



La paperasse au secours de l'homme

Pierre-Étienne Will

► To cite this version:

Pierre-Étienne Will. La paperasse au secours de l'homme. Études Chinoises, Association française d'études chinoises, 1994, 13 (1-2), pp.65-108. <halshs-00179800>

HAL Id: halshs-00179800

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00179800>

Submitted on 16 Oct 2007

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.

La paperasse au secours de l'homme

Communication et militantisme, 1600-1850

Pierre-Étienne Will¹

La critique de l'État est un genre universel. Plus précisément : la critique de tout ce qu'ont sécrété les États modernes pour réussir à croître et à fonctionner. La prolifération des règlements, la centralisation, la paperasserie, la personne même du fonctionnaire, son comportement, quand ce n'est pas la vision du monde qu'on lui attribue, tout cela suscite un peu partout, et depuis des lustres, l'hostilité et le sarcasme.

Un terme paraît tout résumer — dans nos langues du moins — et concentrer sur soi toute la hargne que le sentiment d'être soumis à la tyrannie d'un système parasitaire, inutile et même néfaste est propre à susciter chez les citoyens : celui de bureaucratie. C'est à partir du ^{xix}e siècle surtout que la critique des bureaucrates et de la bureaucratie connaît ses belles heures, mais dès le milieu du ^{xviii}e l'on trouve des auteurs pour dénoncer le pouvoir excessif des fonctionnaires et la « tyrannie des bureaux » dans les monarchies qui se sont le plus avancées sur la voie de la centralisation de l'État et de la professionnalisation des fonctions administratives, au premier rang desquelles la France et la Prusse. Les

1 Pierre-Étienne Will est Professeur au Collège de France, 11 place Marcelin-Berthelot, 75005 Paris.

attaques les plus virulentes viennent des Anglais, pour qui la bureaucratie est un « mal continental » dont ils se flattent d'avoir été relativement protégés : à leurs yeux, la France est le pays type du « gouvernement excessif », la Prusse ayant pour sa part abandonné ses affaires à une « caste » de fonctionnaires dont on admet qu'ils peuvent être très compétents et scrupuleusement honnêtes, mais qui infantilisent le peuple².

La cible est, en fait, à géométrie variable. Suivant les circonstances et les auteurs, la critique porte sur le personnel administratif — sa manière de travailler, son style de vie ; sur la notion même d'un gouvernement contraint par un appareil réglementaire, une hiérarchie, des normes de correspondance administrative, etc. ; sur les méfaits de la centralisation, que le pouvoir ultime ait été ou non confisqué par un autocrate ou un dictateur ; voire sur l'existence même de l'État. Sans être nécessairement formulées, ces différentes approches sont rarement absentes du discours antibureaucratique : l'on retrouve toujours, en arrière-plan des condamnations et des invectives, un idéal implicite de gouvernement aux contours flous, sans doute, mais qui n'en renvoie pas moins à l'utopie d'un « pouvoir exécutif simple, léger, presque transparent, dont les organes seraient réduits à une pure opération de transmission et d'action »³ — en d'autres termes, exclusivement instrumental, dénué de consistance politique et d'autonomie.

La Chine a connu des réactions à la croissance de son propre État étonnamment proches, parfois, de ce qui vient d'être évoqué, mais aussi

- 2 Sur tout cela, voir l'excellente étude de Martin Krygier, « State and Bureaucracy in Europe. The Growth of a Concept », in Eugene Kamenka et Martin Krygier, éd., *Bureaucracy. The Career of a Concept*, Londres, Arnold, 1979, p. 1-33, en particulier pages 22 sq. Sur le développement des critiques de la bureaucratie en France au XIX^e siècle (et notamment du pouvoir, de l'arrogance et de l'incompétence des petits employés), voir Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 58-59. C'est surtout en France, de Balzac à Courteline, que brocarder les bureaucrates est devenu un genre littéraire à part entière.
- 3 Pour reprendre les termes de P. Rosanvallon (*ibid.*, p. 59), traitant des réactions à la croissance de l'État français au XIX^e siècle.

— et cela n'a rien de surprenant — avec des différences notables d'accent et, surtout, de chronologie : s'il est un domaine où personne ne contestera l'antériorité chinoise, c'est bien l'édification d'un vaste État bureaucratique et centralisé. Pourtant, même si les conceptions des légistes de l'Antiquité et les institutions du premier empire (celui des Qin et des Han) dépassaient tout ce que l'on eût été capable d'imaginer dans le reste de l'ancien monde en matière de bureaucratie et de centralisation, ce n'est que longtemps après que s'élèvent en Chine des voix contre le *trop* de bureaucratie : ce n'est même pas (du moins, pas à ma connaissance) sous les Song, dont les premiers règnes ont pourtant été marqués par une mutation profonde du système de gouvernement dans le sens d'une organisation plus complexe et d'un poids beaucoup plus grand de l'État, mais quelques siècles et beaucoup de bouleversements plus tard, au moment de la transition entre les Ming et les Qing.

Le *xvii^e* siècle est, comme on sait, l'âge d'or de la contestation politique radicale en Chine — entendons, avant l'agonie réelle de l'empire et ce qui lui a fait suite. Immédiatement après le cataclysme militaire, politique et, surtout, culturel et mental qu'a été la conquête mandchoue, un certain nombre de penseurs posent la question : « Comment pareille chose a-t-elle été possible ? » Et c'est dans les transformations de l'État et de la bureaucratie initiées, précisément, à l'époque des Song qu'ils vont chercher la réponse, ou des éléments de réponse. Pour eux, ces transformations sont d'abord le dévoiement d'institutions et de pratiques anciennes qui étaient, essentiellement, bonnes. C'est en cela peut-être que l'on s'éloigne le plus du modèle européen évoqué à l'instant : en dépit de l'exemple mythique de la république romaine, je ne pense pas que les critiques français ou anglais de la bureaucratie et de l'État centralisé au *xix^e* siècle aient jamais considéré, à l'instar des contestataires de la transition Ming-Qing, que le salut était à rechercher dans ce qui pouvait encore être restauré du passé⁴.

4 Cela n'excluant bien sûr pas, chez un Wang Fuzhi ou un Fang Yizhi, un sens aigu des transformations irréversibles qui s'étaient produites depuis ces temps heureux. Pour un aperçu de la philosophie évolutionniste de l'histoire chez ces

Jacques Gernet a longuement traité, dans son enseignement et dans ses écrits, de ces auteurs du ^{xvii}^e siècle auxquels le lien à l'évidence de profondes affinités ; il serait donc superflu d'y revenir en longueur. Un bref rappel peut malgré tout se justifier dans la mesure où la critique radicale à laquelle ils ont soumis le système en vigueur (et, plus spécifiquement, celui qu'ils avaient connu avant la chute des Ming) me servira dans cet article de point de départ et de comparaison pour évoquer des propos émanant d'auteurs du ^{xviii}^e et du début du ^{xix}^e siècle qui, par contraste, acceptent le système bureaucratique dans lequel ils vivent comme un donné, voire comme un ensemble d'institutions tout à fait remarquables, et cherchent simplement, désespérément parfois, à en améliorer les conditions de fonctionnement.

La critique politique de Huang Zongxi ou de Gu Yanwu est d'abord celle de l'absolutisme, d'un pouvoir perçu comme œuvrant pour la préservation de ses propres avantages et non au service du peuple. Mais ce qui m'intéresse plus directement ici, c'est l'analyse dévastatrice des institutions gouvernementales et des comportements administratifs qu'ils ont développée à partir de là : ils établissent une relation directe entre ce qu'ils estiment être la confiscation illégitime du pouvoir par des dynastes protégeant jalousement leur « grande entreprise » (*hongye*)⁵ et cette perversion du bon gouvernement qu'on n'appelait pas encore bureaucratisation.

Rappelons, pour commencer par un texte célèbre, le « Junxian lun » (Des commanderies et sous-préfectures), où Gu Yanwu (1613-1682) s'en

deux auteurs, voir Jacques Gernet, *Le monde chinois*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 435-437.

- 5 *Hongye* est un terme fréquent dans les édits où les empereurs mandchous traitent de leurs ancêtres et de leur légitimité. C'est à cette notion que Frederic Wakeman Jr. se réfère dans le titre de sa monumentale étude sur la transition Ming-Qing, *The Great Enterprise. The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*, Berkeley, University of California Press, 1985. On peut bien sûr concevoir d'autres traductions : « grandiose patrimoine », etc.

prend à ce qui constituait depuis deux mille ans le socle du système étatique chinois : un découpage territorial cohérent, hiérarchisé et stable, administré par des fonctionnaires professionnels nommés à titre précaire. Qui ne connaît ce passage où Gu évoque l'autocrate qui se considère propriétaire de toutes les préfectures de l'empire et qui, par voie de conséquence, « se méfie de chacun et veut régler chaque chose » (*renren er yi zhi, shishi er zhi zhi*), de telle sorte que « les directives et les registres s'entassent chaque jour un peu plus » (*ketiao wenbu ri duo yu yi ri*) ?⁶ Ailleurs, dans son *Rizhi lu* (Notes d'un savoir accumulé au fil des jours), Gu Yanwu cite Xie Zhaozhe, l'auteur du *Wuzazu*, qui dès l'époque Wanli (1573-1620) parlait non seulement de prolifération, mais aussi d'un système tournant à vide :

[L'effectif des] fonctionnaires et le réseau des lois n'ont jamais été aussi denses qu'aujourd'hui : depuis le ministre jusqu'au chef de relais postal ou à l'inspecteur de grenier, tous se traitent mutuellement en échangeant des documents vides [de sens] (*yi xuwen xiang chouying*) ; pour les fonctionnaires de la capitale, cela va encore, mais chez les fonctionnaires locaux c'est de pire en pire !⁷

À y regarder de près, notons-le, l'interprétation exacte de ce court passage ne va pas de soi, et d'abord à cause de ce terme extrêmement fréquent

- 6 « Junxian lun », 1, in *Gu Tinglin shiwen ji*, Hong Kong, Zhonghua shuju, 1976, p. 12. Ce passage a été souvent traduit : cf. Wm. Theodore De Bary et al., *Sources of Chinese Tradition*, New York, Columbia University Press, p. 611-612 ; J. Gernet, « L'homme ou la papperasse. Aperçu sur les conceptions politiques de T'ang Chen (1630-1704) », in Dieter Eikemeier et Herbert Franke, éd., *State and Law in East Asia. Festschrift Karl Büniger*, Wiesbaden, Harrassowitz, 1981, p. 112-125, et en particulier p. 113-114 ; Benjamin Elman, « Imperial Politics and Confucian Societies in Late Imperial China. The Hanlin and Donglin Academies », *Modern China*, 15.4, 1989, p. 401 ; et Jean-François Vergnaud, *La pensée de Gu Yanwu (1613-1682). Essai de synthèse*, Paris, École Française d'Extrême-Orient, 1990, p. 133.
- 7 Cf. *Rizhi lu jishi*, Taipei, Shijie shuju, 1974, p. 188 ; voir aussi J.-F. Vergnaud, *La pensée de Gu Yanwu*, p. 137. J. Gernet a consacré un séminaire au *Wuzazu* : voir l'*Annuaire du Collège de France*, année 1982-1983, p. 601-603.

dans les dénonciations du style de vie bureaucratique : *chouying*, qui signifie littéralement « repayer une faveur ». S'agit-il ici, comme si souvent, de ces échanges de mondanités et de ces renvois d'ascenseur auxquels les membres de la fonction publique consacraient effectivement une grande partie de leurs énergies ? Le contexte me paraît plutôt impliquer que l'on se satisfait de maintenir du haut en bas de la hiérarchie une activité intense de communication administrative, mais vide de contenu parce qu'elle a perdu le contact avec le réel : une comédie de gouvernement, et non pas ce qu'à la même époque à peu près certains militants réformateurs de l'administration locale commencent d'appeler le « gouvernement réel », ou « concret » (*shizheng*)⁸.

