



HAL
open science

Бюрократия-слово с памятью формы
Joukovskaia Anna

► **To cite this version:**

Joukovskaia Anna. Бюрократия-слово с памятью формы. ISTORIYA, 2022, 13 (11 (121)), <10.18254/S207987840023170-6>. <hal-04108524>

HAL Id: hal-04108524

<https://hal.science/hal-04108524>

Submitted on 4 Oct 2023

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.

Copyright

LA BUREAUCRATIE—UN MOT À MEMOIRE DE FORME¹

La mémoire de forme est la capacité de certains alliages métalliques à restaurer totalement ou partiellement la forme originale perturbée par la déformation.

La Grande encyclopédie russe

Si l'on écarte le problème spécifique de la traduction de termes scientifiques en langues étrangères, les débats terminologiques tournent généralement autour de la *définition* des mots : « l'État moderne » signifie, etc. En revanche, la question de savoir si tel ou tel vocable est une *forme* commode et appropriée pour revêtir une définition donnée est rarement considérée. L'historien Nikolay Koposov cite une anecdote instructive concernant une discussion sur le féodalisme entre Fernand Braudel et l'historien hongrois László Makkai. Les deux savants étaient d'accord sur l'essence du phénomène dont ils parlaient, mais le mot même de *féodalisme* était si intolérable pour Braudel qu'il demanda à le remplacer par n'importe quel autre mot et accepta facilement la proposition de Makkai « d'appeler *cela* le couscous ». « Et le dialogue sur le féodalisme se poursuivit pendant deux bonnes heures, le fait de changer de nom n'ayant pas permis d'effacer immédiatement l'ensemble des connotations associées au concept de féodalisme et structurant inévitablement toute discussion », résume Nikolay Koposov². Une situation comparable s'est installée au cours des trente dernières années autour du mot *bureaucratie* : tandis que certains historiens ne voient aucun inconvénient à l'utiliser pour étudier le phénomène administratif dans les sociétés du passé, d'autres le jugent inapproprié. Ce désaccord n'a rien d'étonnant. La terminologie sociale, souligne Koposov, « ne ressemble en rien au langage du rêve scientifique, au langage des symboles universellement reconnus et au contenu univoque et précisément défini. Les mots de la discipline historique ressemblent plutôt aux mots du passé, auxquels remonte leur généalogie. Opposer ces deux vocabulaires, c'est négliger le fait capital que l'historien se situe dans la tradition vivante de la langue³ ».

Dans la langue russe de tous les jours des XIX^e et XX^e siècles, ainsi que dans d'autres langues européennes, le mot *bureaucratie* a été principalement utilisé avec une connotation évaluative négative⁴. Cependant, dans le cadre des sciences sociales il a acquis la valeur de terme scientifique et par conséquent des significations neutres : de groupe socioprofessionnel, dans la science historique soviétique, et de méthode de gouvernement, chez les historiens et les juristes russes d'avant 1917 ainsi que dans la sociologie occidentale. En URSS, la transformation du mot *bureaucratie* en terme sociologique répondait aux besoins de la science historique marxiste-léniniste des années 1960 et 1970.

¹ Autotraduction d'un article publié en langue russe : Жуковская А. В. Бюрократия — слово с памятью формы // Электронный научно-образовательный журнал « История ». – 2022. – Т. 13. – Выпуск 11 (121). DOI: [10.18254/S207987840023170-6](https://doi.org/10.18254/S207987840023170-6)

² Koposov N. E. Как думают историки [Comment pensent les historiens]. М., 2001. С. 70.

³ Koposov N. E. Comment pensent les historiens. С. 70-71.

⁴ Il suffit de faire une recherche correspondante dans le *Corpus national de la langue russe* [НКРЯ] pour s'en convaincre. Pour les autres langues, voir : Riggs F. W. Introduction : Évolution sémantique du terme *bureaucratie* // Revue internationale des sciences sociales. 1979. Vol. 31, n° 4. P. 605-627.

Lorsque, dans les débats théoriques, les spécialistes sont arrivés à la conclusion que l'absolutisme s'établit en Russie au début du XVIII^e siècle, la nécessité apparut de prouver l'émergence simultanée d'une « bureaucratie » entendue dans le sens marxien de « couche spécifique de personnes spécialisées dans l'administration de l'État », puisque dans la doctrine de Marx cette « couche » était considérée comme l'un des « piliers » nécessaires de l'absolutisme, au même titre que l'armée et la police. Pour les historiens qui désiraient étudier les pratiques administratives la « commande » passée par les théoriciens était une véritable chance, car elle permettait d'étayer la pertinence de l'étude empirique poussée des différents « rouages » de gouvernement : les *prikases* du XVII^e siècle et les *collèges* du XVIII^e siècle, avec leurs personnels respectifs, c'est-à-dire les *diaks*, les *podiatchis* et les grades civils inférieurs et moyens selon la Table des rangs de Pierre le Grand⁵. Tout comme les citations obligées tirées des classiques du marxisme-léninisme, le terme *bureaucratie* n'était pas tant important pour comprendre et interpréter le passé, mais jouait plutôt le rôle d'un mot-clé officiel qui permettait aux chercheurs d'obtenir l'approbation de leurs sujets de thèse et leurs projets de recherche, et leur ouvrait les portes des maisons d'édition de l'État.

La situation a changé dans les années 1990, lorsqu'avec l'avènement de la liberté intellectuelle, la Russie a été touchée par la mode de la sociologie de Max Weber. Boris Mironov a été le premier historien et sociologue à transposer la notion wébérienne de bureaucratie sur le sol russe. Selon la préface de la première édition de sa monumentale *Histoire sociale*, alors qu'il travaillait sur ce livre, l'auteur était préoccupé par la nécessité soumettre le public de l'époque de la perestroïka à une procédure qu'il appela « cliothérapie ». Mironov estimait que « l'historiographie soviétique se caractérise par un négativisme à l'égard de l'histoire nationale de la période d'avant Octobre » et que ce négativisme avait engendré « un complexe d'infériorité nationale chez les Russes⁶ ». Pour tenter de rehausser l'estime de soi des Russes à la fin du XX^e siècle, l'auteur a utilisé l'idéal-type de gouvernement bureaucratique de Weber pour montrer que le modèle d'État légal et rationnel avait commencé à émerger en Russie dès le début du XVIII^e siècle, c'est-à-dire pas plus tard qu'à l'Occident. Au fil du temps, la raison d'être thérapeutique de la méthode de Boris Mironov a été oubliée, mais le concept même de bureaucratie wébérienne est resté au centre de l'attention des spécialistes de l'histoire russe.

De nos jours, les chercheurs travaillant sur l'administration russe du XVI^e au XVIII^e siècle peuvent être divisés en deux groupes selon leur attitude envers le terme *bureaucratie*. Les uns l'appliquent couramment à leur objet tandis que les autres jugent qu'il est inadapté et induit les lecteurs en erreur⁷. Dans ce cas, comme dans l'histoire avec Brodel et le couscous, le problème ne semble pas tant résider dans les différences de description empirique de l'objet d'étude que dans l'acceptation ou le rejet psychologique sous-jacent du mot *bureaucratie* lui-même en tant que terme scientifique. Certains historiens insistent sur la nécessité pour le chercheur, en adoptant la terminologie de Max Weber, de bannir de sa conscience toutes les associations négatives associées à l'usage courant du mot *bureaucratie*, tandis que d'autres s'y opposent. Le génie du grand sociologue allemand se confronte au

⁵ Troïtski S. M. Русский абсолютизм и дворянство. Формирование бюрократии [L'absolutisme russe et la noblesse au XVIII^e siècle : la formation de la bureaucratie]. M., 1974 ; Demidova N. F. Служилая бюрократия в России и ее роль в формировании абсолютизма [Bureaucratie de service en Russie au XVII^e siècle et la formation de l'absolutisme]. M., 1987.

⁶ Mironov B. N. Социальная история [Histoire sociale de la Russie sous l'Empire (XVIII^e - début XX^e s.) : Genèse de l'individu, de la famille démocratique, de la société civile et de l'État de droit]. SPb., 1999. T. 1.

⁷ Voir par exemple une discussion animée entre Peter Brown et Dmitri Liseïtsev : Лисейцев Д. В. Приказная система Московского государства в эпоху Смуты [Le système administratif de l'Empire de Moscou pendant le Temps des troubles]. M., 2009. Гл. 9 ; Brown P. B. Russia's Administrative Agony 400 Years Ago (Review) // Kritika : Explorations in Russian and Eurasian History. 2013. Vol. 14. No. 4. P. 865-875.

génie de la langue.

