

ANTHROPEN

Le dictionnaire francophone d'anthropologie ancré dans le contemporain

BUREAUCRATIE

Autes, Erwan
ENS Lyon, France

Date de publication : 2020-12-19

DOI: <https://doi.org/10.47854/WLSX9500>

[Voir d'autres entrées dans le dictionnaire](#)

Personne ne se revendique bureaucrate: est-ce parce que la bureaucratisation du monde est vue comme un grand malheur moderne? Dès sa conception au XVIIIe siècle par le physiocrate Vincent de Gournay, le terme de «bureaucratie» comportait déjà une connotation négative, un défaut de gouvernement. La littérature la décrit comme secrète dans ses intentions, opaque dans son expertise, kafkaïenne dans ses décisions. Pourtant la bureaucratie se déploie depuis plusieurs millénaires dans le monde. Les mandarins en Chine, du temps de la dynastie Han, formaient une «élite improductive», conceptualisation proche de l'oxymore, qui «tire sa force de sa fonction socialement nécessaire et indispensable, de coordonner, surveiller, diriger, encadrer le travail productif des autres» (Balazs 1968). En fondant son activité sur des règles impersonnelles et des approches rationnelles, la bureaucratie est une organisation régulant les activités humaines historiquement ancienne, mais surtout typique des États modernes. Elle en est même un marqueur, par opposition à une gestion traditionnelle des charges publiques. Une définition de la bureaucratie se dessine en creux à partir de trois distinctions, à commencer par sa différence avec l'État. Les définitions classiques de l'État intègrent parmi ses caractéristiques essentielles l'existence d'une structure, d'un corps organisé, qui a pour but d'établir et maintenir les formes de domination politique et les règles régissant la vie sociale. Ensuite, la bureaucratie n'est pas équivalente à l'administration. Selon les époques, une administration publique sera considérée comme bureaucratique ou non: ainsi le débat sur la bureaucratie militaire a quasiment disparu. La bureaucratisation est un processus qui se déploie dans la sphère publique comme dans les affaires et les organisations privées. Elle imprègne les relations civiles et commerciales par un ensemble de règles formelles, notamment contractuelles. Troisièmement, la bureaucratie n'est pas, malgré ses représentations littéraires, voire savantes, un monstre froid, un phénomène étranger à l'activité humaine. Toute bureaucratie est composée d'hommes et de femmes, même si elle fabrique des textes, des formulaires,

des murs de paperasserie qui font écran à l'observation de leurs pratiques. L'apport de l'anthropologie, en explorant les bureaux, est de produire une analyse spécifique de la bureaucratie, en étudiant les perturbations sociales que son opacité génère.

Les anthropologues de la bureaucratie, avant même de mettre le pied dans un bureau, risquent d'être confrontés à un véritable sac de nœuds: le nœud des rhétoriques idéologiques préférant le «marché» ou les «réformes» aux organisations «soviétiques», le nœud des cadres d'analyses préexistants forgés par les sciences humaines, et surtout le nœud des rapports historiques ambigus de leur discipline à l'administration. À ces trois écueils s'ajoute l'ambivalence probable des sentiments moraux de l'ethnologue, façonnés en partie par son expérience personnelle avec les guichets, formulaires et autorités des administrations, y compris universitaires (Strathern 2000). Les approches anthropologiques offrent l'opportunité de contribuer à démêler ces sources de paradoxes inextricables. Elles s'extirpent des impasses analytiques abstraites et des rhétoriques conservatrices antibureaucratiques en instaurant un rapport méthodologique qui situe la bureaucratie comme un objet d'enquête. Historiquement, les liens sont complexes entre anthropologie et bureaucratie. Plusieurs séquences historiques se distinguent dans les rapports entre l'ethnologue et le bureaucrate.

Une première phase, que l'on pourrait situer entre la fin du XIXe siècle et le milieu du XXe siècle, repose sur une omission. L'anthropologie sociale, en son âge d'or de description de sociétés lointaines, dites primitives, n'observe pas de bureaucrates. Au contraire, dans une confusion entre conquête et soif de connaissance, elle peut accompagner les desseins des colonisateurs. Le virage réflexif de Max Gluckman sur les conditions de l'enquête ne place plus tout à fait l'administration en dehors du champ d'observation, aussi bien dans l'État zoulou observé que du côté colonial (Gluckman 1947, 2008). Il devient évident que l'administration coloniale conditionne les relations sociales observées (Balandier 1951). La place des règles dans les relations sociales est également posée; ainsi Pierre Bourdieu (1972) s'interroge sur le rejet du juridisme par la société kabyle à la fin des années 1950.