Nous retrouverons dans un instant cette idée que l'exercice du pouvoir par la voie de l'écrit est déconnecté du réel ; mais je voudrais d'abord citer ce qui reste mon texte préféré de Gu Yanwu sur les excès de bureaucratisme et de paperasserie — un texte extrait, à nouveau, du « Junxian lun », mais qui contrairement aux deux précédents ne semble pas avoir été relevé jusqu'ici. Il s'agit pourtant d'une manière intéressante et inhabituelle d'aborder le problème, puisque Gu Yanwu y traite de l'inflation des communications officielles en termes de *coût matériel* (en papier et en moyens de transport) et d'appauvrissement consécutif de la population — cet appauvrissement qui, selon lui, est la plus grande calamité affligeant l'empire. « Qu'on suive ma méthode », affirme Gu Yanwu avec cette confiance dans l'efficacité des remèdes-miracles qui est un des outils rhétoriques favoris des réformateurs chinois de toute confession, « et en cinq ans l'on connaîtra une honnête prospérité (*xiaokang*), en dix ans ce sera la grande richesse (*dafu*) ». Et il développe en ces termes :

8 Sur la critique de l'administration par Gu Yanwu, voir encore J. Gernet in *Annuaire du Collège de France*, année 1983-1984, p. 655-656. L'expression *shizheng*, dont je ne sache pas qu'elle ait de *pedigree* dans les textes anciens, fait son apparition dans le titre du célèbre recueil de documents administratifs compilé par Lü Kun (1536-1618) et publié en 1598, le *Shizheng lu*. L'exaltation du « gouvernement réel » apparaît d'abondance dans les écrits des fonctionnaires activistes de l'époque des Qing dont je parlerai plus bas.

Que l'on considère [d'abord] le problème des montures : le va-et-vient des communications postales à travers l'empire, les sous-préfectures qui envoient leurs comptes à la capitale, qui exposent leurs affaires aux préfets et aux chefs de l'administration provinciale, qui reçoivent les fonctionnaires supérieurs, qui expédient des rapports, sans parler des chevaux utilisés par les gens ordinaires travaillant pour l'administration — en une seule année, [tout cela] représente au bas mot un million de chevaux parcourant cent millions de *li*. Si aujourd'hui nous réduisons cette activité de soixante ou soixante-dix pour cent, l'abondance de chevaux [fournis par les élevages] du Nord-Ouest nous semblera inépuisable. Que l'on considère [ensuite] le problème des documents (*wence*) : une même affaire doit faire l'objet d'un compte rendu auprès de plusieurs *yamen*, et l'on ne peut faire l'économie de plusieurs allées et venues en raison des rejets et des vérifications (*wangfu boka*) ; à quoi s'ajoutent [les missives] pour accueillir [les fonctionnaires supérieurs], pour les féliciter à l'occasion de leur anniversaire, pour les congratuler [à l'occasion de promotions]. La dépense annuelle en papier que tout cela représente, dont le coût est prélevé sur le peuple, n'est pas inférieure à des myriades [d'onces d'argent]. Si aujourd'hui nous réduisons [cette consommation] de soixante-dix ou quatre-vingts pour cent, [les réserves de] planchettes de bambou du Sud-Est nous paraîtront inépuisables. Quant aux autres articles sur lesquels on pourrait s'exprimer de même, on ne saurait les énumérer ici.⁹

La suite affirme que cette réduction massive des communications laisserait aux magistrats le temps et l'énergie de s'occuper de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture dans leurs circonscriptions, grâce à quoi il serait effectivement possible d'atteindre la prospérité promise en cinq ans ; l'on pourrait ensuite se préoccuper de mettre en valeur les ressources des montagnes et des marais, et en particulier de superviser l'exploitation des mines, à laquelle est consacrée la fin du texte.

Superficiellement au moins, le ton de ce passage n'est pas sans évoquer les propos de nos modernes « libéraux », pour qui l'activité du gouvernement et de l'administration est par essence parasitaire, dirigée vers elle-même et vouée à sa propre conservation : supprimez-la, ou réduisez-la à sa plus simple expression, et tout le monde s'en trouvera

9 « Junxian lun », 6 (*Gu Tinglin shiwen ji*, p. 15-16).

mieux et plus riche. Sans m'attarder encore sur le paradoxe qu'il y avait à réclamer moins d'État dans un empire où l'appareil gouvernemental était aussi léger par rapport à l'immensité du territoire et à celle des tâches à accomplir, je voudrais souligner que la plupart des auteurs qui dénoncent le coût de l'administration pour le peuple s'attaquent plus spécifiquement aux *abus*, aux exactions dont se rendent coupables les fonctionnaires et, surtout, les « clercs et coursiers » (*xuyi*) qui peuplaient les rangs subalternes de la bureaucratie. En un sens, la critique est ici plus radicale puisque c'est au principe même des communications qui circulent du haut en bas de la hiérarchie qu'elle s'en prend, et qu'à ce principe elle oppose, dans une vision totalement décentralisée, le « vrai » gouvernement des magistrats qui aident le peuple à mieux produire et à devenir prospère.

Mais comment ces derniers sont-ils supposés s'y prendre ? Quelles méthodes les contempteurs de la déviation bureaucratique suggèrent-ils pour mettre en œuvre une administration qui reste au contact des réalités et qui soit au service exclusif du peuple ? Il est difficile ici de ne pas introduire Tang Zhen (1630-1704), auquel J. Gernet a consacré l'attention que l'on sait¹⁰. L'intérêt présenté par Tang Zhen — dans la perspective qui est ici la mienne — est que, d'un côté, il tient un discours tout à fait proche de celui des « radicaux » de la transition Ming-Qing, qui le précèdent d'une génération approximativement, et que, de l'autre, et contrairement à eux, il peut se prévaloir d'une véritable expérience de l'administration locale. Expérience fort courte, il est vrai — il a été magistrat de la sous-préfecture de Zhangzi, au Shanxi, et ne l'aurait été que pendant dix mois¹¹ —, et dont nous ne savons pour ainsi dire rien en

10 Cf. J. Gernet, « L'homme ou la paperasse » ; et Tang Zhen, *Écrits d'un sage encore inconnu*, présentation et traduction de J. Gernet, Paris, Gallimard, 1991.

11 Il y a quelque incertitude là-dessus. Cette durée est celle qu'indique le texte de Tang Zhen lui-même. L'édition de la monographie locale de Zhangzi que j'ai pu consulter parle de « plusieurs années » ; Tang serait arrivé en poste en 1667 et son successeur aurait été nommé en 1669 : cf. *Zhangzi xianzhi* (1882), 1/20b-21a, 11/13b. L'édition de 1734 de la monographie générale du

dehors de ce que lui-même nous en dit ; et, surtout, expérience qui laisse un peu rêveur en ce qui concerne les aspects les plus concrets de la description qu'il en donne.

Mais citons d'abord ces propos de Tang Zhen, qui, à leur manière, prolongent directement ceux de Gu Yanwu reproduits à l'instant :

Les fonctionnaires présentent des mémoires qu'ils soumettent aux bureaux de l'administration. Les ministres recueillent tous ces avis et composent [à leur tour] des mémoires dont les recommandations sont appliquées. Ce qui est ainsi appliqué est rédigé en forme de précédents qu'on accroît ou qu'on modifie suivant les circonstances. Cela sert de règle aux différents offices pour décider des affaires. Il en a été ainsi depuis les Han. Sans cela, il n'y aurait pas moyen de gouverner. Mais il y a bon ou mauvais gouvernement : bon gouvernement quand on vise à l'action réelle, mauvais quand on a [seulement] recours à l'écrit. Quand on a seulement recours à l'écrit, il en est comme des représentations théâtrales. Tout est exact au théâtre : costumes, paroles, attitudes, exposés et discussions. Mais tout est irréel.¹²

Le début de ce passage décrit le processus de la communication et de la création réglementaire dans un État bureaucratique normalement hiérarchisé et organisé : processus considéré comme légitime par Tang Zhen — d'ailleurs, preuve ultime de légitimité, c'est déjà ainsi que l'on faisait sous les Han. On élabore des lois et des règlements parce qu'ils répondent à des besoins, formulés par l'intermédiaire des mémoires envoyés à la

Shanxi, citée parmi les données biographiques recueillies en annexe à l'édition annotée du *Qianshu* (*Qianshu zhu*, Chengdu, Sichuan renmin chubanshe, 1984, p. 576-587), le fait arriver à Zhangzi en 1671 (p. 583). La raison du renvoi de Tang Zhen de sa charge après seulement dix mois de service, et alors qu'il était hautement estimé du gouverneur de la province (du moins, c'est lui qui le dit), reste peu claire ; plusieurs sources affirment qu'il aurait été abusé (ou qu'il aurait abusé ses supérieurs ?) dans une affaire de criminel en fuite. Voir sur tout cela les textes cités dans l'annexe susmentionnée au *Qianshu zhu*.

12 *Qianshu zhu*, p. 336-337 ; traduction J. Gernet, *Écrits d'un sage encore inconnu*, p. 121.

Cour par les fonctionnaires provinciaux ; et ces règlements, que l'on peut toujours réviser quand les circonstances l'exigent, font autorité et sont appliqués. Mais ce que laisse clairement entendre Tang Zhen, c'est qu'on n'en est plus là, et que le plus souvent cette belle mécanique tourne à vide pour laisser la place à ce qu'il compare à un théâtre de marionnettes ; et la raison, encore une fois, c'est l'abus de l'écrit, l'enfermement dans une pratique qui n'est qu'un simulacre d'« action réelle ».

Comme beaucoup d'autres auteurs, avant et surtout après lui, semblablement préoccupés de l'impact des décisions gouvernementales sur le terrain, Tang Zhen distingue implicitement entre deux niveaux de communication et d'action qui, tout en étant naturellement articulés l'un à l'autre, posent en fait des problèmes tout à fait différents. Le premier est celui qu'il évoque lorsqu'il se réfère à la composition des mémoires et des textes réglementaires, et qu'évoquait de même Gu Yanwu lorsqu'il dénonçait la masse énorme de papier circulant à travers l'empire sur un effectif non moins énorme de montures : il s'agit, en gros, de toutes les transactions et discussions internes à la hiérarchie administrative. Le second niveau implique directement, et d'une façon que tout le monde s'accorde à reconnaître cruciale, l'« interface » que constituent les magistrats et le personnel placé sous leurs ordres, puisqu'il s'agit des techniques et des procédures auxquelles recourt l'administration pour faire passer ses programmes et ses directives au sein de la population — leur donner, en d'autres termes, une réalité.

Ce second niveau, Tang Zhen en traite à l'occasion dans le *Qianshu*, et s'il affirme comme tout un chacun qu'en fin de compte tout repose sur la qualité et sur l'action des fonctionnaires « pères-et-mères » (les magistrats), il est certainement l'un des rares à réclamer explicitement pour eux de meilleurs salaires et plus de marge de manœuvre. Il en traite aussi lorsqu'il évoque ses propres expériences, et c'est là en fait (et paradoxalement, étant donné ses propos sur le réel) qu'il est difficile de ne pas éprouver une certaine impression d'irréalité. La priorité absolue, affirme Tang Zhen à de multiples reprises, ce sur quoi les fonctionnaires doivent être d'abord jugés, c'est l'amélioration de la situation économique des populations : « nourrir le peuple » (*yang min*), ou « enrichir le peuple »

(*fu min*), telle est la condition absolue pour que règne la paix civile, et mieux encore, pour que les mœurs soient améliorées¹³.

À en croire le *Qianshu*, paraphrasé par la plupart des biographes de Tang Zhen, pendant sa courte magistrature à Zhangzi ce dernier aurait consacré une grande partie de ses énergies à la promotion de la sériciculture. Le récit qu'il a lui-même donné de l'opération a une valeur exemplaire, et même emblématique, au sens où il se met en scène dans le rôle du magistrat qui réalise l'impossible par la seule vertu de son verbe et de son ubiquité : rien dans l'écrit, tout dans la parole, étant entendu que la parole ne peut porter qu'au prix d'un arpentage plus qu'intensif du terrain, même dans une petite sous-préfecture comme Zhangzi. En vertu de quoi, affirment certaines sources¹⁴, il aurait réussi, en trois décades (trente jours), à faire planter huit cent mille mûriers à Zhangzi, pour le plus grand bénéfice de la population locale !