La langue russe, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, est héritière de la langue française. Comme nous le savons, le mot *bureaucratie* a été inventé en France au milieu du XVIII^e siècle. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, son inventeur, le négociant, économiste et membre de l'administration royale française Jacques Claude Marie Vincent, marquis de Gournay (1712-1759), n'a pas cherché à compléter la classification des régimes politiques établie par Aristote ou par Montesquieu⁸. Cette idée erronée prend son origine dans une interprétation littérale de la célèbre remarque du baron von Grimm qui connaissait personnellement Gournay : « Feu M. de Gournay [...] disait quelquefois : "Nous avons en France une maladie qui fait bien du ravage ; cette maladie s'appelle la bureaucratie". Quelquefois il en faisait une quatrième ou cinquième *forme de gouvernement*, sous le titre de bureaucratie⁹ ». En réalité, le néologisme de Gournay a été inventé comme un moyen satirique de critiquer certaines caractéristiques de l'administration française contemporaine¹⁰. Aucun exemple de l'utilisation du mot du vivant de son inventeur n'a été trouvé. Mais, selon toute vraisemblance, Gournay entendait par ce vocable le développement hypertrophié du système des « bureaux », qui s'occupaient de la perception des droits de douane extérieurs et intérieurs et de divers impôts indirects¹¹. Il faut ajouter que le mot *bureaucratie* ainsi que le mot *bureaumanie* (le deuxième néologisme inventé par Gournay, qui ne s'est pas fixé dans la langue) ont été inventés en tant que *signes expressifs*.

Le linguiste suisse Charles Bally qualifie de *signes expressifs* les mots associés aux émotions. D'une part, dans le cas de la plupart des signes linguistiques, la relation entre la forme et le sens est arbitraire : en principe, tout signifié pourrait être désigné par n'importe quel signifiant. Mais, d'autre part, lorsque l'opération de dénomination a été effectuée, les associations liées au signifié et évoquant des sentiments sont transférées au signifiant et transforment ainsi le concept en une représentation imaginaire. Les associations peuvent porter avec elles une charge émotionnelle—le contenu émotionnel d'une pensée¹². Les organisations réelles désignés par le mot *bureau* évoquaient dans les milieux les plus divers de la société française durant la première moitié du XVIII^e siècle une foule d'associations négatives : impôts, droits de douane, formalités interminables et souvent inutiles, manque d'égards, voire grossièreté des agents chargés de les accomplir...¹³. Le mot *bureaucratie* a été spécialement inventé par Gournay pour pouvoir exprimer le contenu émotionnel négatif lié à ces associations.

Charles Bally soulignait qu'un signe expressif peut perdre son caractère si le lien entre ce signe et les associations porteuses de charge émotionnelle est rompu dans une communauté de locuteurs donnée, ou si les associations elles-mêmes sont modifiées. La perte d'expressivité par un signe conduit à ce que sa fonction soit réduite à la transmission d'un certain concept. Au cours de la seconde moitié du XVIII^e

⁸ Cette interprétation aujourd'hui dominante remonte aux travaux des sociologues et des philosophes politiques des années 1970 : Albrow M. *Bureaucracy*. Londres, 1970. P. 17 ; *Bureaucracy : The Career of a Concept* / Ed. E. Kamenka, M. Krygier. New York, 1979. P. 21-22.

⁹ Grimm Fr. M. *Correspondance littéraire*. T. XI (1764) / Éd. critique par M. Caron. Ferney-Voltaire, 2018. P. 263.

¹⁰ Baker K. M. *Inventer la Révolution française*. Essais sur la culture politique française au dix-huitième siècle. New York, 1990. P. 160 ; Kafka B. *Le démon de l'écriture : pouvoirs et échecs de la paperasserie*. New York, 2012. P. 77-107.

¹¹ Anna Joukovskaia, *Bureaucratie. The making of a buzzword* // *Journal of the History of Ideas*, vol. 84, n° 4, 2023, p. 685-710.

¹² Anamaria Curea, *Entre expression et expressivité : l'école linguistique de Genève de 1900 à 1940*. Charles Bally, Albert Sechehaye, Henri Frei, Lyon, ENS Éditions, coll. « Langages », 2015. Chapitre « L'expressivité linguistique, un objet problématique dans la théorie de Charles Bally ».

¹³ Entre autres : Kwass M. *Contraband : Louis Mandrin and the Making of a Global Underground*. Cambridge (MA) ; Londres, 2014.

siècle, le sens concret du mot *bureaucratie* a évolué. En revanche, sa charge expressive négative non seulement n'a pas disparu, mais est devenue encore plus intense et a atteint son apogée pendant la Révolution française, c'est-à-dire au moment précis où le mot entra dans le dictionnaire de l'Académie française et où le processus de son emprunt dans des langues européennes, y compris le russe, a commencé. Malgré la richesse de la littérature consacrée à l'histoire de la langue française et l'histoire des idées, l'utilisation du mot *bureaucratie* à l'époque révolutionnaire n'a pas encore été étudiée en détail¹⁴. Le but de cet article est donc triple : combler la lacune indiquée ; rappeler l'origine de la forte charge émotionnelle négative du mot *bureaucratie* qui persiste jusqu'à aujourd'hui ; et d'explicitier ainsi la cause qui empêche la transformation complète et définitive de ce vocable d'un signe expressif en un terme scientifique.

La bureaucratie—enfant de la Révolution

L'étude du langage révolutionnaire est un domaine de recherche vaste et dynamique, mais le mot *bureaucratie* n'a pas attiré beaucoup d'attention de la part des spécialistes. Max Frey s'est contenté d'affirmer que le mot était peu utilisé avant 1789¹⁵. Cette opinion du lexicographe est notamment confirmée par une source aussi représentative que les cahiers des doléances adressés aux États généraux de 1789, où le substantif *bureaucratie* n'apparaît pas encore¹⁶.

À ce jour, cinq auteurs seulement ont été identifiés comme ayant utilisé le mot *bureaucratie* à l'écrit avant la Révolution. Les écrits des trois premiers ne pouvaient pas être connus du grand public. Friedrich Melchior Grimm a utilisé le mot *bureaucratie* deux fois, en 1764 et 1765, dans sa *Correspondance littéraire* qui était distribuée en copies manuscrites à une liste limitée de souscripteurs couronnés. Le physiocrate Nicolas Baudot eut recours à ce mot une fois en 1774 dans son journal intime non destiné à la publication, retrouvé au XIX^e siècle. Enfin, le journaliste Jean-Louis Carra cite le mot une fois en 1787 dans son pamphlet contre le ministre des finances Calonne tiré à un petit nombre d'exemplaires¹⁷. En revanche, les écrivains Louis-Sébastien Mercier et Jacques Pechet ne se sont pas contentés d'utiliser simplement le mot, mais ils lui ont consacré des articles explicatifs. Mercier—dans le neuvième volume de sa chronique populaire *Tableau de Paris*, publié en 1788. Pechet—en 1789, dans le neuvième volume de *l'Encyclopédie méthodique* publiée par l'éditeur Panckoucke, également largement diffusée¹⁸. Le cas de Grimm lié au néologisme de Gournay est une histoire à part, mais les autres auteurs mentionnés et appartenant à la génération suivante utilisent tous le mot *bureaucratie* de la

¹⁴ Jacques Guilhaumou. Bibliographie. Langue et discours pendant la Révolution française. *Mots*, n°16, mars 1988. Numéro spécial. Langages. Langue de la Révolution française, sous la direction de Jacques Guilhaumou. pp. 177-190.

¹⁵ Frey M. Les transformations du vocabulaire français à l'époque de la Révolution (1789-1800). Thèse présentée à la première section de la Faculté de Philosophie de l'Université de Zurich. Paris, 1925. P. 35.

¹⁶ Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises / Sous la dir. de J. Mavidal et É. Laurent. Première série (1787 à 1799). T. I-VII. Paris, 1867-1879.

¹⁷ Grimm Fr. M. *Correspondance littéraire*. T. XI (1764). 2018. P. 262-264 ; T. XII (1765). 2020. P. 329-331 ; [Baudeau N.] *Chronique secrète de Paris*, sous le règne de Louis XVI par l'abbé Baudeau, dans *Revue rétrospective, ou Bibliothèque historique, contenant des mémoires et documens authentiques, inédits et origaux* / [Publ. par J. Taschereau]. Paris, 1834. T. 3. P. 71-72 ; Carra J.-L. Un petit mot de réponse à M. de Calonne, sur sa requête au roi. Amsterdam, 1787.

¹⁸ Mercier L.-S. *Tableau de Paris*. T. 9. Amsterdam, 1788. Ch. 695. P. 93-95 ; Pechet J. *Burocratie* // *Encyclopédie méthodique. Jurisprudence*. T. 9 : Contenant La police et les municipalités [Abandon-Cutwal]. Paris ; Liège, 1789. P. 458.

même manière. Pour eux, ce substantif avait un sens collectif de *commis*, ou employés de bureau dans les départements ministériels de Versailles, avec une connotation fortement négative.

Le mot *bureaucratie* était si rare au XVIII^e siècle, que les compilateurs de la cinquième édition du dictionnaire l'Académie française, préparée avant 1789, ne l'ont pas inclus dans le vocabulaire. « Mais survient la Révolution — remarque Max Frey — avec son formidable appareil administratif et son armée de fonctionnaires, et le terme arrive tout de suite à une popularité manifeste¹⁹ ». En réalité, ce processus n'a été ni si rapide ni si linéaire. Au cours de la décennie révolutionnaire, le terme de *bureaucratie* apparaît principalement dans le contexte de la lutte entre la nouvelle force législative, les députés de l'Assemblée, et l'administration royale encore en place. Les débats parlementaires sont devenus un laboratoire où les significations des mots nouveaux ont été développées et consolidées, tandis que les actes de l'Assemblée, distribués dans tout le pays à travers les procès-verbaux et les comptes rendus publiés dans les journaux, étaient un moyen efficace de diffuser le nouveau langage.