Dans la lignée des travaux britanniques de l'école de Manchester, la focalisation sur l'administration se renforce avec l'avènement de l'anthropologie politique française dans les années 1960. Si l'analyse du pouvoir dans les sociétés primitives délaisse la question de l'administration de la population, faute d'État (Balandier 1967; Clastres 1974), la construction administrative de l'ethnicité est scrutée par les études africanistes (Amselle et M'Bokolo 1985). Aux États-Unis, les tenants de l'anthropologie du proche (*anthropology at home*), délaissant les contrées lointaines et les Nations amérindiennes, considèrent que, pour se réinventer, la discipline se doit d'étudier les sphères du pouvoir, les institutions, et donc les organisations bureaucratiques de leur propre État (Nader 1974). Dans les deux cas, les bureaucraties font l'objet d'une assignation implicite, comme lieux difficiles d'accès et entreprises de domination des populations. L'ethnographie institutionnelle développée par D. Smith à partir des années 1980 n'échappe pas à ce tropisme, notamment en mobilisant le concept de «relations de régulation» (*relations of ruling*) qui tend à

focaliser l'analyse sur les effets de textes produits par les institutions plutôt que sur le processus social de leur élaboration (Smith 2018).

À partir des années 1990, la bureaucratie devient de plus en plus un terrain légitime de l'anthropologie. Les ethnologies de l'État interrogent des organisations complexes, des jungles toutefois praticables. Même si celles-ci se présentent comme des labyrinthes, elles sont des organisations humaines, où le chercheur peut mener une action d'observation, parfois participante. L'anthropologie de la bureaucratie consiste à rendre compte qualitativement des activités quotidiennes qui s'y déroulent. L'anthropologie contribue à comprendre la production des normes, les processus de décision et les mécaniques localisables de domination, plutôt qu'à les dénoncer en les réifiant dans une opposition scellée de l'État contre la société civile. Des études de terrain permettent ainsi de rendre compte de la fabrique des règles abstraites (Abélès 1989, 2000; Latour 2002). L'anthropologie des organisations bureaucratiques conduit à reconceptualiser les États comme des effets de processus culturels, «des ensembles culturellement intégrés et discursivement construits» (Sharma et Gupta 2006: 27).

Les terrains bureaucratiques ont pour particularité l'abondance de textes. Dans les années 2010, la méthodologie commence à se préciser quant à leur utilisation dans les corpus de données, les considérant autant comme des archives appartenant à la littérature grise que comme des artefacts actifs (Hull 2012; Reinke 2020). L'anthropologie politique s'enrichit de grilles de lectures qui rendent compte de la diversité des morales à l'œuvre dans les organismes d'État (Fassin 2013), par exemple dans une agence régionale de santé, étudiée par Autès (2020). À la fin des années 2010, la rhétorique populiste de «l'État profond» (*deep state*) prend le relais de la critique de la bureaucratie. En effet, cette dernière s'est, si ce n'est épuisée, du moins réduite, avec la fin des bureaucraties soviétiques et la cure d'austérité des administrations publiques dans les pays occidentaux, à la suite des réformes structurelles qui ont de plus en plus privatisé les domaines traditionnels d'intervention de l'État (éducation, police, santé, etc.). La bureaucratie, dans l'imaginaire conspirationniste, est alors le lieu secret et dangereux où se trame le spectre des dominations, des plus brutales avec les fonctions régaliennes étatiques, aux plus diffuses avec des biopolitiques ou des technologies de contrôle surveillant et asservissant la population entière, à l'exception d'une petite élite.

La bureaucratie n'est donc pas encore tout à fait nue, et la tâche reste ardue de tracer méthodiquement le chemin d'une analyse documentée des organisations administratives publiques ou privées concourant aux (dys)fonctionnements politiques et économiques de nos sociétés. Dans une perspective d'épistémologie sociale, plusieurs sources de perturbations agissent comme des obstacles au travail qualitatif de l'anthropologue de la bureaucratie.

Une première perturbation relève d'une propriété de ce terrain, à savoir l'existence de rapports sociaux ambivalents à la bureaucratie, vécue comme un mal nécessaire dans les rhétoriques populistes et libérales. Elle est à la fois un phénomène triomphant, soubassement de l'État moderne ayant remplacé les structures de domination préexistantes, devenues illégitimes par leur manque de rationalité, et un

phénomène condamné idéologiquement par un large spectre d'acteurs, y compris dans les sciences sociales, en ce qu'elle capture le pouvoir des représentants du peuple, agit selon ses propres intérêts, et est responsable, au choix, des défaites militaires, des scandales sanitaires, des absurdités procédurales, en somme des défaillances de l'État. Ses promesses de rationalisation exemplaire sont rarement tenues, comme le constate la sociologie à partir des années 1960 (Crozier 1963).