Si l'on considère les programmes de promotion de la sériciculture ou de l'industrie du coton lancés dans un grand nombre de régions au XVIII^e siècle, avec en général des moyens nettement plus importants, et à propos desquels on dispose parfois d'indications détaillées sur le déroulement des opérations, un tel résultat apparaît totalement invraisemblable. Mettre en place, dans une région où elle n'existe pas encore, la chaîne de production complexe qui part de la culture du mûrier pour aboutir au tissage de soieries commercialisables est une opération délicate qui ne s'improvise pas en un mois, ni même en une année ; et l'on pourrait ajouter que la réussite à long terme de tels programmes était inconcevable sans une analyse serrée du marché, dont les administrateurs désireux d'encourager

13 Voir entre autres les sections « *Fu min* » (Enrichir le peuple), « *Kao gong* » (Examiner les résultats [obtenus par les fonctionnaires]), et « *Wei zheng* » (Gouverner) dans le *Qianshu*.

14 Mais pas toutes : il n'est pas sans intérêt de noter que les notices biographiques sur Tang Zhen dans les monographies du Shanxi (du moins les deux dont j'ai eu connaissance, cf. *supra*), dont les auteurs n'ont probablement pas eu accès au *Qianshu*, ne disent pas un mot de l'épisode et se contentent de signaler ses qualités littéraires et d'érudition, ainsi que son expertise sur les problèmes militaires.

l'artisanat textile semblent s'être la plupart du temps dispensés¹⁵ : c'est en tous cas flagrant chez Tang Zhen, qui va jusqu'à affirmer ailleurs que, si toutes les régions imitaient l'industrie de la soie du Jiangnan, elles en tireraient une prospérité comparable¹⁶, alors que c'est évidemment le monopole dont bénéficiaient les préfectures les plus avancées de la région sur les meilleures qualités qui leur permettait d'imposer leurs prix et de réaliser de pareils profits.

Encore une fois, le récit de ses exploits séricicoles par un Tang Zhen a une valeur, me semble-t-il, plus emblématique qu'historique¹⁷. Mais c'est bien là ce qui fait son intérêt : Tang Zhen prétend illustrer un style de communication et d'action qui exclut l'écrit et repose entièrement sur l'engagement personnel et sur le militantisme de terrain du magistrat, et, peut-on espérer, des relais locaux qu'il saura mobiliser. C'est l'alternative que résume le titre du bel article que lui a consacré Jacques Gernet : « L'homme ou la paperasse... »

Je crois que, chez les auteurs qui l'expriment, cette alternative est idéologique plutôt qu'elle ne pose un véritable choix de gouvernement. C'est ce que je voudrais illustrer à partir d'ici en évoquant, fût-ce rapidement, les vues et les méthodes de quelques praticiens chevronnés de l'administration territoriale, tous membres de l'élite bureaucratique

15 Voir à ce sujet P.-É. Will, « Développement quantitatif et développement qualitatif en Chine à la fin de l'époque impériale », *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 1994, 3 (sous presse), en particulier l'analyse du programme de promotion de la sériciculture dans la région de Xi'an animé par le gouverneur Chen Hongmou entre 1745 et 1757.

16 Cf. le paragraphe « Jiao can » (Enseigner la sériciculture) dans le *Qianshu*.

17 Je ne veux pas dire par là que ce récit est nécessairement fictif, même s'il est difficile de ne pas le croire fortement exagéré : les efforts de Tang Zhen seraient plutôt représentatifs d'entreprises de développement menées à toute force par certains fonctionnaires mus par un militantisme ne laissant guère de place aux analyses soigneuses de « faisabilité », à la préparation et au suivi sans lesquels ces programmes ont vite fait de tourner court et de tomber dans l'oubli. Les exemples sont nombreux : j'en cite quelques-uns dans « Développement quantitatif et développement qualitatif ».

sino-mandchoue des XVIII^e et XIX^e siècles, pour qui les problèmes évoqués par les grandes voix de la transition Ming-Qing existaient incontestablement, mais se posaient dans des termes très différents de ceux suggérés par un Gu Yanwu ou même par un Tang Zhen. Pour ces praticiens qui, comme les critiques du XVII^e siècle, semblent habités d'une passion dévorante pour les problèmes de l'État et pour l'amélioration des conditions de vie du peuple, mais qui contrairement à eux ont, pour la plupart, consacré l'essentiel de leur vie active à confronter leurs idéaux aux réalités du terrain et aux frustrations de l'administration quotidienne, la question pourrait être posée en ces termes : comment concilier l'homme *et* la paperasse, l'idéalisme missionnaire de l'homme de bien et le métier de technocrate ?

Car, si la priorité demeure incontestablement de « trouver les hommes qui conviennent » (*de ren*) — « trouver les méthodes appropriées » (*de fa*) ne venant par principe qu'en second rang —, il n'en reste pas moins qu'une attention extrême et de tous les instants est portée aux aspects techniques du gouvernement. Pour nous en tenir au problème traité ici, les mêmes auteurs qui préconisent que les fonctionnaires (et d'abord les magistrats) aillent avec enthousiasme à la rencontre du peuple afin de l'éduquer par la parole et par l'exemple, se préoccupent *aussi* de trouver les moyens d'une propagande écrite efficace. Si beaucoup s'affirment convaincus, comme Tang Zhen, qu'« il y a longtemps que les gens ne croient plus aux proclamations écrites »¹⁸, ils ne condamnent pas l'écrit en soi et sont loin de n'y voir qu'un véhicule d'illusion : comme on verra, leur projet est au contraire de rendre la communication écrite plus efficace, voire plus attirante, de mieux la cibler, de faire en sorte, précisément, que les gens « y croient ».

En fait, et même s'il convient d'en corriger les dysfonctionnements et les abus, l'écrit est indispensable. Ce n'est pas seulement un moyen de transmission nécessaire entre la Cour et les provinces, c'est aussi le support vital des entreprises les plus nobles et les plus nécessaires de

18 Telle est la réponse faite « en riant » à ses subordonnés lorsqu'ils lui suggèrent d'afficher dans les quatre cantons la méthode à suivre pour planter des mûriers : cf. *Qianshu zhu*, p. 336.

l'État pour changer la condition et les mœurs du peuple. L'un de ceux qui me semblent l'exprimer le mieux est le célèbre Chen Hongmou (1696-1771), dans le passage suivant :

Ce qu'il faut conserver et supprimer, ce qui est avantageux et dommageable pour le gouvernement, les liaisons entre le haut et le bas de la hiérarchie, tout cela repose sur les documents (*wenshu*) ; à partir du moment où l'on souhaite que les affaires dont on s'occupe et dont on délibère soient réalisables, où l'on met l'accent sur la durabilité [des résultats], [tout dépend] des pièces administratives (*gao'an*). Il est constant qu'erreurs et ambiguïtés dans la rédaction [peuvent] provoquer des détresses sans fin, alors qu'une rédaction claire et sincère garantira la félicité aux dix mille familles. Le moindre caractère tracé sur le papier déposé sur notre table intéresse la tranquillité et les souffrances du petit peuple. Le va-et-vient rapide des missives scellées dans un tube de bambou ou munies d'une plume d'oiseau (*i.e.*, urgentes), rien de tout cela n'est étranger à la permanence des fonctions administratives (*guanchang*) et à l'essence du gouvernement (*zhengti*). Quand l'on dit que parole bien formulée trouve réponse au delà de mille *li*, eh bien, cela veut dire que les ordres administratifs que l'on rédige chez soi seront reçus en l'espace de quelques jours par les gens vivant au milieu des lacs et des montagnes à plus de mille *li*.¹⁹

Cette célébration de la transmission écrite et du document administratif est extraite d'une directive où Chen Hongmou, alors gouverneur du Fujian (le texte est de 1752), s'en prend très vivement à la désinvolture des magistrats qui, précisément, tendent à ignorer ces instructions vitales pour le bien-être du peuple et ne se soucient guère d'en faire passer le contenu au delà des murs de leur *yamen*. D'autres circulaires du même auteur, diffusées dans plusieurs des nombreuses provinces dont il a été gouverneur, évoquent avec la même indignation ces magistrats qui « ne lisent pas les documents » (*bu yue wengao*). Alors qu'ils devraient s'user les yeux à examiner en détail toute la correspondance officielle passant par leurs bureaux, et qu'ils devraient bien sûr en tenir compte pour agir, la seule chose qui intéresse les fonctionnaires, c'est de « servir leurs

19 *Peiyuantang oucungao*, 32/36a-b.

supérieurs et recevoir leurs subordonnés » (*shi shang jie xia*) — en d'autres termes, de soigner leurs relations à l'intérieur de la profession²⁰.

Ces considérations ne concernent pas seulement les communications internes à la bureaucratie. Chen Hongmou insiste avec force sur le fait que les directives transmises du haut en bas de la hiérarchie doivent aboutir au sein du peuple — que l'efficacité de leur contenu doit être manifeste jusqu'« au milieu des lacs et des montagnes » ; mais si, là encore, l'écrit demeure un vecteur essentiel de l'information et de l'endoctrinement, il emprunte des formes différentes de celles de la correspondance administrative, et les problèmes posés sont eux aussi différents. C'est pourquoi je conserverai dans ce qui suit la distinction, évoquée plus haut à propos de Tang Zhen, entre deux niveaux distincts de communication et d'action : à l'intérieur de la bureaucratie, et entre l'échelon inférieur de la bureaucratie et le peuple.

Les problèmes de la communication intrabureaucratique sont infinis. Ils procèdent à la fois de la centralisation du système, qui fait qu'aucune décision importante, aucun engagement de dépense sortant de la routine ne peut se faire sans l'aval des bureaux métropolitains consultés par la voie hiérarchique ; et de la prolifération réglementaire, qui découle naturellement de ce souci de tout régenter et de tout contrôler. Or, aux yeux de l'élite administrative des XVIII^e et XIX^e siècles, cette situation qu'ont brillamment dénoncée les contestataires du XVII^e siècle semble d'abord avoir été un *problème technique à résoudre*. Les textes qui traitent de ces questions émanent d'auteurs se situant dans le cadre du système existant, forts d'une longue expérience, et qui manifestent leur souci d'améliorer les performances d'une administration dont ils ne contestent pas le principe, d'en rationaliser le fonctionnement, et de trouver les moyens de compenser les effets négatifs de la multiplication des intermédiaires et des exécutants mal contrôlés. Ces activistes, encore une fois, ne se considèrent nullement comme combattant une idée de l'État centralisé dont ils nieraient la légitimité morale et l'efficacité ultime : bien au contraire, tout

20 C'est ce que désigne ordinairement l'expression *chouying* mentionnée plus haut.

leur discours tend à présenter leur volonté réformatrice comme découlant de la volonté expresse de la dynastie régnante, et légitimée par elle.

La multiplication des textes réglementaires et pénaux et, plus spécifiquement, des décisions ayant valeur de « précédents » (*li* ou *chengli*) pendant les dernières dynasties est un phénomène bien connu ; l'accélération du processus à l'époque des Qing est directement visible lorsque l'on compare entre elles les éditions successives des recueils de précédents administratifs (les *Da Qing huidian shili*), qu'il a d'ailleurs fallu constituer en publication séparée à partir du moment où la masse de ces précédents est devenue trop importante pour être intégrée au corpus de base des institutions dynastiques (le *Huidian*), comme à l'époque des Ming et sous les premiers règnes des Qing²¹. On retrouve la même croissance de la masse réglementaire avec le code pénal (le *Da Qing lüli*, dont le contenu était d'ailleurs incorporé au *Huidian shili*), qui a connu de multiples éditions tout au long de la dynastie, chaque fois augmentées de jurisprudences nouvelles qui avaient, en réalité, la priorité sur la loi fondamentale²². Et ces recueils « nationaux » ne sont pas tout, loin de là. Si la loi pénale était une prérogative du gouvernement central, en revanche la plupart des provinces compilaient des recueils de « précédents provinciaux » (*shengli*), ou de « règlements » (*zhangcheng*), ou encore de « décisions formant précédent » (*cheng'an*), qui venaient préciser les législations nationales en les adaptant aux conditions locales²³.