L'étude des actes parlementaires²⁰ permet de faire plusieurs observations à propos du substantif *bureaucratie* et de ses dérivés *bureaucratique* et *bureaucrate* (ce dernier uniquement au pluriel ; la forme du sing. commence à être utilisée à l'écrit au début du siècle suivant). Tout d'abord, ces néologismes ont été utilisés relativement rarement. En moyenne, le mot *bureaucratie* était prononcé dans la salle de l'Assemblée une fois tous les deux mois. Au cours des années 1790-1793, il a été utilisé 30 fois, alors que le mot *aristocratie* (dans son nouveau sens des « ennemis de la Révolution ») a été prononcé plus de 3 000 fois et le mot *despotisme* 6 000 fois. Deuxièmement, le mot *bureaucratie* et ses dérivés se retrouvent dans plusieurs situations discursives à la fois : 1) dans des textes écrits pour être lus en silence ; 2) dans des textes oratoires préparés à l'avance ; 3) dans des textes spontanés (répliques lors des débats). Troisièmement, ces mots sont utilisés non seulement par les Parisiens, mais aussi par les députés originaires des provinces, qui les empruntent apparemment au discours de leurs collègues métropolitains. Quatrièmement, enfin, sur les 30 usages identifiés, 27 sont nettement péjoratifs.

Examinons maintenant la palette de significations des mots qui nous intéressent dans les trois situations discursives citées.

1. Le mot *bureaucratie* a été le plus souvent utilisé par les députés dans le sens mentionné plus haut, c'est-à-dire celui qui s'était développé chez les écrivains libéraux durant les années 1770-1780 : comme nom collectif à connotation négative, désignant les **serviteurs (*premiers commis, commis*) des cabinets ministériels**. Cette signification apparaît aussi bien à l'oral (préparé et spontané) qu'à l'écrit, y compris dans des textes de style élevé. En voici quelques exemples.

1.1. Discours oral préparé (Danton, 10 novembre 1790) : « [...] quand vous aurez constitué une haute cour nationale, et que quelque grand exemple aura appris aux *agents du pouvoir exécutif* que leur responsabilité n'est pas une chimère, et que le glaive de la loi frappera désormais tous les coupables ; sans doute, nous verrons des ministres plus combattre eux-mêmes, et faire cesser l'influence de la *bureaucratie* ; et la destruction de ce dernier fléau n'est pas comme l'un des fruits les plus puissants de notre Révolution²¹ ».

¹⁹ Frey M. Les transformations. P. 35.

²⁰ Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises / Sous la dir. de J. Mavidal et É. Laurent, continué par L. Lataste et al. Laurent, continué par L. Lataste et al. Première série (1787 à 1799) : En 96 vol. Paris, 1867- 1990. Voir aussi les actes parlementaires de 1787-1794 sur : French Revolution Digital Archive [Electronic resource].

²¹ Archives parlementaires. T. XX. P. 354. Cf. la réponse de l'abbé Maury, député de la Picardie, le 30 août 1790, sur la dette publique : « [...] les personnes à qui les matières des finances sont familières, avaient un merveilleux talent pour arranger les comptes [...] Je regrette infiniment pour mon instruction, et même pour

1.2. Réplique spontanée (Brissot de Warville, 24 novembre 1791) : « Ces heureux jours arriveront, Messieurs, [...] lorsque *les agents* particuliers du Trésor national seront ramenés à une plus grande dépendance du peuple ou de ses représentants [...] lorsque vous aurez circonscrit et purifié leur *bureaucratie* oiseuse²² ».

1.3. Réplique spontanée (Anacharsis Cloots, 17 novembre 1793) : « Plus la masse des hommes libres grossira, moins on redoutera les grands personnages. [...] Le nivellement universel s'oppose à toute rébellion quelconque. Le comité de surveillance de la République universelle aura moins de besogne que le comité de la moindre section de Paris ; il en sera de même de tous les *bureaux ministériels*. Ma République est l'antidote de la *bureaucratie* : il y aura peu de bureaux, peu d'impôts et point de bourreau²³ ».

1.4. Texte pour lecture silencieuse (Jean-Marie Cales, député de la Haute-Garonne, sur le projet de la Constitution, 17 avril 1793) : « Si trois membres pouvaient remplir toutes les fonctions de la trésorerie, il ne faudrait en nommer que trois ; mais, s'il en faut cent, pourquoi le peuple n'en nommera-t-il que trois ? [...] Ces trois nommés par le peuple nommeront des *commis*, et s'entoureront d'une cour qui fera tout à leur gré [...]. Vous renouvellerez bientôt, il est vrai, les chefs, mais les commis resteront ; ils sauront eux seuls les détours du labyrinthe qu'ils auront eu soin de compliquer, et ils deviendront les *maîtres despotiques sous des administrateurs nouveaux, et par conséquent inexpérimentés* : alors vous tomberez sous la tyrannie de la *bureaucratie* ; car votre ministère, vos administrations, votre trésorerie, seront gouvernés, non par les élus du peuple, mais par des commis que le peuple ne connaît point [...]. Finissons une fois pour toutes : que le peuple nomme tous les agents qui seront nécessaires dans toute espèce d'administration publique²⁴ ».

1.5. Texte pour lecture silencieuse (M. Ducastellier, *Le drapeau de l'indépendance*, 24 avril 1793) : « On n'a peut-être pas encore fait assez d'attention aux dangers de la permanence des *commis* et à leur funeste influence dans les affaires. Insensiblement ces hommes qui coûtent beaucoup plus qu'on ne pense à l'État, prennent un ascendant et un tour d'arrogance insupportables. Ils sont permanents, les députés ne le sont pas, et cette différence de condition fait un grand mal. En un mot, la *bureaucratie* n'est pas moins pernicieuse dans un état que l'aristocratie ; il faut donc en purger les assemblées²⁵ ».

2. Dans certains cas on constate l'expansion du sens spécifié ci-dessus, lorsque la colère des députés est dirigée **non seulement contre le personnel de bureau ministériel, mais aussi contre les ministres eux-mêmes**. Dans certains cas, le locuteur se référait à des **personnes** concrètes, mais dans d'autres cas le substantif collectif *bureaucratie* manifestait une tendance à se transformer en un concept abstrait, synonyme de ce que l'on appelle aujourd'hui l'**appareil** administratif.

2.1. C'est ainsi que M. Lacuée jeune a déclaré dans un rapport (oral préparé) le 29 mars 1792 : « Rien de plus sage que cette loi [...] en ne laissant au *pouvoir exécutif* qu'une très légère influence sur la composition de l'armée, elle affaiblit, détruit même, le pouvoir plus dangereux encore de la *bureaucratie*²⁶ ».

2.2. Même effet dans un texte pour lecture silencieuse (projet de décret du 15 septembre 1792) : « [...] les *administrations centrales*, cette *bureaucratie* dévorante, triomphe dans toutes les occasions des

celle du public, Monsieur, que vous n'avez pas le temps de faire une brochure, pour nous initier à tous ces mystères de la *bureaucratie* » (Archives parlementaires. T. XVIII. P. 426).

²² Archives parlementaires. T. XXXV. P. 344.

²³ Archives parlementaires. T. LXXIX. P. 372.

²⁴ Archives parlementaires. T. LXII. P. 325.

²⁵ Archives parlementaires. T. LXIII. P. 247.

²⁶ Archives parlementaires. T. XL. P. 668-669.

efforts du patriotisme, de la raison et de la justice²⁷ ».

3. Par le moyen de la métonymie, le substantif collectif *bureaucratie* fut transféré des **commis** sur leur **méthode de travail**. Le mot devient synonyme de routine, de formalisme et, comme dira le célèbre lexicographe russe du XIX^e siècle Vladimir Dal, de « *многотисание* » (le verbiage à l'écrit, ou « l'écribiage »).

3.1. Ainsi par exemple, dans son projet *De la constitution monétaire*, Mirabeau père décrit la « science du bureau » avec un mépris qui aurait surpris et indigné tout honnête caméraliste allemand (2 novembre 1790) : « Nous connaissons la tactique de ce département [des Finances], toute réduite en *bureaucratie*. Jamais ministre des finances n'a eu la moindre notion de la science et du véritable régime monétaire. Jamais premier commis des finances n'a instruit sur cette matière le ministre, qu'en répétant la leçon trouvée dans le papier que lui avait remis le chef de bureau chargé de cette partie ; et ce chef de bureau, qui visait à une place plus lucrative, répétait la leçon d'un de ces travailleurs routiniers, qui eux-mêmes ne voyaient dans la science des monnaies, que l'art d'élever, au plus haut rapport, le bénéfice du droit de seigneurage, et les émoluments accidentels résultant des remèdes d'aloï et de poids [...] La science des bureaux ne devrait consister que dans un grand ordre de cartons, afin de pouvoir trouver les pièces au moment où l'on en a besoin ; ajoutez-y le talent de rédiger avec précision un ordre, une lettre, une instruction, et vous aurez l'art d'un commis de bureau [...] »²⁸.

