

*La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale,
ou la managérialisation des sociétés industrielles au XX^e siècle ?*

Note critique sur l'ouvrage de HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris : La Découverte, 2012, 223 p.

Le dernier ouvrage de B. Hibou est une exploration sociologique du pullulement normatif accompagne l'essor du néolibéralisme depuis une trentaine d'années. Si les cas étudiés sont éclairants, on peut regretter quatre partis pris de méthode : l'assimilation de la bureaucratie à un phénomène essentiellement capitaliste ; la focalisation sur l'ère néolibérale ; une conception trop strictement régalienne de la bureaucratie et du pouvoir ; et la minoration des dimensions symboliques et culturelles de la bureaucratie.

Bureaucratie et capitalisme

La domination ne fonctionne pas uniquement à travers la violence ou la peur. Et elle ne s'exerce pas uniquement au moyen de ces instruments typiquement régaliens que sont l'armée, la police et la justice. Ses leviers d'action sont également économiques, comme le montrait avec beaucoup de finesse B. Hibou dans son précédent ouvrage : l'amélioration du niveau de vie, la fourniture d'emplois, la promotion de la croissance, l'industrialisation, l'aide à la consommation, l'encouragement des solidarités, la réduction des inégalités, l'amélioration des relations économiques extérieures ou encore l'attraction de capitaux étrangers sont autant de moyens d'influer sur les comportements et de favoriser l'obéissance¹.

Son dernier livre poursuit l'entreprise foucauldienne d'analyse du néolibéralisme comme un « gouvernement économique » s'exerçant principalement au travers du marché et de l'entreprise. Selon cette perspective, le néolibéralisme représente avant tout un moment tissé de forces contradictoires dont le jeu entraîne l'extension de la logique économique à toutes les sphères de la société. S'il est vrai, comme l'ont montré Weber, Polanyi et Foucault, que la prolifération des règles juridiques et des réglementations d'origine étatique est préalable, concomitante et consécutive à l'extension des marchés, alors l'ère néolibérale n'appelle pas une dé-bureaucratisation mais un surcroît de bureaucratie. Telle est la thèse centrale de l'ouvrage.

¹ HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris : la Découverte, 2011, p. 27-78

Présupposant que la bureaucratisation est un phénomène consubstantiel à l'essor du capitalisme, B. Hibou introduit dans ses analyses un biais regrettable. Pour elle, la bureaucratisation néolibérale est propre « à un art de gouverner fondé sur le marché² ». La bureaucratisation est ainsi assimilée la logique du profit et de la marchandisation, que ce soit dans le cas de la recherche universitaire, dans celui des politiques d'aides et de l'institutionnalisation des acteurs associatifs, ou encore dans celui du *New Public Management*. Pour ne considérer que ce dernier exemple, le *New Public Management* est présenté comme un ensemble de mesures devant permettre aux « règles du marché de s'imposer également à l'État³ ». En réalité, une fois réformé suivant les préceptes du *New Public Management*, l'État ne devient pas tant davantage capitaliste que davantage managérial. Il tend à devenir une entreprise, et non pas un marché.

Interroger la bureaucratisation à l'aune de la marchandisation et de l'essor du capitalisme est source d'inexactitudes mais également de contresens. L'auteure affirme ainsi, sans autre forme de preuve, que c'est « le capitalisme, donc une logique purement économique, qui a suscité le développement de la bureaucratie privée managériale⁴ ». Weber, dont elle se réclame, avance au contraire dans son *Histoire économique* que « ce furent l'entreprise permanente rationnelle, la comptabilité rationnelle, la technique rationnelle, le droit rationnel, qui engendrèrent le capitalisme⁵ ». En outre, la bureaucratie managériale n'est pas rabattable sur la rationalité marchande. La bureaucratie s'articule aux principes d'organisation, d'efficacité et de contrôle, tandis que le marché est essentiellement compréhensible en termes de propriété, de capital, de profit, d'offre, de demande, d'échange et d'intérêt. Des notions comme la propriété et le profit ne structurent absolument pas la logique bureaucratique, qu'elle soit publique ou privée. La bureaucratisation peut être indéniablement renforcée par l'extension du capitalisme et aller de pair avec la marchandisation ; mais sa logique intrinsèque n'est pas assimilable à la logique marchande. L'État aussi bien que l'entreprise privée obéissent à la fois à des principes bureaucratiques et à des principes marchands ; ils conjuguent ces deux logiques sans les fondre en une seule.