21 Les cinq éditions du *Da Qing huidian* ont été présentées au Trône et publiées en 1690, 1733, 1763, 1818 et 1899 respectivement ; les précédents, qui ont été publiés séparément à partir de 1763, forment un texte beaucoup plus long que le *Huidian* proprement dit.

22 Cf. Fu-mei Chang Chen, « Editions of the Ch'ing Code », communication non publiée, 40^e congrès annuel de l'Association for Asian Studies, San Francisco, 1988. Outre les éditions entièrement refondues (on en compte neuf entre le début de la dynastie et 1870), le gouvernement publiait régulièrement des recueils partiels présentant les dernières révisions ; il existait également des éditions privées largement diffusées dans le public.

23 Ces publications de règlements provinciaux ne doivent pas être confondues avec les recueils des derniers règlements communiqués par le gouvernement central, qui étaient régulièrement publiés (parfois chaque année) dans la

Il arrivait aussi qu'elles se contentassent d'accumuler ces précédents spécifiques en se dispensant de les publier pendant de longues périodes²⁴, mais cela ne signifie pas qu'ils restaient ignorés des administrations locales et du public. Les nouveaux textes promulgués depuis la capitale (qui se présentaient sous la forme soit d'édits impériaux, soit, plus fréquemment, de mémoires énonçant une proposition et approuvés par le Trône) étaient publiés dans la *Gazette de Pékin* (*Jingbao*, ou *Dibao*), ainsi que dans les « gazettes provinciales » (*shengbao*), qui y joignaient leurs précédents spécifiques. Ces publications éphémères n'avaient malgré tout pas la même valeur de référence que les grands recueils de réglementation compilés et publiés par le gouvernement ; de ce fait, lorsque ces derniers devenaient par trop dépassés (il s'écoulait facilement un demi-siècle entre deux éditions), la confusion tendait à s'instaurer, et cela ouvrait la voie à diverses sortes de manipulations.

Nous retrouvons là un des reproches classiques faits à la prolifération des règlements : trop compliqués, mal connus, souvent contradictoires, ils deviennent une arme entre les mains du petit personnel, seul capable de se reconnaître dans ce maquis et donc tenté de s'arroger la réalité du pouvoir. Il est inutile de revenir sur les propos bien connus de Gu Yanwu là-dessus (pour lui, « ceux qui gouvernent l'empire, ce sont les employés de bureau, un point c'est tout »²⁵), mais on connaît peut-être moins ceux prêtés à Guo Songtao (1818-1891), le premier ambassadeur chinois à

plupart des provinces à partir du milieu du XVIII^e siècle : voir à ce sujet Fu-mei Chang Chen, « Provincial Documents of Laws and Regulations in the Ch'ing Period », *Ch'ing-shih wen-t'i*, 3.6, 1976, p. 28-48. Sur le processus de création réglementaire à l'époque des Qing (au gouvernement central comme dans les provinces), qui était fort complexe et faisait la distinction entre plusieurs niveaux d'autorité suivant les types de textes, voir principalement Thomas A. Metzger, *The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy. Legal, Normative, and Communication Aspects*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1973, p. 185-206.

24 Cf. Th.A. Metzger, *ibid.*, p. 197, pour l'exemple du Guangdong qui n'a rien publié de sa législation provinciale entre le début de la dynastie et 1846.

25 *Rizhi lu jishi*, 8/187.

résider en Europe, qui leur font écho quelque deux siècles plus tard et que l'on trouve dans un texte intitulé « Li li li » (Les précédents, les clercs, et ce que ça rapporte) :

Depuis les Han et les Tang, bien que l'on parle de « souverains » (*junzhu*), [la capacité] de ces derniers à exercer le pouvoir n'est en réalité pas suffisante : aussi est-il inévitable qu'ils en délèguent (*fenji*) une partie. C'est ainsi que les [empereurs des] Han occidentaux ont partagé l'empire (*gong tianxia*) avec leurs premiers ministres et leurs parents par alliance ; que [ceux des] Han orientaux l'ont partagé avec les eunuques et les lettrés illustres ; que [ceux des] Tang l'ont partagé avec les impératrices et les gouverneurs militaires ; que [ceux des] Song du Nord l'ont partagé avec les ministres félons (*jianchen*) ; que [ceux des] Song méridionaux l'ont partagé avec les dynasties étrangères ; que [ceux des] Yuan l'ont partagé avec les ministres félons et les prêtres étrangers ; que [ceux des] Ming l'ont partagé avec les grands ministres et les eunuques. Quant à [ceux de] notre dynastie, ils le partagent tout simplement avec les clercs (*xuli*).²⁶

Certes, mais de telles imprécations sont loin d'épuiser le sujet. La méfiance envers les clercs est universelle, mais au XVIII^e siècle les bureaucrates les plus réalistes insistent sur le fait que sans eux l'on ne pourrait rien faire : aussi le problème est-il de leur enseigner, si l'on en est capable, la loyauté et la crainte²⁷, ou, de façon plus réaliste, de les empêcher de nuire, et d'abord en évitant de les laisser monopoliser la connaissance des méandres de la réglementation, dont ils sont réputés faire un si mauvais usage. C'est en grande partie à cela que servent les secrétaires privés (les fameux *muyou*, ou « amis de tente »), dont l'apparition remonte à la fin des Ming ; mais on rencontre aussi un nombre non négligeable de fonctionnaires qui font l'effort d'étudier les textes, en

26 Ce texte, peut-être apocryphe, apparaît dans l'encyclopédie d'anecdotes *Qingbai leichao* (1917), 81/4.

27 C'est le thème de l'ouvrage que leur a consacré Chen Hongmou, le *Zaiguan fajie lu* (1743) : pour Chen il faut arriver à réduire le gouffre psychologique et moral qui sépare les subalternes des fonctionnaires et à les effrayer en agitant le spectre de la rétribution que leur vaudront leurs méfaits.

particulier le code pénal et ses infinies ramifications, afin d'en conserver la maîtrise ; et même pour ceux qui n'ont pas l'ambition ou la patience de devenir des spécialistes, il existe sous les Qing une vaste quantité de manuels et de *vade-mecum* dont l'objet est d'aider les fonctionnaires à toujours savoir où ils en sont et à être au fait de l'état le plus récent de la réglementation²⁸.

Cela étant, la prolifération réglementaire n'a pas pour seul inconvénient de profiter à une classe de sous-administrateurs plus « professionnels » que le personnel politique et prompts à le manipuler pour leur propre avantage (le problème existe autant, sinon plus, dans les bureaux de la capitale que dans les *yamen* locaux). Quelle que puisse être la rationalité de cette création continue de nouveaux règlements et de nouveaux précédents, leur accumulation risque aussi de compromettre l'efficacité du gouvernement en réduisant à sa plus simple expression la marge d'initiative laissée aux fonctionnaires du terrain : c'est bien d'ailleurs ce que dénonçaient les auteurs du xvii^e siècle lorsqu'ils tonnaient contre les excès de centralisation et contre la méfiance générale régnant du haut en bas de la hiérarchie.

Ce genre de critique est plus rare pendant la période d'expansion administrative des premiers règnes Qing, mais on le rencontre. En 1758, un censeur du nom de Zhou Zhao provoque l'ire de l'empereur Qianlong avec les propos suivants :

28 Il serait trop long ici d'en citer même une sélection. Certains de ces ouvrages se présentent sous forme de tableaux synoptiques permettant à l'utilisateur de trouver instantanément un résumé de la réglementation correspondant à une situation ou à un problème donné. D'autres proposent des adaptations mnémotechniques (sous forme rythmée et rimée) des principales dispositions du code pénal. Les ouvrages les plus détaillés et les plus techniques semblent cependant avoir été destinés aux *muyou*, en particulier à ceux qu'on appelait respectivement les *xingming* et les *qiangou* (les spécialistes du droit et de la fiscalité). Beaucoup étaient transmis sous forme manuscrite, et quelques copies en ont survécu dans les bibliothèques ; ces manuels spécialisés s'attardent souvent sur les spécificités de la réglementation d'une province particulière.

Lorsque le gouvernement est trop impatient d'obtenir des résultats visibles (*ji yu guan cheng*), il est inévitable que les règlements deviennent trop nombreux (*tiaoli fanduo*) et les lois trop sévères (*faling yanmi*), si bien que ceux qui ont à les appliquer en bas de la hiérarchie se contentent de les considérer comme des textes vides.

Qianlong semble avoir été piqué au vif :

Je vous demande un peu, qu'y a-t-il dans le gouvernement d'aujourd'hui qui soit plus sévère qu'autrefois ? Quels sont ces règlements trop nombreux ? Quelles sont ces lois trop strictes ? Pourquoi ne pas les énumérer un à un avec précision ?²⁹

Zhou Zhao se plaint aussi de la trop grande impatience du pouvoir à exiger des résultats de ses fonctionnaires (*yong ren ji yu qiu xiao*), dont l'effet est de favoriser ceux qui peuvent se vanter de « petits résultats » au détriment des gens « expérimentés et scrupuleux ». Là encore, l'empereur demande des noms et des critiques précises.

La bureaucratisation rapide du gouvernement au xviii^e siècle n'allait donc pas sans susciter des réserves et des résistances. Ces dernières s'expriment ici dans un idiome familier : la multiplication des règlements est contre-productive parce qu'ils sont inapplicables et que les fonctionnaires locaux, au mieux, les ignorent et, au pire, font montre d'un activisme brouillon pour se mettre en valeur ; autrement dit, la forme l'emporte sur la substance. La dénonciation de tels comportements est une banalité dans les édits des empereurs, notons-le, ainsi que dans les circulaires dont certains gouverneurs aimaient à abreuer leurs subordonnés — ainsi celles de Chen Hongmou reproduites dans le recueil déjà cité —, mais ils sont alors mis au compte de la paresse des magistrats et de leur indifférence, non de l'évolution institutionnelle.

29 *Qinding taigui* (Règlements officiels du censorat), 4/2a-3a. Il s'agit d'un des nombreux édits où les premiers empereurs mandchous se plaignent de leurs censeurs qui soit enfilent des « propos vides », soit au contraire en font trop, les conduisant à évoquer ce mal absolu qu'est le factionnalisme de la fin des Ming.

De cette dernière, il existe cependant des critiques plus ciblées et techniquement plus précises. L'un des textes les plus intéressants que je connaisse en ce sens est un mémoire sur la « gestion des finances » (*licai*), daté de 1745 et dû à un autre censeur, un certain Chai Chaosheng³⁰. Le texte de Chai est consacré aux effets pervers d'une des réformes majeures du début des Qing, due à l'initiative de l'empereur Yongzheng (1723-1735) : celle qui tentait de mettre fin au désordre et à l'opacité des finances locales en régularisant les surcharges levées en sus de l'impôt régulier et en les budgétisant de manière à donner le contrôle de leur utilisation aux gouvernements provinciaux et, à travers eux, au Ministère des Finances³¹. Chai ne critique pas le principe de la réforme, qu'il justifie au contraire en donnant une excellente description de la situation antérieure. Ce qu'il regrette, c'est qu'elle ait eu pour effet (d'après lui) de bloquer toute initiative locale en obligeant les magistrats à demander au gouvernement de la province et, par delà, à la capitale des autorisations pour le moindre engagement de dépense³², avec un risque élevé de les voir rejetées et donc d'en être de leurs propres deniers. Pour lui, alors que dans l'ancien système, si mal contrôlé fût-il, les fonctionnaires honnêtes pouvaient consacrer le revenu des surcharges fiscales — qu'en outre leurs supérieurs n'osaient pas trop ponctionner — à des entreprises d'intérêt public, et obtenaient effectivement des résultats, à présent c'est la paralysie. Le résultat est le même que celui évoqué dans

30 In *Huang Qing zouyi*, 41/7b-12a. Comme le montre sa biographie dans le *Qingshi*, 307/4156-4159, Chai Chaosheng a fait toute sa carrière dans les administrations métropolitaines.