3.2. Ayant commencé par utiliser le mot *bureaucratie* pour stigmatiser l'Ancien Régime, les partisans de la Révolution s'aperçoivent bientôt avec horreur que le **formalisme** qui avait caractérisé le style de travail des ministres royaux et de leurs assistants a contaminé les nouvelles institutions administratives, même si elles sont composées non pas de commis professionnels, mais de citoyens élus. Ainsi, le 16 juin 1792, la commission municipale des impôts de Paris déclare dans son rapport qu'elle a été placée dans des conditions telles qu'il ne peut être question d'une véritable autonomie : « la loi du 5 novembre 1790, en concentrant dans la municipalité de Paris, les opérations de l'assiette de 1791, et en excluant les sections, a semblé condamner elle-même la municipalité à la **méthode bureaucratique** qui a été suivie. En effet, toutes les formalités de la loi devenaient impossibles ou illusoire, un seul bureau étant ouvert pour leur accomplissement. 180 000 contribuables auraient-ils pu prendre connaissance, en un seul bureau, des états de propriété et d'habitation ? Comment croire qu'ils seraient venus y faire leurs déclarations, lorsqu'il aurait fallu prendre beaucoup de peine et perdre beaucoup de temps pour se rendre dans un bureau où leur affluence même aurait rendu leur démarche inutile ? »²⁹

4. Ainsi, après avoir fustigé les vices du passé, les députés sont arrivés à considérer le fonctionnement de leur propre Assemblée. Le mot *bureaucratie* dans le sens de **dictature (despotisme) du pouvoir exécutif**, développé à partir de la critique des ministres royaux et de leurs subordonnés, devient un outil conceptuel permettant de penser **l'emprise des structures exécutives de l'Assemblée sur les députés** et donc sur le peuple qu'ils représentent. On en trouve des exemples aussi bien dans les discours spontanés que dans les textes préparés.

4.1. Par exemple, la réplique d'un député protestant contre l'approche formelle de l'observation des règles de vote (9 avril 1792) : « Je demande donc que nous ne soyons point assujettis à cette *bureaucratie*, qui ferait de tel ou tel secrétaire le *régulateur* de l'Assemblée nationale. (Applaudissements à droite.) Il est impossible, lorsque des membres prétendent qu'il y a du doute, de refuser l'appel nominal,

²⁷ Archives parlementaires. T. L. P. 364.

²⁸ Archives parlementaires. T. XX. P. 224.

²⁹ Archives parlementaires. T. XLV. P. 290.

sous prétexte que les secrétaires sont d'un avis opposé. (Murmures et applaudissements.)³⁰ ».

4.2. Le mot *bureaucratie* a ainsi servi de pont lexical pour établir une association entre l'ancienne et la nouvelle forme du pouvoir exécutif—entre les bureaux ministériels de Versailles et les comités de l'Assemblée. L'étape suivante était dès lors inévitable : par analogie avec la notion préévolutionnaire bien connue de **despotisme ministériel**, est apparue une notion de **despotisme des comités de l'Assemblée**.

Née dans l'éloquence parlementaire, cette notion est instantanément reprise par les journalistes et diffusée par la presse. Comparons par exemple le discours original du député l'abbé Maury et sa retransmission dans le journal le *Moniteur* (27 novembre 1790). Le député s'insurge contre l'usurpation du pouvoir exécutif (qui continuait alors d'appartenir au roi et aux ministres) par le comité ecclésiastique :

Texte original du député (texte écrit) : « [...] je ne saurais m'élever avec assez de force contre cette *bureaucratie de nos comités*, plus redoutable, plus *despotique* mille fois que la *bureaucratie des ministres*. Nos comités sont établis pour nous seuls. Ce sont des sections particulières de cette Assemblée, que la nation ne connaît point. Nos comités ne devraient jamais correspondre avec les provinces ; et cependant ce sont eux, qui souvent, à notre insu, gouvernent le royaume³¹ ».

Version publiée par le journal le *Moniteur* : « Votre comité ecclésiastique n'est-il pas cause de tous ces malheurs ? C'est lui qui s'est érigé en *pouvoir exécutif* ; c'est lui qui a correspondu, sans mission, avec les départements, et vous n'oublierez pas qu'il n'avait pas le droit d'exercer une prérogative qui n'appartient pas à l'Assemblée elle-même. (On murmure.) [...] C'est votre comité ecclésiastique qui s'est mis à *la place du roi* ; (Nouveaux murmures.) c'est lui qui a écrit, c'est à lui qu'on a répondu ; il serait bien étrange que la *bureaucratie de cette Assemblée* vînt remplacer la *bureaucratie du ministère* [...] ³²».

4.3. Nous trouvons un exemple similaire dans la réplique spontanée de M. Lemontey (30 octobre 1791) : « Chaque membre, Messieurs, a le droit de faire des motions ; si vous ne voulez que vous en rapporter aux comités, sans avoir égard aux observations que l'on peut vous faire, vous serez entièrement livrés au despotisme de la *bureaucratie*. (Applaudissements)³³ ».

Pour résumer, les expérimentations avec le mot *bureaucratie* ont permis à cette étape de conceptualiser une idée importante sur **l'autonomie du pouvoir exécutif**—de mettre en relief le fait que la nature du pouvoir exécutif ne dépend pas de la forme de gouvernement, du régime politique. Que l'on vive dans une monarchie ou dans une république représentative, l'exécution dépend des personnes, et les personnes sont enclines à abuser du pouvoir.

Parvenus à cette conclusion, les députés se sont mis à réfléchir à des mécanismes qui permettraient de contrôler, au moins en partie, les effets de la bureaucratie républicaine. Ainsi, le 10 octobre 1791, M. Vallier fait l'une des nombreuses propositions concernant l'organisation et le règlement des commissions de l'Assemblée (discours oral préparé) : « Évitez pareillement les trop fréquents renouvellements, mais aussi évitez une trop longue continuité. La *bureaucratie* se manifesterait bientôt, et avec elle paraîtraient tous les vices de la permanence. Le moyen qui me paraît le plus propre à éviter tous les inconvénients serait de renouveler tous les deux ou trois mois la moitié des

³⁰ Archives parlementaires. T. 44. P. 389-390.

³¹ Archives parlementaires. T. 21. P. 86.

³² Archives parlementaires. T. 21. P. 76-77.

³³ Archives parlementaires. T. 34. P. 521.

membres de chaque comité. Les nouveaux balanceront suffisamment ceux qui resteront. La voie du sort me paraît la seule que nous puissions prendre pour ce renouvellement³⁴ ».

Comme on peut le constater, les débats parlementaires ont servi de laboratoire linguistique et conceptuel, dans lequel le mot *bureaucratie* a rapidement effectué une série de transformations, évoluant d'un qualificatif injurieux pour les **commis de ministres du roi** vers une notion, toujours négative mais très abstraite, de **l'abus de la fonction exécutive** au sein du gouvernement quel que soit la forme du régime politique.

5. L'évolution du sens du mot *bureaucratie* vers une notion abstraite eut comme conséquence la formation du dérivé *bureaucrates*, pour exprimer le sens initial que le mot *bureaucratie* était en train de perdre. Les *bureaucrates* sont d'abord les **commis (avec une connotation fortement négative)**. Ainsi, en mars 1792, M. Séranne a déclaré dans un rapport : « Je dois ajouter [...] une dernière observation ; elle ne portera pas précisément contre ce ministre. Je la dirige *contre le chef de son premier bureau* [...] car je ne doute pas que vous ne soyez obligés, avant peu, de porter votre attention sur *tous les agents subalternes du pouvoir exécutif*, sur tous ces *bureaucrates* qui ne sauraient absolument se plier au nouveau régime, et où l'aristocratie invétérée arrête la marche du gouvernement, perpétue le désordre et la confusion dans l'intérieur du royaume, et nourrit l'espoir criminel des contre-révolutionnaires³⁵ ».

6. Parallèlement, on constate un adoucissement de la charge fortement péjorative contenue dans le mot *bureaucratie* dans le sens de **procédures écrites**.

6.1. Nous trouvons un exemple de ce processus dans le discours de Barère du 11 septembre 1793 : « Il est vrai que vous avez renvoyé à votre comité de Salut public le droit de nommer des agents ; mais alors ce n'est que déplacer le soin de faire les choix, de tenir la correspondance, et charger de ces *détails de bureaucratie* un comité qui à peine assez de temps [...]»³⁶ ».

6.2. Un exemple similaire se trouve dans une lettre envoyée de l'armée au comité du Salut public, lue à la séance du 14 mai 1794 : « Je vous envoie ci-joint cinq arrêtés ; mon collègue Gillet est toujours occupé au travail de l'embrigadement ; je désirerais bien qu'il eût fini, et qu'il revînt prendre la *bureaucratie, dont je n'aime pas beaucoup* la gestion. Salut et fraternité. Duquesnoy³⁷ ».