La deuxième perturbation tient à la conceptualisation flottante du phénomène, qui reproduit dans les théories les écarts de perception politique. La bureaucratie est classiquement spécifiée par les sciences sociales comme l'organisation qui met en œuvre la rationalisation du monde, certes de manière imparfaite. L'idéal-type wébérien d'une administration dont l'action serait impersonnelle, fondée sur des règles et visant une adéquation des moyens aux buts à atteindre, ne résiste pas au fait qu'elle dysfonctionne au quotidien, qu'elle commet des erreurs et qu'elle sert l'intérêt des citoyens dans les démocraties comme elle peut incarner la banalité du mal de régimes autoritaires, et perpétuer des dominations politiques ou économiques sur ceux et celles qu'elle est censée protéger par le droit, ainsi que le signalait déjà Karl Marx en 1843. La pensée universitaire doit composer avec la charge idéologique de la notion de bureaucratie, sans échapper aux controverses. Au contraire, elle alimente ces dernières régulièrement, en relayant et en diffusant les dénonciations (Graeber 2015), à tel point que la critique des dérives de la bureaucratie devient un terrain d'entente possible entre pensée critique et réformisme libéral.

Autre fragilité épistémologique, un écart persiste entre la validité de théories qui se présentent comme stables, et l'historicisation du phénomène bureaucratique, qui renonce à en faire une réalité clairement établie dans le temps et l'espace, avec des propriétés de terrain identiques en tout temps et en tout lieu. Le concept nomme mal la diversité de ce qu'il recouvre. Il existe ainsi une confusion permanente entre une approche organisationnelle (la bureaucratie correspondant alors à une administration publique ou privée) et une approche fonctionnaliste (la bureaucratie devenant par synecdoque un ensemble de lois, de règlements, de normes, de textes rationalisant les activités sociales). Difficile, alors, de distinguer cause et effet, bureaucratie et bureaucratisation. La bureaucratie est autant un lieu qui s'observe, où se déroule une activité quotidienne, une fabrique de normes, qu'un processus d'émission et de réception de ce qui est produit dans la fabrique administrative. La bureaucratie n'est pas épistémologiquement neutre; elle produit et véhicule des savoirs. Constamment labellisée, la bureaucratie, par ses activités de contrôle, labellise à son tour constamment.

L'anthropologie n'échappe pas à la bureaucratisation de son quotidien, à l'université et sur ses terrains. Perturber l'opacité, c'est travailler à légitimer la place de l'anthropologie dans les bureaux, afin qu'elle facilite l'ethnographie de leurs pratiques et intègre l'enjeu de ne pas bureaucratiser inutilement le travail de recherche par un excès de procédures.

Références

Abélès, M. (1989), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris, Odile Jacob.

— (2000), *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris, Odile Jacob.

Amselle, J.-L. et E. M'Bokolo (dir.) (1985), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*. Paris, La Découverte.

Autès, E. (2020), *Administrer la santé mentale. Rhétoriques et politiques de l'expérience*. Thèse d'anthropologie médicale sous la direction de Samuel Lézé, Institut d'histoire des représentations et des idées dans les modernités (IHRIM), ENS Lyon, soutenue le 16 juin 2020.

Balandier, G. (1951), «La situation coloniale: approche théorique». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol.11, p.44-79.

— (1967), *Anthropologie politique*. Paris, Presses universitaires de France.

Balazs, E. (1968), *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*. Paris, Gallimard.

Bourdieu, P. (1972), *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genève, Librairie Droz.

Clastres, P. (1974), *La société contre l'État*. Paris, Éditions de Minuit.

Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Le Seuil.

Fassin, D. (dir.) (2013), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État*. Paris, Le Seuil.

Gluckman, M. (1947), «The kingdom of the Zulu in South Africa». Dans M. Fortes et E.E. Evans-Pritchard (dir.), *African political systems* (3e édition), Londres, Oxford University Press, p.25-56.

— (2008), «Analysis of a social situation in modern Zululand». *Genèses*, vol.72, n°3, p.119-155.

Graeber, D. (2015), *The Utopia of Rule: on Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. Londres, Melville House Publishing.

Hull, M.S. (2012), «Documents and Bureaucracy». *Annual Review of Anthropology*, vol.41, n°1, p.251-267.

Latour, B. (2002), *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*. Paris, La Découverte.

Nader, L. (1974), «Up the Anthropologist: Perspectives Gained From Studying Up». Dans D. Hymes (dir.), *Reinventing Anthropology*, New York, Vintage Books, p.284-331.

Reinke, A.J. (2020), «Documents and the bureaucratisation of alternative dispute resolution in the United States». *Journal of Legal Anthropology*, vol.4, n°1, p.1-22.

Sharma, A. et A. Gupta (dir.) (2006), *The Anthropology of the State: a Reader*, Malden (MA), Blackwell Publication.

Smith, D. (2018), *L'ethnographie institutionnelle. Une sociologie pour les gens*. Paris, Economica.

Strathern, M. (dir.) (2000), *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy*. Londres, Routledge.