31 D'où l'appellation de cette réforme : « Retourner les surcharges à la comptabilité publique » (*huohao guigong*). Voir à ce sujet l'étude classique de Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael. Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century Ch'ing China*, Berkeley, University of California Press, 1984. M. Zelin fait une brève allusion au mémoire de Chai Chaosheng (qu'elle appelle par erreur Chai Husheng), mais sans évoquer les points abordés ici.

32 Littéralement : « Pour le moindre centime, la comptabilité est contrôlée par le gouvernement central » (*sihao zhi chuna, xi cao neibu*). Je comprends *neibu*, qui n'est pas attesté par ailleurs dans ce genre de contexte, comme un équivalent de « la Cour ».

l'intervention précédemment citée : ils se contentent de discours optimistes et d'une *apparence* d'activité, mais ils ne font rien de réel.

Il est certain que Chai Chaosheng met là le doigt sur un véritable problème (pour lequel il propose d'ailleurs une solution concrète³³) : celui de la gestion excessivement centralisée des ressources financières de l'État, dont il affirme par ailleurs qu'elles sont dramatiquement insuffisantes. Et d'un autre côté, il serait facile de montrer qu'il noircit considérablement la situation : les sources abondent qui nous montrent des magistrats, des préfets et des gouverneurs prenant de multiples initiatives, mobilisant efficacement le concours des élites locales, promulguant des nouveaux règlements, travaillant à améliorer les infrastructures et la sécurité économique, encourageant la création d'institutions charitables, etc. — tentant en un mot d'aménager la réalité pour la rendre plus vivable, et réussissant à réunir d'une manière ou d'une autre les financements nécessaires³⁴. Les gouverneurs, en particulier, semblent avoir joui d'une assez grande souplesse dans l'affectation des « fonds publics » (*gongxiang*) engendrés par la régularisation des surcharges, dont il n'est pas exact d'affirmer, comme le fait Chai Chaosheng, qu'ils étaient entièrement absorbés par le paiement des suppléments de salaire instaurés par la même réforme (les « indemnités pour nourrir l'intégrité », *yanglianyin*).

33 Chai suggère que le produit des ventes de titres officiels (*juanna*) — qui a toujours constitué une source importante de financement hors quota sous les Qing — soit conservé par les magistrats et serve à financer des entreprises d'intérêt local avec un simple contrôle financier *a posteriori*. Sa proposition n'a pas été suivie d'effet.

34 De même pourrait-on arguer — soit dit en passant — que la bureaucratie territoriale du dernier siècle des Ming, à laquelle les critiques de la transition Ming-Qing ont fait une telle réputation d'impuissance et d'incompétence, et qui était incontestablement minée par le factionnalisme, était loin d'être toujours aussi conservatrice et inefficace que cela. Il est notoire, par exemple, que la simplification et la rationalisation du système fiscal à partir de la fin du xvi^e siècle, qui ont donné un sérieux sursis à l'État Ming et dont les Qing ont grandement profité, sont largement parties de la base.

Certes, tous ne font pas de tels efforts, et ceux qui les font échouent parfois — et il arrive que leurs échecs puissent être légitimement imputés aux lourdeurs administratives et au conservatisme des ministères —, mais il y a manifestement beaucoup d'exagération rhétorique dans le mémoire, par ailleurs plutôt concret dans ses arguments, de Chai : après tout, c'était un censeur, un « fonctionnaire de la parole » (*yanguan*)...

Quoi qu'il en soit, il est clair que la quasi-totalité des grands professionnels de l'administration au XVIII^e siècle considèrent l'accumulation du papier comme un donné et, en fait, comme une chose très utile lorsqu'on l'emploie à bon escient (c'est ce qu'exprimait la citation de Chen Hongmou reproduite plus haut) : leur problème est d'arriver à faire tourner la machine en dépit, d'une part, de la complexité et du formalisme des règles³⁵, et, d'autre part, des insuffisances en personnel et en financement. Et à cela la plupart consacrent force directives, « méthodes » et instructions, dont bon nombre nous ont été conservées dans les recueils de textes administratifs publiés par plusieurs d'entre eux.

On peut au moins mentionner les principaux problèmes abordés par ces auteurs. Il y avait d'abord l'extrême difficulté à absorber et à traiter la masse documentaire circulant à l'intérieur du système dans les délais et avec le soin requis : l'on a, à la vérité, l'impression que c'était quasiment impossible. Or, non seulement ce type de difficulté n'est pas propre à la bureaucratie impériale chinoise, mais encore il se pourrait bien qu'elle soit inhérente à *toutes* les bureaucraties, grandes et petites, publiques et privées, dans la mesure où la production réglementaire tend toujours à acquérir sa propre dynamique et à aller au delà des possibilités matérielles de mise en œuvre, voire de la simple nécessité. Il est vrai que, dans le cas qui nous occupe ici, certaines contraintes apparaissent particu-

35 Notons au passage que le pouvoir était conscient des problèmes soulevés par la croissance de l'appareil réglementaire. En 1753, on aurait consulté l'ensemble de la bureaucratie sur les mesures à prendre pour simplifier les procédures relatives à l'envoi des rapports, et les conclusions auraient donné lieu à un « statut de simplification » : cf. Fu-mei Chang Chen, « Provincial Documents of Laws and Regulations in the Ch'ing Period », p. 30.

lièrement en évidence : le caractère par définition « prémoderne » de la technologie, d'abord (moyens de transmission, de reproduction, etc.), dont les effets étaient aggravés par les dimensions mêmes de l'État chinois et par ses ambitions centralisatrices ; et ensuite, la très faible confiance que l'on estimait pouvoir accorder au personnel subalterne, autrement dit à ceux-là mêmes qui transmettaient, copiaient, traitaient et archivaient correspondances, directives et rapports. Dès lors, une bonne gestion supposait non seulement le respect de normes très strictes en matière de rédaction et de délais, mais encore de multiples mesures de sécurité pour empêcher que l'administration réelle ne fût confisquée par ces « clercs et coursiers » (*shuyi*) sur le dos desquels il était si pratique de mettre tout ce qui ne marchait pas³⁶.

La gestion du temps, la chasse aux retards, aux ralentissements et aux blocages dans le flux des documents, occupent une grande place dans les écrits des spécialistes. Tout délai indu est considéré non seulement comme une source d'engorgement de l'administration, avec les risques de censure que cela fait courir aux fonctionnaires, sans parler des désagréments qui peuvent en résulter pour la population, mais encore comme une occasion de trafics et de falsifications de la part du petit personnel. Les manuels pour magistrats les plus précis enseignent comment établir des systèmes de registres croisés permettant au fonctionnaire en titre de suivre en quelque sorte à la trace chaque pièce administrative et de vérifier qu'elle est traitée dans les délais. Un secrétaire privé est parfois affecté à ce suivi : appelé le « codeur » (*guahao*), il tient pour le compte de son

36 Le « problème des clercs » fait l'objet d'une littérature pour ainsi dire infinie : il est au centre de tout ce qui s'écrivait dans le domaine des techniques administratives, dont les manuels de fonctionnaires ne sont qu'une partie. Pour ne citer qu'un seul exemple parmi ces derniers, le *Huanxiang yaoze* (1890, mais une édition de 1879 est mentionnée) a une section spécialement consacrée à la lutte contre les « abus communs aux [six] bureaux » (*gefang tongbi*, 2/12a-13b) : retards systématiques dans les dossiers, mensonges, confusions soigneusement entretenues, usage abusif des sceaux officiels, subtilisation de documents, ordres ignorés sous prétexte qu'on ne parle pas le même dialecte, etc.

patron une série de « chronos » où sont entrées et affectées d'un numéro d'ordre toutes les correspondances arrivant au *yamen* et le quittant, avec indication de la date et, le cas échéant, des délais de réponse imposés. Ce numéro d'ordre est reporté à la fois sur le document et sur les registres que remplissent de leur côté les clerks : ainsi le fonctionnaire peut-il à tout moment voir « d'un seul coup d'œil » l'état d'avancement des dossiers et repérer les retards dans leur traitement³⁷.

Ce problème des délais et des dates-butoirs est essentiel. Peu après avoir assumé les fonctions de gouverneur du Henan en 1725, le célèbre et redouté Tian Wenjing édicte des calendriers fixes pour toutes les opérations traitées dans les différents *yamen* de la province, en se basant sur les délais imposés par les règlements ministériels et en y ménageant les temps nécessaires pour les allées et venues et les renvois pour révision ; il prévoit aussi des procédures permettant à ses propres bureaux de vérifier les dates de transmission à chaque étape³⁸. C'est évidemment loin

37 Sur les fonctions de *guahao*, voir par exemple le paragraphe sur les *muyou* dans le *Zhouxian shiyi* (1731), le manuel « officiel » pour magistrats dont la rédaction avait été confiée par l'empereur Yongzheng à deux de ses gouverneurs favoris, Tian Wenjing (1662-1732) et Li Wei (1687 ?-1738). L'un des premiers manuels (peut-être le premier) à proposer une longue liste de registres à ouvrir par le magistrat pour lui permettre de conserver une mémoire chronologique de toutes les pièces et affaires traitées par le *yamen* est le *Xinguan guifan* (4a-6a), dont le texte date de la fin du xv^e ou du début du xvi^e siècle. Sur cet ouvrage, voir Thomas G. Nimick, « The County, the Magistrate, and the Yamen in Late Ming China », thèse Ph.D., Université de Princeton, 1993, p. 201-202, 252-278 (reproduction intégrale du texte), et *passim*.

38 Cf. *Fu Yu xuanhua lu* (1727), 3A/8a-9b, 11a-12b, 141a-142b. Ces *Notes sur la propagation de la culture pendant mon gouvernement du Henan* rassemblent des mémoires, des correspondances administratives, des directives et des proclamations rédigés par Tian Wenjing — ou plus exactement, affirme la rumeur, par un de ses secrétaires privés, un certain Wu Sidao — pendant ses trois premières années à Kaifeng. Comme le martèlent les différentes préfaces données au recueil par ses subordonnés, Tian Wenjing était un des chantres du « gouvernement réel » (*shizheng*).

d'être le seul exemple. Un peu plus d'un siècle plus tard, Yuqian (1793-1841), un Mongol aussi austère que dur à la tâche, qui occupe alors la charge de juge provincial du Jiangsu, fixe dans une directive une hiérarchie des urgences tenant compte des différents types de documents et d'affaires à traiter et faisant la distinction entre « premier rappel », « second rappel », etc. : les dépêches les plus urgentes seront accompagnées d'une sorte de fiche horaire sur laquelle sont prévus les délais à respecter à chaque étape, en regard desquels les délais réels devront être inscrits pour vérification ; l'usage de ces fiches est en revanche interdit pour les documents moins importants, dans le but explicite d'éviter que tout soit confondu dans une sorte de magma administratif dans lequel aucune règle ne serait plus respectée³⁹.

Ajoutons encore que, même si ce n'est pas le seul, l'administration de la justice est le domaine par excellence où l'on redoute et dénonce les retards et l'« accumulation des documents [non traités] » (*jiya gaojian*), elle-même prétexte à toutes sortes de « fuites » (*yilou*)⁴⁰ : car, s'il est un domaine où l'on soupçonne l'obstruction et la corruption des clercs, les trafics sur les dossiers et le caviardage des documents, c'est bien celui-là. L'un des héros types du folklore bureaucratique est d'ailleurs le magistrat ou le préfet qui, arrivant dans un nouveau poste, se fait apporter tous les dossiers d'affaires non résolues, convoque les parties et, grâce à

39 Cf. *Mianyizhai xucungao*, 6/13a-14a, 6/15a-b ; ces deux directives datent de 1834. L'ouvrage (et celui dont il est la suite, le *Mianyizhai oucungao* de 1832) rassemble les correspondances administratives et les proclamations publiques émises par Yuqian dans divers postes préfectoraux et provinciaux au Hubei et au Jiangsu au cours des années 1820 et 1830 (il était gouverneur général du Jiangnan au moment de son suicide à la suite de la prise de Zhenhai par les Anglais) : c'est donc une collection comparable à celles de Tian Wenjing ou de Chen Hongmou citées plus haut, qui reproduisent elles aussi maintes circulaires déplorant l'accumulation des dossiers en souffrance à tous les échelons de l'administration locale.