Toutefois, comme le montrent ces exemples, on ne peut pas dire que, même dans les rares cas où les usages sont relativement neutres, la coloration négative soit complètement effacée. En général, *bureaucratie*, *bureaucratique* et *bureaucrates* sont restés des signes expressifs négatifs-évaluatifs dans l'usage parlementaire tout au long des années 1790.

Les débats parlementaires n'étaient évidemment pas le seul laboratoire linguistique et conceptuel du pays. En même temps que les députés, les citoyens ordinaires arrivaient eux aussi à la conclusion que le changement du régime politique n'avait pas fait disparaître les vices qui étaient caractéristiques de l'administration royale. L'irritation des citoyens atteint son paroxysme au milieu de la décennie révolutionnaire, lorsque les agents administratifs royaux sont rejoints par leurs frères jumeaux portant des cocardes tricolores. « Je suis témoin que la *bureaucratie* influence les commissaires, de manière que ceux-ci ne font rien, ne décident rien et éternisent l'affaire »—écrit un avocat parisien dans une lettre

³⁴ Archives parlementaires. T. 34. P. 156.

³⁵ Archives parlementaires. T. 39. P. 624.

³⁶ Archives parlementaires. T. 73. P. 691.

³⁷ Recueil des actes du Comité de salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire. T. 13 : 23 avril 1794 - 28 mai 1794 (4 floréal an II - 9 prairial an II) / Publ. par F.-A. Aulard. Paris, 1900. P. 509-526 (ici : P. 525).

privée à l'intendant de la liste civile, dans laquelle il demande au roi de lui restituer sa pension³⁸. « Ainsi, nous voilà tout à plat retombés sous la *bureaucratie révolutionnaire* »—lui fait écho un autre parisien, qui s'indigne du régime de sécurité imposé dans la capitale sur ordre de Robespierre³⁸.

L'écrivain Louis-Sébastien Mercier n'a pas tardé non plus à réaliser dans quelle direction soufflait le vent. Il revient sur le thème de l'administration dans son nouveau livre, *Le Nouveau Paris*, qui fait suite à son ouvrage *Tableau de Paris*, largement plébiscité. Dans le chapitre *Tailleurs de plumes*, il aborde toute la gamme des problèmes qui étaient discutés dans les débats parlementaires au début des années 1790. Il élargit ainsi de manière décisive le champ sémantique du mot *bureaucratie* par rapport à la définition que lui-même en avait donnée en 1788. Alors que dans le *Tableau de Paris*, la *bureaucratie* n'était pour lui qu'un nom collectif désignant les **commis des départements ministériels**, le mot prend désormais le sens supplémentaire d'une maladie chronique de la France—une passion française pour la multiplication des **règlements et des formalités** en toute occasion, qu'il fait remonter à Colbert. Cette « manie de la plume » non seulement n'aide pas à l'établissement de la liberté, mais l'entrave. Mercier écrit :

Il n'y a personne qui n'ait eu à se plaindre soit de l'insolence, soit de l'ignorance, soit de La multitude de commis employés dans les bureaux pour tailler des plumes et entraver la marche des affaires. Jamais la bureaucratie ne fut à un point plus exagéré, plus dispendieux, plus fatigant. Jamais les affaires n'ont autant languï que depuis la création de cette armée de commis qui sont au travail ce que les valets sont au service. Les consignes, les règlements, les enregistrements, les formalités de toute espèce ont été multipliés avec tant de profusion et si peu de discernement, que bien des gens, dégoûtés d'attendre leurs pensions et de solliciter leurs affaires, ont pris le parti d'y renoncer. Cette manie de la plume, qui date de M. Colbert, n'a pris ce degré de scandale que depuis trois ans. Les commis, les papiers, les détails ont tout absorbé. Le commis, secrétaire ou greffier de la plus obscure pétaudière, nommée comité, est environné de plus de liasses, est plus affairé, plus important que jadis le ministre de la guerre. Avec la plume on gouverne tout et sans appel : militaire, subsistance, police, intérieur, diplomatie, commerce et politique. Quand le premier pas est fait en ce genre, les abus vont toujours croissant, les détails ne finissent plus ; chacun de ces détails demande un homme, parce que chaque homme demande une place. Les papiers et les bureaux se multiplient à l'infini. Il faut des commis aux détailliers, des expéditionnaires aux commis, des garçons aux expéditionnaires, et cela se subdivise encore, parce que les détailliers font les détails, les affairés font les affaires, et les écrivains font les écritures. Cinq hommes éclairés et laborieux auraient fait la besogne du comité de législation, que cent dix-sept commis faisaient mal. Le marquis de Louvois avait deux premiers commis ; il avait soixante-douze chefs aux différents bureaux de la guerre, chacun desquels avait vingt-cinq commis et quatre expéditionnaires. - Mais au moins ces commis savent-ils leur métier ? - Ils n'en savent pas les premiers éléments : la plupart ne savent pas lire.³⁹

Il est intéressant de comparer le texte de Mercier avec un célèbre texte paru un peu plus tôt, le rapport de Saint-Just du 10 octobre 1793, rédigé dans un style élevé. Sans utiliser le mot *bureaucratie*, Saint-Just met en garde la Convention contre la « prolixité de la correspondance » (« l'écribiage » de Dal !), les bureaux qu'il considère comme une pépinière de « monarchisme » (une autre manière

³⁸ Abréviateur universel du 25 février 1795 - Cité dans : Frey M. Les transformations du vocabulaire français. P. 91.

³⁹ Mercier L.-S. Le Nouveau Paris. T. 5. Paris, S. d. [1798]. P. 168-173.

d'évoquer le « despotisme ministériel »), et la dépense pour les entretenir :

Le ministère est un monde de papier ; je ne sais point comment Rome et l'Égypte se gouvernaient sans cette ressource ; on pensait beaucoup, on écrivait peu. La prolixité de la correspondance et des ordres du gouvernement est une marque de son inertie ; il est impossible que l'on gouverne sans laconisme. Les représentants du peuple, les généraux, les administrateurs, sont environnés de bureaux, comme les anciens hommes de palais ; il ne se fait rien, et la dépense est pourtant énorme. Les bureaux ont remplacé le monarchisme ; le démon d'écrire nous fait la guerre, et l'on ne gouverne point. Il est peu d'hommes à la tête de nos établissements dont les vues soient grandes et de bonne foi : le service public, tel qu'on le fait, n'est pas vertu, il est métier.⁴⁰

Comme on le voit, Saint-Just désigne les trois aspects du problème que Mercier a réunis sous le vocable *bureaucratie* : l'administration par ordres écrits, la routine et le coût élevé de l'appareil administratif. La plupart des députés qui écoutaient Saint-Just ce jour-là l'auraient parfaitement compris s'il avait utilisé le mot *bureaucratie*. Néanmoins, l'orateur a préféré s'en passer, ce dont on peut conclure que ce substantif était encore perçu comme un néologisme, c'est-à-dire qu'il était, d'une part, stylistiquement inadapté au discours littéraire et, d'autre part, susceptible d'induire en erreur certains auditeurs et lecteurs.

La presse, elle aussi, peut être une source d'observations intéressantes sur la manière le mot *bureaucratie* a été utilisé et perçu au cours de la période considérée. Le recueil de documents en plusieurs volumes, les *Archives parlementaires*, publié par J. Mavidal et E. Laurent, permet de retracer la manière dont les journalistes couvrant les débats à l'Assemblée ont relayé certains mots et expressions des députés. Rappelons que le mot *bureaucratie* et ses dérivés n'étaient alors entrés dans aucun dictionnaire et restaient des néologismes sans signification fixe universellement acceptée. Le choix des équivalents montre la perception qu'ont les journalistes des mots qui nous intéressent et les contextes dans lesquels le public s'est progressivement habitué à les rencontrer.

Le premier exemple illustre l'intensité de la charge émotionnelle négative contenue dans le mot *bureaucratie*. Le 13 décembre 1793, Bourdon, député de l'Oise, fait une déclaration spontanée après avoir lu un rapport faisant état de la mauvaise gestion du ministère de la Guerre. Le compte-rendu officiel transmet ses propos comme suit :

Le député se plaint de l'inertie impardonnable du ministre de la guerre et de ses bureaux, qui paraissent vouloir rivaliser avec la Convention en n'exécutant pas ses décrets. Il demande, et la Convention nationale en prend acte, que le ministre de la Guerre soit appelé à la septième séance de la Convention, séance tenante, pour rappeler les raisons de l'inexécution des décrets⁴¹.

Le député a condamné les actions du ministre et de son cabinet pour l'abus du pouvoir exécutif. Le mot *bureaucratie* aurait pu être utilisé dans un tel contexte, mais le député ne l'a apparemment pas fait. Sept journaux ont rapporté cet épisode, reproduisant assez fidèlement le contenu, mais transmettant différemment la forme du discours du député.