Tenir ensemble les dimensions politiques et économiques de la domination est infiniment louable. L'arsenal conceptuel mobilisé par B. Hibou pour théoriser une « économie politique de la domination » peut toutefois laisser insatisfait. La bureaucratie ne saurait en effet être comprise à la seule lumière des catégories dichotomiques de politique et d'économie, d'État et de marché, de public et de privé. La bureaucratie peut être tout aussi bien capitaliste que non-capitaliste, et elle n'est en soi ni politique ni économique. Les schèmes conceptuels proposés par la science politique et la science économique ne sauraient donc suffire à en saisir la logique générale.

Le moment néolibéral

Postulant que la bureaucratisation a fondamentalement à voir avec le capitalisme et que le néolibéralisme correspond à un moment d'extension des marchés, B. Hibou en déduit que la bureaucratisation et le néolibéralisme entretiennent une relation particulière. Ce syllogisme

² HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris : La Découverte, 2012, p. 18

³ *Ibid*, p. 81

⁴ *Ibid*, p. 27

⁵ WEBER Max, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, trad. par C. Bouchindhomme, préface de P. Raynaud, Paris : Gallimard, « nrf », 1991 [1923], p. 372

conduit l'auteure à limiter ses observations aux trente dernières années. Ce qui peut sembler paradoxal pour au moins trois raisons.

Premièrement, le phénomène bureaucratique a bel et bien plus d'un siècle d'existence, comme le reconnaît l'auteure par endroits. Si Weber est aussi utile pour comprendre les phénomènes actuels de bureaucratisation, ce n'est pas qu'il était extralucide mais parce qu'il avait sous les yeux des réalités comparables.

Deuxièmement, le phénomène bureaucratique n'a pas changé de nature avec l'avènement du néolibéralisme. Certes, les centres de décision tendent à être plus décentralisés et la grande entreprise pyramidale n'est plus en vogue. Mais cela n'affecte en rien l'essence de la bureaucratie, qui n'est pas intrinsèquement centralisée. La bureaucratie privée est même née au sein de ces entreprises décentralisées à l'extrême que furent les premières compagnies ferroviaires américaines.

Enfin, la focalisation sur l'ère néolibérale ne permet pas à B. Hibou d'identifier des facteurs causaux entièrement satisfaisants pour expliquer la prégnance de la logique bureaucratique. Certes, l'essor de la finance et l'accroissement des échanges marchands a correspondu à la multiplication des normes. Mais faut-il nécessairement y voir une relation de cause à effet ? D'une part le marché n'a pas fondamentalement besoin de normes pour fonctionner. De l'autre un nombre croissant de normes codifie également toutes sortes d'activités non-marchandes, comme l'enseignement, les activités de soin et les tâches de maintien de l'ordre les plus banales⁶. On peut faire l'hypothèse que ce pullulement normatif a sans doute autant à voir avec la diffusion des technologies numériques qu'avec la propagation de la logique marchande.

Pouvoir, politique, État

B. Hibou poursuit avec beaucoup de nuances les travaux de Foucault sur l'ambiguïté des rapports de domination. Le pouvoir n'est pour elle ni une intentionnalité en surplomb infiniment écrasante ni une mécanique aveugle produisant partout des résistances. Les gouvernés, ainsi que le montrent ses recherches très empiriques sur les régimes autoritaires, peuvent toujours trouver un intérêt à obéir. « La domination ne résulte pas seulement, ne résulte pas principalement d'une vision et d'un programme consciemment construits par les acteurs étatiques ; elle est plutôt un processus historique complexe largement inconscient et contradictoire, fait de conflits, de négociations et de compromis entre groupes⁷ ». La domination n'est jamais une prise en otage ou une relation de pure soumission ; elle est toujours tissée de duplicité, de compromis, de conflits, de situations singulières, de subjectivités multiples, de dépendances réciproques, de contingences et d'improvisations.

Si la domination passe également par des mécanismes économiques, elle relève selon B. Hibou quasi-exclusivement de la science politique et de l'économie politique, en ce sens qu'elle est essentiellement exercée par l'État. Ses travaux montrent très pertinemment que la privatisation grandissante des tâches régaliennes et la multiplication des partenariats public-privé ne conduisent pas l'État à disparaître mais à agir par d'autres biais⁸. La mondialisation n'y a rien fait : l'État reste le foyer du pouvoir. Certes, il ne centralise et ne contrôle pas tous les moyens de coercition ; mais il demeure le centre de gravité de toutes les dominations.