40 Cf. par exemple *Mianyizhai oucungao*, 5/1a-2a (adresse aux clercs des bureaux de la préfecture de Wuchang, 1831), 6a-9b (sur l'accumulation des dossiers judiciaires en retard) ; *Mianyizhai xucungao*, 11/7a-b (retards accumulés dans les bureaux du juge provincial de Suzhou), etc., etc.

son énergie et à sa perspicacité, les résout et les classe en un tour de main. Plus généralement, tous les manuels et les recueils de directives insistent sur la nécessité d'éviter l'engorgement des bureaux en « traitant les affaires à mesure qu'elles arrivent » (*suidao suiban*) : la rapidité est la règle d'or pour ne pas se laisser déborder par l'enlèvement des dossiers dans les bureaux des clercs, que la raison en soit la négligence ou la malveillance.

Il y a aussi les difficultés de communication interne et de partage des responsabilités au sein de la hiérarchie provinciale lorsque plusieurs *yamen* sont concernés par la discussion ou l'exécution d'une affaire. Lors de son premier gouvernorat au Shaanxi, Chen Hongmou consacre une longue circulaire à dénoncer la confusion qui règne à ce propos entre les services qui ont leur siège à la capitale de la province (en l'occurrence les deux *si*, c'est-à-dire le trésorier provincial et le juge provincial), à l'abus des procédures de renvoi, et aux blocages de la communication qui en résultent : « Avec toutes ces habitudes détestables qui se transmettent, le sang ne circule plus dans les veines : comment dès lors est-il possible de gérer le gouvernement ? »⁴¹

Signalons enfin les efforts que font certains pour imposer une présentation plus claire et plus lisible des documents de travail, domaine où semble avoir régné un certain laisser-aller même si ces documents étaient supposés suivre des normes et des formats extrêmement stricts⁴². Il ne s'agit pas seulement de la calligraphie, dont le relâchement occasionnel

41 *Peiyuantang oucungao*, 18/36a-42a ; la citation est à la page 36b. Ce texte livre en quelques pages une image saisissante de la complexité d'une administration provinciale (fût-elle relativement « simple », comme celle du Shaanxi à en croire Chen Hongmou), de la quantité d'affaires à traiter, des documents qui circulaient en tous sens, etc.

42 Il existait des manuels pour cela. Il n'est pas inintéressant que le plus circonstancié que j'aie examiné pour le moment date de la fin du xix^e siècle et prétende (dans sa préface) dévoiler des « secrets » jusque-là conservés jalousement par les secrétaires privés, lesquels auraient en quelque sorte monopolisé (en concurrence avec les clercs) le savoir technique nécessaire pour rédiger des documents corrects. Cf. *Huanxiang yaoze*, *juan* 1, *passim*.

était propice aux caviardages⁴³, mais aussi du style et de la rédaction. Chen Hongmou, pour le citer encore, a promulgué de nombreuses instructions sur ce sujet. Une longue directive de 1742, adressée aux administrations du Jiangxi, traite non seulement de la façon correcte d'indiquer les dates et les noms, d'authentifier les corrections, d'aller à la ligne là où c'est nécessaire, d'identifier le nom du rédacteur en fin de document⁴⁴, de citer correctement les précédents ou les instructions en référence, mais aussi du niveau de détail convenant aux différents types de documents — rapports sur les précipitations et sur les prix, documents fiscaux, interrogatoires de suspects, comptes rendus d'autopsie, budgets récapitulatifs de travaux publics, etc. —, des répétitions, des bavardages et des formules vagues à éviter...⁴⁵

43 En 1836, Yuqian, alors trésorier provincial du Jiangsu, se plaint des clercs qui rédigent les documents comptables en utilisant les caractères simples pour « un, deux, trois, quatre », etc., sans parler des ratures et des surcharges, et ordonne qu'on lui présente des copies propres avec les caractères complexes impossibles à modifier (*Mianyizhai xucungao*, 8/59a). Les trafiquages d'écriture au détriment des contribuables doivent avoir été fréquents : un texte de Chen Hongmou parle des clercs qui rédigent les reçus fiscaux en *cao* et en pratiquant des substitutions de caractères, si bien que les pauvres gens n'y comprennent rien et risquent de se voir réclamer une deuxième fois des versements qu'ils ont déjà effectués (cité in *Muling shu* [1838], 11/29a).

44 Chen Hongmou consacre une directive entière à ce point particulier, également en 1742 (*Peiyuantang oucungao*, 15/1a-1b) : il s'agit de remettre en vigueur la règle imposant d'indiquer sur chaque document le nom des clercs (*jingcheng*) en charge de suivre l'affaire à chaque échelon de la hiérarchie, de façon que les responsables des retards ou des erreurs puissent être de suite identifiés.

45 Cf. *Peiyuantang oucungao*, 13/39a-42b. En 1744 Chen adresse une circulaire semblable, mais avec un certain nombre de précisions supplémentaires, aux administrations du Shaanxi (*ibid.*, 17/20a-25b) ; l'année suivante il se plaint de ce que nombre de ses instructions continuent d'être ignorées (*ibid.*, 21/38a-40b). En 1748, lors de son second gouvernement au Shaanxi, il note malgré tout qu'il avait obtenu quelques résultats pendant son premier séjour, mais qu'il y a de nouveau du relâchement : il dénonce en particulier la verbosité et la prolixité dans les communications non urgentes, et réitère les admonestations habituelles (*ibid.*, 26/5a-9b). Des circulaires analogues sont adressées à la

Pour nous résumer, et à nouveau, les problèmes structurels dénoncés avec tant d'éloquence par les « dissidents » du ^{xvii}e siècle — la centralisation, la prolifération des règles, la paperasserie, les lenteurs, les détournements de pouvoir par le petit personnel — existent toujours, mais ils sont considérés comme inévitables dans le fonctionnement d'un grand État. La mission que s'assignent ces auteurs dont je n'ai cité qu'une toute petite fraction, et qui s'identifient si complètement à leur rôle de chefs d'une bureaucratie complexe et ambitieuse, est d'en minimiser les effets par une vigilance et une inventivité de tous les instants.

Reste à évoquer la question de la communication entre les fonctionnaires locaux et le peuple qu'ils avaient pour mission de guider et d'éduquer. Un Tang Zhen, on s'en souvient, estimait que « personne ne lit les affiches » et que tout devait passer par le contact personnel entre le magistrat et ses administrés. Qu'en est-il en réalité ?

Là encore, je ne puis ici faire mieux qu'effleurer un sujet immense. La façon la plus simple de l'aborder pourrait être de poser quelques questions élémentaires, à commencer par la suivante : connaissant la population moyenne d'une sous-préfecture chinoise à la fin de l'empire (disons, deux ou trois cent mille habitants), quel degré de communication directe son unique magistrat pouvait-il ambitionner d'atteindre ? Un degré nécessairement fort limité, même pour ceux — certainement pas la majorité — qui essayaient effectivement d'obéir aux injonctions de la Cour en sillonnant infatigablement leurs circonscriptions pour haranguer les foules, féliciter les citoyens méritants, admonester les paresseux et rappeler à l'ordre les éléments douteux.

On en était donc réduit à trouver d'autres moyens de faire passer le message, et là, quoi qu'en eussent les chantres de la pédagogie directe, l'affichage des directives et des proclamations restait le principal médium pour faire connaître dans tout le territoire les volontés et les intentions du gouvernement. Encore fallait-il que cet affichage atteignît son objet, ce

bureaucratie du Fujian en 1752 (Chen demande qu'on écrive les caractères un peu plus gros) et du Hunan en 1763 (*ibid.*, 32/1a-3a, 48/21a-26b).

qui supposait à la fois une certaine efficacité dans la rédaction, de gros efforts de diffusion, et des mesures d'accompagnement.

La littérature technique et pédagogique à l'usage des fonctionnaires est fort riche sur tous ces sujets⁴⁶. Et d'abord elle abonde en *exemples* de proclamations destinées à l'affichage, rédigées par leurs auteurs pendant qu'ils étaient en poste. À première vue, beaucoup de ces proclamations sont autant de variations sur des thèmes obligés : non seulement elles portent toujours sur les mêmes sujets et réitèrent les mêmes interdictions — d'abuser des plaintes en justice, de dilapider ses ressources dans les cérémonies de mariage ou de funérailles, de fréquenter les tripots, de laisser les femmes se rendre seules dans les temples et les monastères, d'adhérer aux « sectes qui se réunissent la nuit », de participer à des pèlerinages, etc. —, mais encore leurs arguments et leur phraséologie sont remarquablement constants, et pour tout dire banals, d'un auteur à l'autre, d'une époque à l'autre et d'un bout à l'autre de la Chine. On peut d'ailleurs prouver que beaucoup de fonctionnaires ressortaient virtuellement les mêmes textes chaque fois qu'ils arrivaient dans un nouveau poste. À l'évidence, ce type d'affichage ne retenait que modérément l'attention des populations, et la vie continuait comme d'avant.

Mais de telles considérations n'épuisent pas le sujet. Les auteurs qui réfléchissent à ces problèmes de communication sont tout à fait conscients des effets contre-productifs d'une inflation de l'écrit public. Leur objectif est de faire en sorte que les instructions portant sur des sujets qui leur tiennent à cœur, ou qui correspondent à de véritables urgences, arrivent effectivement jusqu'à leurs destinataires et soient conçues de façon à avoir un impact réel. Cela suppose d'abord que la diffusion soit efficace, en d'autres termes, qu'on ne se contente pas de placarder les avis en face du *yamen* et dans les deux ou trois bourgades les plus importantes de la sous-préfecture, mais qu'on puisse les voir « partout où les gens s'assemblent » : sur les marchés, aux carrefours, dans les villages, etc.

46 On trouve, par exemple, beaucoup de conseils sur la simple présentation des affiches : ainsi les recommandations très détaillées du *Huanxiang yaoze*, 1/20a sq., sur la façon de ponctuer certains caractères en rouge, d'utiliser les points et les crochets pour mettre en valeur les passages importants, etc.

Cela suppose ensuite, et surtout, qu'ils attirent l'œil, qu'ils soient rédigés dans un style accessible et, bien sûr, que leurs arguments et leur rhétorique soient efficaces, qu'ils s'adressent à une vraie société et non à une abstraction née du discours technocratique-confucéen. Ce dernier point ne pourrait être développé qu'en analysant des exemples particuliers, ce qui n'est guère possible ici⁴⁷. En revanche, un certain nombre de problèmes purement techniques doivent au moins être signalés.