1. Le *Journal des Débats et des Décrets* : « Bourdon (de l'Oise) se plaint avec force de l'inexécution d'une loi [...]. Il demande que le ministre de la guerre soit appelé, séance tenante, dans le

⁴⁰ Saint-Just L.-A.-L. Rapport sur la nécessité de déclarer le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix, 10 octobre 1793 // Œuvres de Saint-Just. Discours, rapports. Institutions républicaines. Organt. Esprit de la Révolution. Proclamations, lettres / Introduction de J. Gratiën. Paris, 1946. P. 183-184.

⁴¹ Archives parlementaires. T. 81. P. 399 (Procès-verbaux de la Convention).

sein de la Convention [...]»⁴².

2. Le *Journal de la Montagne* : « Bourdon (de l'Oise) a demandé avec véhémence que le ministre de la guerre soit appelé séance tenante pour rendre compte [...]»⁴³.

3. Les *Annales patriotiques et littéraires* : « Bourdon : Est-ce donc que *l'autorité du ministre* est au-dessus de celle de la Convention ! Quoi ! l'on n'ose pas dire ici qu'il viole la loi ! Je demande qu'il soit mandé à la barre⁴⁴ ».

4. Le *Journal de Perlet* : « Est-ce que *l'autorité* de Bouchotte est au-dessus de celle de la Convention ! Nous, représentants d'un grand peuple, trembler devant les *bureaux* d'un ministre !⁴⁵ ».

5. L'*Auditeur national* : « Bourdon (de l'Oise) est fortement élevé contre une telle négligence qu'il a attribuée au mauvais esprit qu'il voit régner dans les *bureaux* du ministre de la guerre⁴⁶ ».

6. Le *Mercur universel* : « Nous gémissions sous la *bureaucratie* d'un ministre ! Qu'est-ce donc que *l'autorité* du ministre Bouchotte ? Est-ce donc qu'elle est au-dessus de la Convention. Quoi ! l'on n'ose pas dire ici qu'il viole la loi. (Applaudissements très vifs.) Quoi ! nous, représentants du peuple, nous tremblerions devant la *bureaucratie* du ministère. (Non ! Non ! dit-on)⁴⁷ ».

7. Le *Moniteur universel* : « Qu'est-ce donc que cette *infâme bureaucratie* du ministre de la guerre ? Qu'est-ce donc que Bouchotte ? Quel est donc son *pouvoir* ! Est-il au-dessus de la Convention ? On n'ose pas dire qu'il laisse les lois sans exécution ! Quoi ! nous tremblerions devant Bouchotte ! (On applaudit)⁴⁸ ».

On remarque tout d'abord que certains journalistes (deux sur sept) ont utilisé le mot *bureaucratie* pour rendre compte de l'intensité émotionnelle du discours, que leurs collègues expriment par la description habituelle de la manière de parler (« se plaint avec force », « demande avec véhémence »). Deuxièmement, ces deux journalistes ont utilisé le mot *bureaucratie* conformément à la pratique parlementaire dans le sens synonyme de **despotisme ministériel**.

Un autre exemple illustre le processus de formation du sens du collectif *bureaucrates*, un substantif encore plus récent et rare que *bureaucratie*. Le 8 septembre 1793, la section de la Montagne présenta une pétition qui fut consignée dans les procès-verbaux du couvent comme suit :

La Montagne s'élève avec force contre l'abus perpétué de laisser constamment dans nos armées et dans les places publiques [les fonctions officielles] les ex-nobles, les magistrats, les financiers⁴⁹.

Le mot *financiers*, utilisé dans le procès-verbal, était difficile à interpréter. Strictement parlant, il désignait seulement les fermiers des impôts (la Ferme). Mais avec un peu d'imagination, on pouvait y inclure les employés des départements ministériels qui s'occupaient des finances. Trois journalistes qui ont rendu compte de la pétition ont souffert (ou bien ont profité ?) de cette ambiguïté.

1. Le *Journal des Débats et des Décrets* a imprimé une paraphrase tout en préservant l'ambiguïté de la source : « Plusieurs citoyens sont venus demander, au nom de la sûreté publique, et pour le progrès de la Révolution que tous les hommes suspects tels que les ci-devant nobles, les ci-devant robins, **les hommes attachés aux anciennes compagnies de finance**, à l'exception de ceux dont le civisme sera

⁴² Archives parlementaires. T. 81. P. 419.

⁴³ Archives parlementaires. T. 81. P. 419.

⁴⁴ Archives parlementaires. T. 81. P. 419.

⁴⁵ Archives parlementaires. T. 81. P. 419-420.

⁴⁶ Archives parlementaires. T. 81. P. 420.

⁴⁷ Archives parlementaires. T. 81. P. 420.

⁴⁸ Archives parlementaires. T. 81. P. 400.

⁴⁹ Archives parlementaires. T. 73. P. 540.

reconnu, fussent privés, pendant la guerre, du droit de voter dans les assemblées populaires⁵⁰ ».

2. L'*Auditeur national* remplace le mot *financiers* par le terme collectif *bureaucrates* : « Une députation de la section de la Montagne est venue demander que tous les ex-nobles soient expulsés des fonctions civiles et militaires, qu'ils ne soient pas admis dans les Assemblées primaires, et qu'il en soit de même pour tous les robins et **bureaucrates**⁵¹ ». Ainsi, l'appel de la Montagne à ostraciser les richissimes fermiers des impôts s'est transformée en une pétition contre le modeste personnel des départements ministériels...

3. Enfin, dans le *Mercur universel*, le néologisme *bureaucratie* peu compréhensible pour le large public a été remplacé par un terme universellement compris mais très éloigné des intention des députés de la Montagne—les prêtres ! « Des pétitionnaires, au nom de la section de la Montagne ont demandé que les ci-devant nobles, les **prêtres**, les robins soient exclus de tous les emplois publics⁵² ». Il faut supposer que le journaliste en question était partisan de la théorie complotiste de l'aristo-robino-théocratie—un autre néologisme révolutionnaire en vogue dans les années 1790⁵³.

Ainsi, d'une manière générale, l'analyse montre qu'en dépit de l'expansion du champ lexical du mot *bureaucratie* durant les années 1790, ce vocable a non seulement conservé son caractère initial de signe expressif, mais a renforcé sa coloration péjorative. Chez les locuteurs naturels du français, la racine *bureau*, dans le sens d'une organisation administrative, provoquait manifestement des associations négatives absolument irrépressibles.

En revanche, il n'en allait apparemment pas de même pour les étrangers, et en particulier pour des Allemands.

La bureaucratie vue par un lexicographe allemand

Parmi le public cultivé qui suivait de près les débats parlementaires, Karl Friedrich Reinhard fut le premier lexicographe à inscrire le néologisme *bureaucratie* dans un dictionnaire. Reinhard (1761-1837) est né à Schorndorf dans une famille d'ecclésiastique, a étudié la philosophie et la philologie à l'université de Tübingen, a été percepteur dans une famille calviniste de Bordeaux, et s'est lancé en 1791 dans une carrière diplomatique au service de la France. Selon son propre témoignage, Reinhardt a consacré une grande partie de son temps « à l'étude des belles lettres, et a eu le loisir de se familiariser avec la Littérature et la langue d'alors » et il espérait que cela « l'a mis peut-être en état de saisir les expressions, qui divergent de l'ancien style, d'en tracer les nuances et les variétés⁵⁴ ». En 1796, Reinhard publie le fruit de ses recherches : *Le Néologiste Français ou vocabulaire portatif des mots les plus nouveaux de la langue Française, avec l'explication en Allemand et l'étymologie historique d'un grand nombre ; ouvrage, utile surtout à ceux, qui lisent les papiers publics Français et autres ouvrages modernes, dans cette langue*⁵⁵

⁵⁰ Archives parlementaires. T. 73. P. 540.

⁵¹ Archives parlementaires. T. 73. P. 540-541.

⁵² Archives parlementaires. T. 73. P. 541.

⁵³ Frey M. Les transformations. P. 35.

⁵⁴ Le Néologiste Français ou vocabulaire portatif des mots les plus nouveaux de la langue Française, avec l'explication en Allemand et l'étymologie historique d'un grand nombre ; ouvrage, utile surtout à ceux, qui lisent les papiers publics Français et autres ouvrages modernes, dans cette langue. [Nürnberg], 1796.

⁵⁵ La paternité de Reinhardt s'établit grâce à la publication : Barbier A.-A., Barbier O., Billard P. Dictionnaire

Contrairement à la plupart des linguistes et hommes de lettres français de l'époque, Reinhard ne pensait pas que les néologismes étaient un signe d'abus de langage ou de mauvais goût, mais les considérait comme une conséquence naturelle de la vie des idées : « Rien de plus naturel, que de voir une grande nation, qui tend à rompre des chaînes et à se régénérer, dans l'effervescence du bouleversement général, enfanter à tout instant des idées nouvelles, qui demandent à leur tour des mots neufs, pour les exprimer. [...] De là cette foule d'expressions, neuves, insolites, souvent heureuses, quelquefois grotesques, qui arrêtent, à chaque pas, dans la lecture des papiers publics et autres ouvrages Français de cette époque⁵⁶ ». Grâce à cette position de principe de l'auteur, le *Néologiste français* est devenu le premier vocabulaire qui mettait à l'honneur les mots qui nous intéressent. Reinhardt les a cités dans l'ordre alphabétique et leur a donné les définitions suivantes :

Bureaucrates. Kanzlenschreiber, Kanzellist. Gens de bureau. Terme de mépris, employé par certains Députés, pour tourner les commis de finance et autres, en ridicule. Bureau est ce qu'on appelle communément en Allemagne, Chancellerie.

