promouvoir les forces du

BUREAUCRATIE

résumé, c'est qu'à présent, la plupart des Américains de la classe ouvrière pensent que l'État se compose de deux sortes d'individus : les « politiciens », beaux parleurs, escrocs et menteurs mais que l'on peut au moins chasser de temps à autre par les urnes, et les « bureaucrates », élitistes condescendants pratiquement indéboulinables. Ils supposent aussi qu'une sorte d'alliance tacite unit les pauvres, perçus comme des parasites (et généralement présentés aux États-Unis en termes ouvertement racistes), et ces fonctionnaires moralisateurs, parasites aussi, dont l'existence même dépend des subventions qu'ils versent aux pauvres — l'argent des autres. Là encore, même la gauche traditionnelle — ou ce qui, de nos jours, est censé être une gauche — ne propose qu'une version édulcorée de ce discours de droite. Bill Clinton, par exemple, a passé une si large part de sa carrière à houspiller les agents de l'État qu'après l'arrestation d'Oklahoma City¹⁶ il s'est senti tenu de rappeler aux Américains que les fonctionnaires sont des êtres humains, et de promettre qu'il n'emploierait plus jamais le mot « bureaucrate »¹⁷.

Pour le populisme contemporain aux États-Unis — et, de plus en plus, dans le reste du monde aussi —, il ne peut y avoir qu'un seul antidote à la « bureaucratie », et c'est le « marché ». Parfois, il entend par là qu'il faut gérer l'État comme une entreprise ; parfois, qu'il faut carrément chasser les bureaucrates et laisser faire la nature : permettons aux gens de conduire leur vie, cessons de les entraver par une infinité de règles et réglementations imposées d'en haut, et laissons ainsi la magie du marché apporter ses propres solutions.

« Démocratie » a donc fini par signifier : le marché. « Bureaucratie » : l'ingérence de l'État dans le marché. Et c'est à peu près le sens que l'on donne au mot à ce jour.

Il n'en a pas toujours été ainsi. À la fin du XIX^e siècle, lors de l'ascension de la grande entreprise moderne, on a vu en

elle l'application des techniques bureaucratiques, modernes, au secteur privé. Celles-ci paraissent incontournables si l'on voulait opérer à grande échelle, parce qu'elles étaient plus efficaces que les réseaux de relations personnelles ou informelles qui, jusque-là, avaient dominé un monde de petites entreprises familiales. Les pionniers de ces nouvelles bureaucraties privées étaient les États-Unis et l'Allemagne. Et, à en croire le sociologue allemand Max Weber, les Américains de son temps étaient particulièrement enclins à voir dans les bureaucraties publiques et privées, au fond, le même animal :

Les fonctionnaires travaillant dans une administration « publique », avec l'équipement matériel et les dossiers qui s'y rattachent, constituent un « bureau ». Dans l'entreprise privée, on dit souvent « les bureaux ». [...]

L'entrepreneur moderne se considère comme le premier employé de son entreprise ; de même, le dirigeant de l'État moderne typiquement bureaucratique se présente comme le premier serviteur de cet État. L'idée d'une différence intrinsèque de nature entre les activités bureaucratiques de l'État et la gestion des bureaux de l'économie privée est propre à l'Europe continentale ; elle est totalement étrangère au mode de pensée américain¹⁸.

Autrement dit, au tournant du siècle, nul ne réclamait qu'on aligne la gestion de l'État sur celle des entreprises : les Américains postulaient simplement que l'État et les entreprises — en tout cas les grandes — étaient gérés de la même façon.

Certes, pendant une grande partie du XIX^e siècle, les États-Unis sont essentiellement restés un pays de petites exploitations agricoles familiales et de haute finance — assez semblable à la Grande-Bretagne de l'époque. Mais, à la fin du siècle, leur interruption en tant que puissance sur la scène mondiale a coincidé avec l'essor d'une forme d'économie typiquement américaine : le capitalisme de la grande entreprise — bureaucratique.