Celui qui vient tout de suite à l'esprit — l'une de ces questions élémentaires dont je parlais — est de savoir *qui pouvait lire*, en d'autres termes, quel était le taux d'alphabétisation (pour autant que le mot s'applique au chinois) des populations visées. Vaste question à laquelle on ne répondra jamais que de manière impressionniste, tant il est vrai que les variations ne pouvaient qu'être considérables d'une région à l'autre, d'un groupe social à l'autre, et probablement aussi d'une époque à l'autre⁴⁸. À quoi s'ajoute la question importante du *niveau de compétence* en lecture des différents segments de la population pouvant être considérés comme alphabétisés, qui ne concerne pas seulement le nombre

47 Voir cependant la proclamation de Tian Wenjing contre les suicides féminins dont il sera question plus loin.

48 Certains témoignages, ou se donnant pour tels, affirment un degré très élevé d'alphabétisation en Chine à la fin de l'empire, surtout dans la moitié sud de l'empire : ainsi le père Huc, dans les années 1840, pour qui « la Chine est assurément le pays du monde où l'instruction primaire est le plus répandue. [...] À quelques exceptions près, tous les Chinois savent lire et écrire, du moins suffisamment pour les besoins de la vie ordinaire. Ainsi, les ouvriers, les paysans mêmes, sont capables de tenir note de leurs affaires journalières sur un petit calepin, de faire eux-mêmes leur correspondance, de lire *l'almanach, les avis et proclamations des mandarins*, et souvent les productions de la littérature courante » (*L'Empire chinois*, Pékin, 1926 [Paris, 1992], t. 1, p. 130-132, souligné par moi). Même si cette vue est certainement exagérée — au vrai, elle décrirait mieux la population japonaise à la même époque —, il existe d'innombrables témoignages sur l'omniprésence de l'écrit dans les villes et même les campagnes de la Chine des Qing : voir par exemple Evelyn Sakakida Rawski, *Education and Popular Literacy in Ch'ing China*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1979, p. 10-17.

de caractères connus, mais aussi (et surtout) la capacité à saisir les allusions et références dont est tissée la langue écrite. Le passage suivant, extrait d'un des manuels de fonctionnaires les plus précis et les plus concrets que je connaisse, le *Lizhi xuanjing* de Xu Wenbi, situe parfaitement le problème :

Toutes les instructions [émanant du magistrat] doivent être aussi claires que si l'on parlait (*mingbai ru hua*). Ce n'est pas seulement qu'il faut éviter à tout prix de vouloir user d'un style fleuri : même des expressions usuelles comme « prendre comme avertissement la voiture qui précède [et qui a versé] » (*qianche dang jian*, i.e., « tenir compte des leçons du passé »), ou « ne pas arriver à se mordre le nombril » (*shiqi moji*, i.e., « avoir des regrets tardifs ») ne seront pas comprises des gens inéduqués qui vivent dans les campagnes. Car, lorsque l'on parle d'« instructions », cela veut dire que les habitants des villages les plus perdus, les femmes, les petits esclaves, tous doivent savoir [ce que l'on a voulu dire].⁴⁹

Ce qui ne signifie pas nécessairement que chacun parmi cet humble public⁵⁰ doit être capable de lire, mais que ceux qui le sont auront au moins un message compréhensible à transmettre aux autres. Je ne puis m'attarder ici sur le problème des différents niveaux de langue auxquels on recourait, sinon pour souligner que, dans l'ensemble des proclamations et adresses publiées, les textes que leur syntaxe et leur lexique désignent indiscutablement comme du *baihua* sont une toute petite minorité : la plupart sont rédigés dans un *wenyan* simple, avec un vocabulaire limité, sans références littéraires et recourant volontiers à des rythmes de comptine ou à des assonances pour aider à la mémorisation.

49 *Lizhi xuanjing*, 1/14a-b. L'ouvrage n'est pas daté mais est postérieur au passage de Xu Wenbi (un *juren* de 1741) comme magistrat de Yongchuan (Sichuan) en 1764-1768. Le texte que j'ai vu se présente comme une « nouvelle rédaction » (*xinbian*), ce qui implique qu'il y a eu plusieurs éditions.

50 Lequel constituait déjà la cible favorite d'un adepte enthousiaste de la propagande écrite come Lü Kun, auteur de nombreux pamphlets et manuels à l'usage des petites gens. Sur ces écrits « populaires » d'un des plus remarquables bureaucrates de la fin des Ming, voir Joanna F. Handlin, *Action in Late Ming Thought. The Reorientation of Lü K'un and Other Scholar-Officials* (Berkeley, University of California Press, 1983), chap. 6.

Sans plus nous y attarder, supposons donc le problème de l'accessibilité du texte écrit résolu : si tout le monde ne peut pas *lire* les affiches et les tracts, *a fortiori* les comprendre quand leurs rédacteurs n'ont pas fait d'effort particulier pour se mettre à la portée du public, grâce aux relais dont je parlerai dans un instant et au bouche à oreille tout le monde a au moins le moyen d'être au courant de ce qu'ils contiennent⁵¹. À partir de là se pose un nouveau problème, dont un grand nombre d'auteurs s'affirment préoccupés : celui de la capacité d'absorption du public. Quelle est la quantité de communication souhaitable, quels sont les meilleurs moments, les meilleurs lieux et les meilleurs sujets pour essayer de capter l'attention du peuple ? Là encore Xu Wenbi a des conseils à donner :

Lorsque l'on vient juste d'arriver dans un [nouveau] poste, ce vers quoi les yeux de tout le territoire sont d'abord braqués, ce sont les proclamations écrites (*wengao*). C'est pourquoi il est important de fixer *dès le début* tout ce que l'on souhaite soit conserver, soit réformer. [Si l'on procède ainsi,] ce ne sont pas seulement les gens qui occupent des fonctions dans l'administration (les subalternes qui sont déjà dans la place) qui sauront à quoi s'en tenir ; c'est aussi le petit peuple des cantons lointains et proches qui se sentira gratifié d'entendre les paroles du nouveau père-et-mère, et de voir ainsi son impatience calmée.⁵²

51 Remarquons au passage que les auteurs traitant de propagande écrite en direction du peuple ne mentionnent pour ainsi dire jamais les problèmes d'alphabétisation. Yuqian constitue une notable exception : il déplore l'insuffisance du niveau d'instruction dans les campagnes du Hubei, affirme l'existence d'un rapport direct entre analphabétisme et criminalité, et se livre à une propagande intensive pour la création d'écoles élémentaires (*mengguan*) « pour enseigner les enfants des pauvres » dans les villages. Il dit avoir fait ouvrir, en 1825, plus de soixante-dix écoles dans la préfecture de Xiangyang (dont la population, à l'en croire, est notoire pour sa violence et son inculture) grâce aux contributions des personnalités charitables qu'il a su convaincre : en parcourant les routes, l'on entendait de partout des enfants lisant à haute voix (*Mianyizhai oucungao*, 2/31a-35b).

52 *Lizhi xuanjing*, 1/14a-b (ce passage vient juste avant celui cité plus haut).

Le meilleur moment pour l'affichage autre que purement administratif — disons, politique ou éducatif — serait donc ce que nous appelons l'« état de grâce », autrement dit ce mélange de curiosité et de sympathie dont bénéficie le nouvel arrivant que l'épreuve des faits et la routine n'ont pas encore eu le temps d'user.

Car, en temps normal, ce sont surtout l'indifférence ou même l'hostilité qui risquent d'accueillir les proclamations officielles. Tous le disent : Xu Wenbi dans le même texte, pour qui l'excès (littéralement : le fait d'« importuner », *fān*) débouche sur la saturation (*fān*), et bien d'autres encore, dont certains s'en prennent spécifiquement aux fonctionnaires qui cherchent à faire leur propre publicité ou à donner l'impression à leurs supérieurs de passage dans la région qu'ils sont très actifs. Ainsi :

Par principe, les proclamations écrites de l'administration ne peuvent être en petit nombre. [En les rédigeant,] il faut se mettre à la place des gens afin d'[arriver à] pénétrer leurs sentiments et leur raison. Si elles sont faciles à comprendre pour chacun, chacun aura plaisir à les lire et, comme il y aura beaucoup de gens pour en faire connaître le contenu, elles auront tout naturellement de l'impact (*ganhua*). Mais ce qui est tout à fait détestable, c'est lorsque les fonctionnaires locaux se servent de ces proclamations pour jeter de la poudre aux yeux et se mettre en valeur ; ou quand ils escomptent que les fonctionnaires supérieurs qui circulent [dans la région] verront [ces affiches] ou en entendront parler ; ou quand ils ont eux-mêmes des déficiences à se reprocher et [qu'ils veulent] fermer les bouches en usant de ce moyen. Parfois ce sont les secrétaires privés qui veulent mettre en valeur leur talent littéraire et qui remplissent des pages et des volumes, sans aucun souci sincère du peuple. Ces proclamations vides accrochées aux murs, on en voit partout. Que quelqu'un accepte de les lire (*ken kan*), que quelqu'un *supporte* de les lire (*nai kan*), et quand il aura fini, cela ne fera jamais qu'alimenter les critiques.⁵³

Il y aurait beaucoup d'autres textes semblables à citer, qui tous tournent autour de la même idée : « ne pas importuner les gens avec un excès

53 *Muling shu*, 16/17b-18a, citant le *Zuoli yaoyan zhu* d'un certain Zhu (sur lequel nous ne savons rien, sinon qu'il était aussi l'auteur d'un manuel intitulé *Zuoli guanjian*).

de proclamations » (*wu fan wengao*)⁵⁴, lesquelles seront considérées comme des « vieux papiers » (*guzhi*) dès lors qu'elles ne concernent pas les vrais problèmes et que les instructions qu'elles donnent ne sont pas réalisables, et surtout ne le sont pas sans risques d'abus.

Cela étant, ces auteurs que je cite ne sont nullement des adeptes exclusifs de la communication écrite, si indispensable soit-elle à leurs yeux, pas plus qu'ils ne réservent l'intégralité de leurs préoccupations aux problèmes pratiques et stylistiques qu'elle implique. Tous en fait proclament cet idéal de proximité physique avec le peuple et de pédagogie directe que nous avons vu plus haut évoqué par Tang Zhen et par d'autres, et dont au demeurant les empereurs mandchous du XVIII^e siècle se faisaient eux aussi les propagandistes dans leurs édits. Certains au moins s'efforcent de le réaliser en mettant à profit tous leurs déplacements et tous leurs loisirs pour visiter les villages, prêcher les valeurs de frugalité, d'ardeur au travail, d'harmonie et de respect des hiérarchies qui fondent les « mœurs » correctes (*fengsu*), s'intéresser personnellement aux possibilités de développement économique et, surtout, parler aux petites gens et non pas seulement aux notables les plus titrés. Il en est en fait dont l'ardeur à se faire voir n'est pas sans évoquer le moderne politicien « labourant » sa circonscription⁵⁵.

54 Titre d'un paragraphe (4/3b) du *Tumin lu* de Yuan Shouding (préface de 1756). Yuan Shouding (1705-1782) a eu une carrière courte mais remarquée dans les sous-préfectures, et son manuel est souvent cité. Bien que fort actif, comme le montrent aussi bien le *Tumin lu* que ses biographies, Yuan s'affirme adepte d'un style de gouvernement minimum, évitant d'importuner le peuple avec un excès de réformisme et d'intervention : on lui doit l'aphorisme selon quoi « une affaire de plus lancée par les fonctionnaires, c'est une gêne de plus pour le peuple » (*guan duo yi shi, min duo yi rao*).

55 Ainsi Liu Heng (1776-1841), l'auteur des *Propos ordinaires d'un fonctionnaire ordinaire* (*Yongli yongyan*, préface de 1830), juriste renommé et fonctionnaire modèle au Sichuan dans les années 1820, dont la façon très « ordinaire », précisément, de s'adresser au petit peuple au cours de ses déplacements est évoquée de façon charmante par un de ses préfaciés rappelant ses souvenirs de petit garçon (Pan Zhongji, préface de 1855 à l'une des rééditions du *Yongli yongyan*).

Mais il est clair que les contraintes objectives — la charge de travail, l'étendue du territoire, d'autres encore — sont telles que ce type d'activisme rencontre très vite ses limites dès lors qu'il s'agit non seulement de manifester la présence de l'État à travers la personne physique de ses représentants qualifiés, mais encore d'obtenir des résultats en profondeur et qui ne soient pas que ponctuels. C'est pourquoi le mode de communication préconisé par les meilleurs praticiens de l'administration locale consiste, d'une part, à combiner dans des proportions et sous des formes variables ce type de propagande directe, dont la valeur est d'abord politique et symbolique, avec divers moyens de propagande écrite ; et, d'autre part, à tenter d'activer des relais locaux de toute nature : notables, chefs de cantons ou de villages, responsables de *baojia*, « anciens » (*qilao*) respectés de leur voisinage, responsables de lignages et chefs de famille. Ce genre de démarche est parfaitement décrit dans le passage suivant, extrait du texte de Xu Wenbi déjà cité :

Pendant les trois années où j'ai été en fonction dans la sous-préfecture de Yong[chuan], pour toutes les affaires relevant de la routine, pour lesquelles on peut [se contenter de] transmettre des ordres (*chuanyu*), je ne me préoccupais en général pas de publier des proclamations (*chu shi*) ; [en revanche,] pour les problèmes qui me tenaient à cœur, me causaient du souci, pour les règlements [que je souhaitais promulguer] dans l'intérêt de l'éducation ou de la nourriture du peuple, non seulement je procédais à l'affichage normal, mais en plus de cela je n'hésitais pas à imprimer à mes propres frais des tracts (*xiaofu*) que je faisais reproduire par mille et par cents afin qu'ils fussent diffusés dans tous les cantons, que le contenu en fût connu dans chaque famille (*jiayu huxiao*) et que les gens pussent se les réciter entre eux et s'exhorter mutuellement.