Bureaucratie. Les gens de bureau, pris collectivement, das Kanzlenvolk. On entend aussi par ce mot, l'influence de cette classe de citoyens.

Bureaucratique. Ce qui dépend des gens de bureaux. - Le Gouvernement Français était dit-on, bureaucratique. - Parce que les gens de bureau avaient souvent plus d'adresse et d'intelligence, que les Ministres à la tête des Départemens.⁵⁷

Notons que Reinhard a anticipé l'apparition de la forme du singulier du mot *bureaucrates*. Il est également intéressant de noter sa définition de l'adjectif *bureaucratique*. Elle fut inspirée, pour autant que l'on puisse en juger, par la lecture de l'ouvrage de Gabriel Sénac de Meilhan publié un an plus tôt. En effet, l'exemple cité par Reinhard semble être tiré de ce passage de Sénac : « Il y avait dans l'administration de la France, une force intérieure qui luttait contre la dissipation, l'ignorance et l'impéritie, et qui provenait de l'application, de l'expérience et des lumières des agents subalternes du gouvernement. **On a dit, pour critiquer leur influence que le gouvernement français était bureaucratique.** Mais dans le perpétuel changement de ministres qui signalait les régimes de Louis XV et de Louis XVI, il était heureux pour l'État qu'il eût des hommes permanents à son poste et à la portée pour guider ces ministres, pour prémunir contre la séduction des novateurs, l'enthousiasme et l'artifice des gens à projets⁵⁸ ». Sénac de Meilhan conserve le sens négatif du mot *bureaucratique* propre à l'usage parlementaire. L'auteur ne disputait pas le sens du mot, mais la réalité qui était derrière : il était en désaccord avec l'évaluation négative du gouvernement royal. Cependant, Reinhard, n'ayant apparemment pas bien compris la phrase de Sénac, a neutralisé le sens de l'adjectif lui-même. De même, il n'a pas souligné la connotation péjorative du mot *bureaucratie*, pensant apparemment qu'il s'agissait d'une variante neutre d'un mot qu'il a correctement perçu comme franchement méprisant—les *bureaucrates*. Même en ce qui concerne la « l'influence des gens de bureau », Reinhard laisse le lecteur libre de décider lui-même de la manière dont ce phénomène doit être perçu et jugé : comme négatif ou comme neutre.

Ainsi, malgré l'utilisation péjorative dominante du terme *bureaucratie* dans la langue française avant et pendant la période révolutionnaire, un observateur étranger a senti très tôt que le mot français

des ouvrages anonymes. T. III : M-Q. Paris, 1875. P. 409.

⁵⁶ Avant-propos // Le Néologiste Français.

⁵⁷ Le Néologiste Français. P. 58.

⁵⁸ Sénac de Meilhan G. Du gouvernement, des mœurs et des conditions en France, avant la Révolution, avec le caractère des principaux personnages du règne de Louis XVI. Hambourg, 1795. P. 92.

était capable de se débarrasser de ses associations négatives. En revanche, le lexicographe allemand n'a pas remarqué le processus de formation du sens abstrait de *bureaucratie*—*le pouvoir exécutif*—qui avait déjà commencé à émerger dans l'usage parlementaire. Il faut dire à sa décharge que les rédacteurs du dictionnaire de l'Académie française ne l'ont pas remarqué non plus. Il est possible qu'ils n'auraient pas inclus le mot *bureaucratie* dans la cinquième édition du dictionnaire et auraient ainsi ralenti sa lexicalisation si Louis Sébastien Mercier, déjà cité, n'était pas intervenu.

Mercier et les « étouffeurs »

Il n'est pas surprenant que le mot *bureaucratie* n'ait pas été plus largement utilisé pendant la période préévolutionnaire. La raison principale en est l'attitude négative à l'égard de l'utilisation de néologismes de la part des écrivains académiques français, qui occupaient la position de législateurs du bon goût dans la langue littéraire. La vague de créativité lexicale de l'époque de Ronsard et Rabelais est suivie d'une longue période de réaction, et ce n'est qu'en 1762, dans la quatrième édition du Dictionnaire de l'Académie, qu'une certaine ouverture à l'innovation se manifeste avec l'ajout de plusieurs milliers de mots nouveaux à la nomenclature du dictionnaire. Cependant, la distinction faite par les auteurs entre la légitime « science de la néologie » et le « néologisme » en tant que condamnable habitude « d'employer des mots nouveaux » n'avait nullement pour but de réhabiliter la création de mots par les locuteurs ordinaires de la langue⁵⁹.

Les idées de Mercier en matière de langue étaient très en avance sur son temps⁶⁰. Il pensait que l'usage devait être libre de toute entrave. « La langue va, malgré ses régenteurs » affirmait-il dans l'épigraphe du second tome de sa *Néologie, ou Vocabulaire de mots nouveaux, à renouveler, ou pris dans des acceptions nouvelles*, publié en 1801. Mercier proclamait comme principe linguistique fondamental la primauté de l'usage, surtout celui des écrivains, sur la codification. Par les écrivains, il entendait « le simple littérateur » et pas seulement les membres de l'Académie, qui eux aussi postulaient le principe selon lequel « le Dictionnaire [académique] est le dépôt de la langue usuelle » — « telle qu'elle est parlée par la classe des citoyens qui la parlent le mieux, et qui est formée de citoyens distingués par le rang, la fortune et l'éducation⁶¹ », c'est-à-dire, en clair, les académiciens eux-mêmes. Mercier, quant à lui, affirmait que « L'Académie ne crée pas les mots ; son emploi est d'enregistrer ceux que l'usage autorise. Un mot est donc français avant qu'il soit inséré dans son Dictionnaire⁶² ». L'écrivain insiste sur l'importance de la créativité lexicale, estimant que « Un mot neuf vous réveille plus que des sons, et fait vibrer chez vous la fibre inconnue. Ainsi, quand une idée pourra être exprimée par un mot, ne souffrez jamais qu'elle le soit par une phrase⁶³ ».

⁵⁹ Klein J. R. Louis-Sébastien Mercier, novateur, rénovateur, observateur ? La néologie (1801) : une vision du lexique à la charnière entre les 18^e et 19^e siècles // *Le français en diachronie : Nouveaux objets et méthodes* / Éd. A. Carlier, M. Goyens, B. Lamiroy. Berne ; Berlin etc., 2015. P. 269-287.

⁶⁰ Mercier L.-S. *Néologie* : Texte établi, présenté et annoté par J.-C. Bonnet. Paris, 2009. Voir aussi : Klein J. R. Louis-Sébastien Mercier (1740-1814) : Des lumières du néologue à l'aveuglement du polémiste // *Lumières sans frontières : Hommage à Roland Mortier et Raymond Trousson*, édité par Daniel Droixhe et Jacques Ch. Lemaire, Paris: Hermann Éditeurs, 2016. P. 295-312.

⁶¹ Tasker L. Cinquième édition, 1798. Discours préliminaire et pièces annexes. Introduction // *Les Préfaces du Dictionnaire de l'Académie française, 1694-1992* / Sous la dir. de B. Quemada. Quemada. Paris, 1997. P. 219-266 (ici - P. 245).

⁶² Voir l'article « Amatrice » dans : Mercier L.-S. *Néologie*.

⁶³ Introduction // Mercier L.-S. *Néologie*. P. xi.

Avant la révolution, Mercier ne donnait aux académiciens d'autre nom que celui de « race des étouffeurs⁶⁴ » : « C'est avec la sottise écorce du prétendu savoir et du bon goût que les stupides et orgueilleuses Académies veulent Esclaver non seulement tout essor du génie, mais jusqu'aux mots propres à mieux rendre nos pensées⁶⁵ ». Cela ne l'a pas empêché d'accepter une offre de rejoindre l'Institut de France et soutenir l'idée de publier la cinquième édition du Dictionnaire. Il faut cependant noter à sa décharge que sa contribution est tout à fait conforme à ses convictions. Lorsqu'en 1798, le manuscrit du dictionnaire, préparé dix ans plus tôt, a été retrouvé dans les archives du Comité de l'instruction publique, et que les partisans du purisme linguistique reprennent leur défense obstinée, Mercier s'oppose à eux et participe activement à l'élaboration d'un *Supplément contenant les mots nouveaux en usage depuis la Révolution* (1798), qui devait être inclus dans la cinquième édition du dictionnaire académique⁶⁶. Les auteurs n'ont pas souhaité être nommés, précise-t-on dans le Supplément⁶⁷. Cependant, le mérite d'y avoir inclus le substantif *bureaucratie* doit être attribué à Mercier, car il avait déjà salué en 1788 l'apparition de ce « mot créé par le peuple », et parce que la définition qu'il donne dans son *Tableau de Paris* correspond à celle que l'on trouve dans le Supplément. Comparons :

*Bureaucratie. Mot créé de nos jours pour désigner, d'une manière concise et énergique, ce pouvoir étendu de simples commis, qui, dans les différens bureaux du ministère, font passer une multitude de projets qu'ils forgent, qu'ils trouvent plus souvent dans la poussière des bureaux, ou qu'ils protègent par goût ou par manie*⁶⁸.