⁶ Cf. BRUNO Isabelle et DIDIER Emmanuel, *Benchmarking : L'État sous pression statistique*, Paris : La Découverte, 2013

⁷ HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, op. cit., p. 153

⁸ HIBOU Béatrice (Ed), *La Privatisation des États*, Paris : Karthala, 1999

Une telle polarisation du concept de domination autour de la figure de l'État empêche malheureusement l'auteure de percevoir que la bureaucratie a engendré un mode de domination qui lui est propre. Une domination qui ne relève pas de la loi, qui ne fait pas référence aux principes de souveraineté et de justice, qui ne s'exerce pas d'abord en référence à un territoire borné et qui ne s'appuie pas sur ces institutions typiquement régaliennes que sont la police, l'armée et la justice. Que l'État demeure l'institution gouvernementale par excellence ne doit pas nous empêcher de théoriser une véritable gouvernementalité bureaucratique (ou managériale, si l'on préfère). Un tel mode de gouvernement ne vise pas à maintenir l'ordre au sein d'un territoire borné au moyen d'organes militaires, législatifs, policiers, judiciaires et monétaires. Il vise à organiser, contrôler et rendre efficaces des ressources humaines au moyen d'un savoir rationnel et de dispositifs matériels et normatifs.

Dans l'article introductif à l'ouvrage qu'elle a dirigé sur la privatisation des États, B. Hibou disait rechercher de « nouveaux modes de pouvoir et de gouvernement⁹ ». Voilà qui était extrêmement prometteur. Hélas, son dernier livre affiche une ambition bien plus modeste. Reprenant à son compte la conception développée par Lefort de la bureaucratie comme « aménagement d'un système de domination », elle y soutient que la bureaucratisation influe sur les modes de domination existants plutôt qu'elle ne leur en ajoute un. Il ne lui semble pas envisageable que la bureaucratie puisse constituer un système de domination à part entière. Elle mentionne brièvement la possibilité d'un « art néolibéral de gouverner¹⁰ », mais cette idée n'est pas approfondie et l'auteure omet de préciser si elle assimile cet art de gouverner à la bureaucratisation, ou dans la négative ce qui l'en distingue.

Elle observe bel et bien que la bureaucratisation agit en réduisant les actions à l'accomplissement d'objectifs de manière efficace selon des procédures et des normes pré-établies plus ou moins objectivement. Elle reconnaît que ce pouvoir dépersonnalisé mais individualisant repose sur une capacité à produire, capter, transformer et diffuser des informations quantifiées. Mais elle ne perçoit pas que tout cela constitue l'essence même du management depuis Frederick Taylor.

Weber reconnaît explicitement que la bureaucratie n'est pas l'apanage de l'État mais qu'elle anime également les grandes entreprises capitalistes. S'il distingue toujours nettement bureaucratie publique et bureaucratie privée, notamment du fait de leurs histoires très distantes et distinctes, et s'il souligne que la gestion des entreprises économiques capitalistes « obéit en son cœur à de tout autres lois que l'administration politique¹¹ », il affirme à plusieurs reprises que ces deux logiques d'organisation des activités humaines en viennent, au début du XX^e siècle, à se ressembler de plus en plus. Ainsi la « direction administrative bureaucratique » est selon lui également applicable « aux entreprises économiques de profit, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels.¹² » Weber parle à ce titre de la bureaucratisation de l'État, des partis politiques, de l'armée, des communes, de l'Église catholique, des banques, des cartels, des associations professionnelles, des usines ou encore des représentations d'intérêts. L'Église catholique peut être ainsi définie en termes bureaucratiques comme « une organisation unitaire rationnelle avec un sommet monarchique et un contrôle centralisé de la piété.¹³ » Plus encore, ajoute Weber, « s'il est une idée hautement ridicule, c'est bien celle de nos

⁹ HIBOU Béatrice, « Introduction », in *La Privatisation des États*, op. cit., p. 13

¹⁰ HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 141

¹¹ WEBER Max, « La profession et la vocation de politique » (1919), in *Le Savant et le politique*, trad. par C. Colliot-Thélène, Paris : La Découverte/Poche, 2003 [1917-1919], pp.111-205, p.127

¹² WEBER Max, *Economie et société, vol. 1. Les catégories de la sociologie*, trad. par J. Freund et alii, Plon, 1995 [1921], p.295

littérateurs persuadés que le travail intellectuel dans un bureau privé se distingue en quoi que ce soit de celui qui s'effectue dans un bureau d'État. Bien au contraire, l'un et l'autre sont essentiellement de la même espèce. Pour les sciences sociales, l'État moderne est une "entreprise" au même titre que l'usine ; c'est précisément ce qu'il a historiquement de spécifique.¹⁴ »

B. Hibou semble moins inspirée par Weber que par Foucault. Si le premier invitait clairement à étudier le pouvoir en considérant d'autres institutions que l'État, le second n'a jamais réussi à couper la tête du Roi, en dépit de ses déclarations d'intention. L'auteure aurait ainsi certainement gagné à s'aventurer au sein des entreprises privées et à s'intéresser à la littérature managériale. Cette mise à l'écart des théories et des phénomènes managériaux est, hélas, loin d'être son seul cas ; et l'on peut juger fâcheux que les politologues n'en possèdent en règle générale qu'une connaissance très approximative, quand bien ils s'intéressent de près à la managérialisation de l'État, à la gouvernance et à la bureaucratie.