*Bureaucratie - pouvoir, influence des chefs et commis de bureau dans l'Administration. Bureaucratique - se dit de l'influence des bureaux dans une Administration, et aussi d'un régime où se multiplient sans nécessité les bureaux.*⁶⁹

Louis-Sébastien Mercier triompha des « étouffeurs » de la langue française. Ainsi un demi-siècle après l'invention par Vincent de Goumay, la *bureaucratie* —cette amère plaisanterie d'un économiste libéral sous le règne de Louis XV— a-t-elle enfin reçu un certificat de conformité lexicale, grâce à un libre penseur linguistique... et à la Révolution française.

Conclusion

Trente-sept ans après la victoire de Mercier sur la « race des étouffeurs », les auteurs de la sixième édition du Dictionnaire de l'Académie française (1835), tout en introduisant le substantif *bureaucratie* dans le vocabulaire principal, n'ont pu résister à la tentation d'exprimer leur attitude négative à l'égard de

⁶⁴ Introduction // Mercier L.-S. Néologie. P. v.

⁶⁵ Voir l'article « Esclaver » dans : Mercier L.-S. Néologie.

⁶⁶ Tasker L. Cinquième édition, 1798. P. 248.

⁶⁷ « Il était indispensable d'ajouter à ce Dictionnaire les mots que la Révolution et la République ont ajouté à la Langue. C'est ce qu'on a fait dans un Appendice. On s'est adressé, pour ce travail, à des Hommes-de-Lettres, que l'Académie Française auroit reçus parmi ses Membres, et que la Révolution a comptés parmi ses partisans les plus éclairés. Ils ne veulent pas être nommés : leurs noms ne font rien à la chose : c'est leur travail qu'il faut juger, il est soumis au jugement de la France et de l'Europe » (cité d'après : Tasker L. Cinquième édition, 1798. P. 248).

⁶⁸ Mercier L.-S. *Tableau de Paris*. T. 9. Amsterdam, 1788. Chapitre 695. P. 93-95.

⁶⁹ Dictionnaire de l'Académie française ... revu, corrigé et augmenté par l'Académie elle-même. T. 2. Paris, 1798. P. 2, 767.

l'utilisation du mot : « Ce mot nouveau ne s'emploie guère que dans la conversation⁷⁰ ». Vaine tentative : ce mot « nouveau » avait déjà gagné l'espace linguistique de Madrid à Saint-Petersbourg⁷¹. Et loin d'être réservé à la « conversation », il figurait fièrement dans des articles scientifiques. Ainsi, la première encyclopédie universelle russe, le *Lexique encyclopédique* édité par Pliouchard, en 1836, donnait aux lecteurs un certain nombre d'informations sur le « système bureaucratique » en tant que phénomène remarquable de l'histoire européenne et de la vie politique actuelle⁷². Au XVIII^e siècle, rappellent les auteurs anonymes de l'article, les provinces françaises étaient gouvernées par des intendants royaux « dotés d'une pleine autorité ». La Révolution n'ayant pas donné aux provinces la possibilité de s'administrer elles-mêmes, Napoléon les a soumises à l'autorité de préfets, « de sorte que la France est aujourd'hui gouvernée plus que tous les autres États par ce qu'on appelle le Système bureaucratique ». La révolution de juillet 1830 a suscité un vif débat public autour de la question épineuse de savoir « s'il faut garder en France quelques-uns des Bureaux administratifs et judiciaires existants ou les transformer tous, sinon en organes représentatifs, du moins en directions collégiales ». Dans la pratique, expliquent les auteurs de l'article, le système bureaucratique et le système collégial de gouvernement ont leurs avantages et leurs inconvénients. « Dans la Bureaucratie, le cours des affaires est plus rapide que dans les collèges, car le chef est l'acteur principal de son administration : il peut choisir et renvoyer ses subordonnés à sa guise. » Le danger du système bureaucratique est qu'un chef inintelligent, paresseux ou mal informé « sème la confusion dans les affaires », alors que « l'administration collégiale est lente dans son action », mais cet inconvénient est compensé par le caractère délibéré et la prudence des décisions collégiales. En Allemagne, on a trouvé un « système intermédiaire », où les choses se font « avec plus de prudence et de rapidité ».

À propos du mot *bureaucratie* lui-même, les auteurs de l'article font remarquer qu'il est « par sa nouveauté non pas n'a pratiquement pas de sens précis ». Cette phrase reflète la perplexité des lecteurs de « brochures allemandes et françaises ». En effet, le public étranger n'a pas manqué d'observer la contradiction flagrante entre l'utilisation occasionnelle neutre de ce substantif (la *bureaucratie* comme synonyme de « système bureaucratique ») et l'utilisation évaluative négative, plus largement répandue. En effet, constatent les auteurs de l'article, « le mot *bureaucratie* est parfois utilisé par les Français et les Allemands de manière satirique dans le sens des abus du pouvoir confié à divers instances et fonctionnaires, comme la prolixité de la correspondance et des procédures sans aucune utilité [...] la lenteur et, en général, toute multiplication abusive des affaires pour un intérêt particulier [...]. En ce sens, la Bureaucratie est un grand mal qui produit imperceptiblement un grand désordre dans l'administration. On donnait autrefois une signification similaire à l'expression *волоки́та* (« paperasserie »), employée dans quelques-uns de nos plus anciens édits⁷³ ».

Cette tension entre le sens neutre et le sens négatif n'a pas été résolue ou atténuée au cours des années suivantes, et surtout pas dans la langue russe. La tradition d'utilisation scientifique (neutre) du substantif *bureaucratie* remonte au début du XIX^e siècle, au sociologue britannique John Stuart Mill ou

⁷⁰ Dictionnaire de l'Académie française. T. 1. Paris, 1835. P. 239-240.

⁷¹ Le mot bureaucratie n'est pas enregistré dans le Dictionnaire de la langue russe du XVIII^e siècle. Le dictionnaire de mots étrangers de Ianovsky compilé au début du XIX^e siècle, ne contient pas encore ce mot, mais nous rencontrons déjà le mot *bureau* dans deux sens, non seulement « bureau pour les papiers », mais aussi « institution administrative » : « En France, chaque endroit, où les plaintes sont déposées et les résolutions sont reçues » (Новый словотолкователь, расположенный по алфавиту : содержащий разные в российском языке встречающиеся иностранные речения и технические термины ... / [Н. М. Яновский]. - СПб. : Тип. Акад. наук, 1803-1806. - 3 т. - Ч. 1 - 1803. С. 446).

⁷² Энциклопедический лексикон. Т. 7. СПб. : Тип. Плюшара, 1836. С. 610-611.

⁷³ Энциклопедический лексикон. Т. 7. С. 611.

au théoricien du droit public russe Aleksandr Gradovski. S'oppose à cette tendance l'usage commun dans lequel ce mot est associé à une puissante couche culturelle d'associations négatives, remontant également au XIX^e siècle, à la littérature de fiction et au journalisme critique, des textes classiques restent (pour le moment) l'un des fondements de l'éducation publique dans la plupart des pays européens. Avant même de devenir sociologues ou historiens et d'apprendre l'usage terminologique du mot *bureaucratie*, les jeunes gens apprennent dans les romans que la bureaucratie est « un désordre réglementé » et « un fouet honteux trempé dans l'encre », qu'elle est un « démon » et un « pouvoir gigantesque mis en mouvement par des nains »⁷⁴.

Il convient de conclure que la *bureaucratie* est un substantif *performatif*. Depuis son invention, ce vocable a été utilisé et, en règle générale, continue d'être utilisé aujourd'hui comme un mot-action servant à désigner et à stigmatiser le mal sous la forme de tel ou tel vice du pouvoir exécutif. Dans ces conditions, on peut même être d'accord avec l'opinion selon laquelle la bureaucratie est « un phénomène social objectif digne d'être étudié⁷⁵ », mais seulement à condition que par « phénomène objectif » nous entendions non pas une méthode de gouvernance dotée d'un certain nombre de caractéristiques, mais une attitude, ou une réaction psychologique que ces caractéristiques provoquent chez les individus dans des sociétés très différentes à des époques différentes. Malgré l'autorité de Max Weber, il semble que le mot *bureaucratie* soit plus utile non pas pour désigner une « forme rationnelle de domination », mais en tant que concept clé dans la *psychologie (historique)* du phénomène administratif.

Date de publication : 15. 12. 2022

⁷⁴ Expressions de M. E. Saltykov-Chtchedrine (*Тухое прустанище*), A. I. Herzen (lettres de France et d'Italie), Saint-Just (discours à la Convention du 10 octobre 1793), Honoré de Balzac (roman *Les Employés*).

⁷⁵ Brown P. B. L'agonie administrative de la Russie. P. 870.