Les dimensions symboliques et culturelles de la bureaucratie

On peut concevoir une idéologie comme un mélange de propagande et de discours imposés d'en haut ou comme un ensemble de représentations partagées, d'expressions adoptées largement, de tournures et de formes syntaxiques sans cesse répétées. C'est cette seconde perspective qu'adopte B. Hibou dans son dernier ouvrage. Elle y insiste, à la suite de Castoriadis, sur les aspects symboliques de la domination bureaucratique. Pour elle, lorsqu'on traite de la bureaucratie, « la question sémantique apparaît fondamentale¹⁵ ». Quiconque a pu observer la prolifération du vocable managérial au sein des instances étatiques ne saurait lui donner tort. Malheureusement, si elle appelle de ses vœux une généalogie des concepts managériaux et des schèmes mentaux propres à la gestion et à l'économie, on est en peine de trouver une telle analyse dans cet ouvrage qui s'attache bien davantage aux instruments, aux procédures et aux dispositifs qu'aux discours et aux représentations qui les sous-tendent.

La dimension culturelle de la bureaucratisation fait quant à elle l'objet d'un traitement ambivalent. En particulier, certains passages de la dernière partie de l'ouvrage peuvent en contredire la thèse générale. B. Hibou commence ainsi par suggérer que la bureaucratisation néolibérale transcende les frontières, les cultures, les systèmes politiques et économiques, avant d'évoquer dans cette dernière partie l'importance de facteurs culturels, l'influence symbolique des États-Unis et la pénétration très inégale de la logique bureaucratique suivant les pays. La « bureaucratisation du monde » reste en effet tributaire de facteurs culturels nationaux. Ce n'est sans doute pas par hasard si elle prend la Mauritanie et la Grèce comme exemples de pays où ont cours des pratiques d'informalité, alors que la France et les États-Unis sont ses deux références principales pour discuter des pratiques de formalisation.

Mais après tout, B. Hibou est une sociologue et une empiriste qui s'intéresse d'abord aux individus dans leurs gestes les plus quotidiens. On ne saurait lui en faire grief. L'ouvrage a le grand intérêt de démontrer que la bureaucratie ne saurait être confinée dans les frontières

¹³ WEBER Max, *Economie et société*, vol. 2. *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, trad. de l'allemand par J. Freund et alii, Plon, 1995 [1921], p.323

¹⁴ WEBER Max, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée. Contribution à la critique politique du corps des fonctionnaires et du système des partis » (1918), in *Œuvres politiques (1895-1919)*, trad. de l'allemand par E. Kauffmann, J.-P. Mathieu et M.-A. Roy, présentation d'E. Kauffmann, intro. de C. Colliot-Thélène, Paris : Albin Michel, 2004, pp.307-455, p.324

¹⁵ HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 99

d'une classe ou de certains appareils mais qu'elle produit au contraire ses effets dans tout le corps social ; elle y montre également que les individus peuvent en conscience et par intérêt se servir des instruments bureaucratiques à leurs propres fins. L'auteure semble cependant hésiter entre la thèse de l'envahissement général de la bureaucratie et celle de la limitation consciente du phénomène.

Tantôt les normes sont omniprésentes et tantôt « les normes ne sont pas fixées à l'avance, elles ne prescrivent pas la vie normale en société¹⁶ ». D'un côté la bureaucratie se glisserait partout, de l'autre elle serait limitée à certains espaces et à certains moments par les individus qui la subissent. B. Hibou se penche notamment sur le cas d'une infirmière dont elle entend montrer qu'elle distingue clairement entre ses tâches bureaucratiques et son « vrai travail ». Il serait intéressant de se demander si cette distinction est si évidente et comment le référentiel bureaucratique peut imprégner les tâches médicales les plus bénignes. Rationaliser à l'extrême ses gestes, sa parole et son temps, n'est-ce pas soigner de manière bureaucratique ? Pour l'auteure, que nous ayons intégré cette logique bureaucratique ne nous empêche pas de l'objectiver et de la combattre. On pourrait montrer au contraire qu'elle guide de nombreux actes de notre vie quotidienne de manière largement inconsciente. Le principe de « croissance » a des opposants revendiqués, mais entendez-vous souvent la critique des principes bureaucratiques ? Qui, aujourd'hui, est contre l'efficacité et la fonctionnalité ? Qui ne rationalise pas l'utilisation de son temps et son espace ? Qui, dans nos sociétés, n'a ni montre ni agenda ?

¹⁶ HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 164