Les exemples correspondant à ce style de communication multiforme sont légion. Celui que je citerai pour conclure a l'avantage d'illustrer plusieurs des points traités dans ce qui précède : le problème de l'alphabétisation, celui du style, celui des « médias » utilisés pour diffuser un message écrit, celui enfin des relais informels et oraux dont on espère qu'ils feront d'une directive rédigée par un fonctionnaire (et qui plus est, dans ce cas précis, un haut fonctionnaire) une « instruction » comprise et intériorisée par une population tout entière.

Il s'agit d'une circulaire de Tian Wenjing, le gouverneur du Henan déjà cité, datée de 1725 et consacrée à la prévention des bagarres avec blessures et de ce fléau universel : le suicide comme moyen de protestation ou de vengeance. Le texte soulève au passage le problème de l'analphabétisme féminin :

Pour ce qui concerne les femmes qui ignorent la valeur de la vie et se pendent aux poutres ou se jettent dans les puits, l'adresse (*gaoshi*) que j'ai déjà diffusée doit être imprimée ou recopiée, et il faut ordonner aux anciens, aux chefs de village, aux pères, frères et maris qui connaissent les caractères de la leur expliquer afin de les convaincre, de sorte que ces personnes ignares respectent leur propre vie et hésitent à donner libre carrière à leur violence.⁵⁶

Diffuser parmi le peuple les grands principes — ici, le respect de la vie humaine, *zhong renming* — est une tâche sans fin et qui exige beaucoup d'inventivité. Nous ne possédons pas la directive dont Tian Wenjing demande dans ce texte qu'elle soit partout recopiée et expliquée, mais nous en avons une autre sur le même sujet, datée de quatre mois plus tard⁵⁷. On y trouve un inventaire impressionnant de toutes les sortes de conflits, la plupart du temps dérisoires, risquant de se terminer par un suicide, féminin dans la majorité des cas. La faute en revient, affirme Tian Wenjing, aux fonctionnaires locaux qui sont incapables de mettre sévèrement les populations en garde contre de tels comportements, jour après jour, et aux chefs des cantons, anciens, pères, frères aînés et maris qui ne savent pas instruire leurs femmes, matins et soirs. Cette tâche éducative, Tian essaye donc de la promouvoir une fois de plus.

Mais ce sont surtout la forme et les méthodes qui nous intéressent ici. Tian souligne qu'il a spécialement composé ce texte en langue vulgaire (*liyu*), et l'on y trouve effectivement beaucoup de tournures en *baihua*,

56 *Fu Yu xuanhua lu*, 3A/139a-140b (140a pour ce passage). Le texte fait allusion à une directive diffusée une année plus tôt, « dans l'espoir que les maris ignorants et les épouses ignorantes sauront un peu se réformer et préserver chacun sa propre vie », pour constater qu'elle ne semble pas avoir eu d'effet.

57 Cf. *ibid.*, 4/80a-82b.

surtout dans la péroration où il est rappelé, entre autres choses, que ceux qui « vont voir le roi des enfers avec une corde » renaîtront la corde au cou comme bœufs et comme chevaux. Il précise aussi qu'il l'a fait imprimer sur des feuilles d'un pied carré (*doufang gaoshi*) à distribuer partout pour que les gens les collent au mur de leur pièce principale : « Ceux dans la famille qui connaissent les caractères devront constamment les réciter aux autres ; les femmes qui ne comprennent pas, il faudra leur expliquer [le sens] mot par mot et phrase par phrase. » Et il ajoute que son adresse pourra aussi être commentée à la suite des saints édités lors des prêches bimensuels institués par la dynastie et confiés aux fonctionnaires et aux notables (les fameux *xiangyue* supposés se tenir dans tous les cantons le 1^{er} et le 15 de chaque mois), de telle sorte qu'en rentrant chez eux les pères soient en mesure de l'expliquer à leurs filles, les maris à leurs femmes et les fils à leurs mères. Et même s'il n'y a personne à la maison pour procéder à ces explications de texte, le simple fait de lever les yeux vers la proclamation collée au mur devrait aider à regagner son contrôle lorsque la colère gagne !

Ce n'est là, encore une fois, qu'un exemple parmi tous ceux que l'on peut trouver dans les écrits de Tian Wenjing et de ses collègues. Il est évidemment permis de s'interroger sur l'efficacité de ces directives et de ces exhortations, ainsi d'ailleurs que sur la conviction réelle de leurs auteurs — encore que dans ce cas précis le ton, très différent de celui de tant de proclamations de routine, me semble trahir un véritable scandale devant les vices d'une société violente et impulsive, et un souci authentique d'arriver à toucher ces gens qu'il apparaît si urgent de « transformer » (*hua*).

Quoi qu'il en soit, ce que j'ai voulu surtout suggérer ici, c'est qu'au delà des belles paroles ou des références au système idéal des Han, l'action éducative dans laquelle ces bureaucrates militants qui formaient, si l'on peut dire, l'aile marchante du gouvernement impérial trouvaient leur légitimation ultime s'exerçait nécessairement dans le cadre d'un système administratif complexe et grevé de contraintes. Dans les conditions de la Chine impériale — et pas seulement celle des Qing —, se

dispenser du flot de papier, de correspondances et d'instructions que les critiques de l'absolutisme avant et après la chute des Ming considéraient comme jeux stériles d'administrateurs cyniques ou indifférents, tout faire reposer sur la pédagogie immédiate et sur l'aura de fonctionnaires vertueux et fiers, ne pouvait être qu'une utopie.

Les sources nous révèlent beaucoup de compromis et d'ingéniosité manœuvrière — au sens positif du terme. Pour les pragmatiques (certainement la majorité), la communication qui importe réellement est la communication « technique », celle qui informe le public des nouvelles lois et des nouveaux règlements, des mesures concrètes prises par le gouvernement, des délais de paiement pour les diverses taxes et réquisitions, et ainsi de suite. Pour les plus engagés et les plus « sincères », en revanche, le contact direct entre le fonctionnaire et l'homme du peuple demeure le moyen idéal d'établir la confiance, de « faire communiquer les sentiments » (*tongqing*) et de parvenir à ce que le second intègre les valeurs des Anciens auxquelles le premier a été formé et dont (affirme quelque part Tian Wenjing) les vieillards même illettrés qui vivent au fond des campagnes ont une connaissance instinctive : tout le reste suit naturellement. Mais, à moins de tourner à la pose ou à l'apostolat inefficace, ce contact, même poursuivi assidûment, doit être prolongé par d'autres moyens ; et c'est là qu'intervient l'art d'utiliser à bon escient, malgré ses innombrables défauts, la machine administrative et sub-administrative, d'agir sur les notables et les « anciens » afin qu'ils soutiennent et répercutent l'action de l'État, d'exploiter le prestige attaché au texte écrit même si tous n'ont pas les moyens d'en tirer directement profit.

De même, en amont, l'appareil documentaire et toute la construction législative qui en régit le fonctionnement doivent-ils être exploités au mieux de leurs possibilités afin que, de bas en haut, la transparence règne entre le pays et le Trône, et que de haut en bas les intentions de l'État puissent être transmises sans distorsion jusque dans les villages les plus reculés. En bref, la paperasse peut servir l'homme. Et à la vérité, a-t-on seulement le choix ?

Caractères chinois

baojia 保甲
bu yue wengao 不閱文稿
cao 草
Chai Chaosheng 柴潮生
Chen Hongmou 陳宏謀
cheng'an 成案
chengli 成例
chu shi 出示
chuanyu 傳諭
dafu 大富
Da Qing huidian shili
大清會典事例
Da Qing lüli 大清律例
de fa 得法
de ren 得人
Dibao 邸報
doufang gaoshi 斗方告示
faling yanmi 法令嚴密
fán 煩
fàn 汎
Fang Yizhi 方以智
fenji 分寄
fengsu 風俗
Fu min 富民
Fu Yu xuanhua lu
撫豫宣化錄
ganhua 感化
gao'an 稿案
gaoshi 告示
gefang tongbi 各房通弊

gong tianxia 共天下
gongxiang 公項
Gu Yanwu 顧炎武
guzhi 故紙
guahao 掛號
guanchang 官常
guan duo yi shi, min duo yi rao
官多一事民多一擾
Guo Songtao 郭嵩燾
hongye 洪業
hua 化
Huanxiang yaoze 宦鄉要則
Huang Qing zouyi
皇清奏議
Huang Zongxi 黃宗羲
huohao guigong 火耗歸公
jiya gaojian 積壓稿件
ji yu guan cheng 急於觀成
jiayu huxiao 家喻戶曉
jianchen 奸臣
Jiao can 教蠶
Jingbao 京報
jingcheng 經承
juren 舉人
juanna 捐納
Junxian lun 郡縣論
junzhu 君主
Kao gong 考功
ketiao wenbu ri duo yu yi ri
科條文簿日多於一日

- ken kan 肯看
li 例
licai 理財
Li li li 例吏利
Li Wei 李衛
liyu 俚語
Lizhi xuanjing 吏治懸鏡
Liu Heng 劉衡
Lü Kun 呂坤
mengguan 蒙館
Mianyizhai oucungao
勉益齋偶存稿
Mianyizhai xucungao
勉益齋續存稿
mingbai ru hua 明白如話
Muling shu 牧令書
muyou 幕友
nai kan 耐看
Pan Zhongji 潘仲輯
Peiyuantang oucungao
培遠堂偶存稿
qilao 耆老
qianche dang jian 前車當鑒
qiang 錢穀
Qianshu zhu 潛書注
Qinding taigui 欽定臺規
Qingbai leichao 清稗類鈔
Qingshi 清史
renren er yi zhi, shishi er zhi zhi
人人而疑之事事而制之
Rizhi lu 日知錄
Rizhi lu jishi 日知錄集釋
shengbao 省報
shengli 省例
shiqi moji 噬臍莫及
shi shang jie xia 事上接下
Shizheng lu 實政錄
shuyi 書役
si 司
sihao zhi chuna, xi cao neibu
絲毫之出納悉操內部
suidao suiban 隨到隨辦
Tang Zhen 唐甄
Tian Wenjing 田文鏡
tiaoli fando 條例繁多
tongqing 通情
Tumin lu 圖民錄
wangfu boka 往復駁勘
Wang Fuzhi 王夫之
Wei zheng 為政
wence 文冊
wengao 文告
wenshu 文書
wu fan wengao 勿煩文告
Wu Sidao 鄔思道
Wuzazu 五雜俎
xiangyue 鄉約
xiaofu 小幅
xiaokang 小康
Xie Zhaozhe 謝肇淛
xinbian 新編
Xinguan guifan 新官規範
xingming 刑名
xuli 胥吏
Xu Wenbi 徐文弼
xuyi 胥役
yanguan 言官
yanglianyin 養廉銀

yang min 養民

yilou 遺漏

yi xuwen xiang chouying

以虛文相酬應

Yongchuan 永川

Yongli yongyan 庸吏庸言

yong ren ji yu qiu xiao

用人急於求效

Yuqian 裕謙

Yuan Shouding 袁守定

Zaiguan fajie lu 在官法戒錄

zhangcheng 章程

Zhangzi 長子

Zhenhai 鎮海

zhengti 政體

zhong renming 重人命

Zhouxian shiyi 州縣事宜

Zhou Zhao 周照

Zhu 朱

Zuoli guanjian 作吏管見

Zuoli yaoyan zhu

作吏要言註

Résumé

Pierre-Étienne WILL : La paperasse au secours de l'homme. Communication et militantisme, 1600-1850

Cet article part de la critique radicale de l'absolutisme impérial, de la centralisation étatique et de la bureaucratisation du pouvoir formulée par un certain nombre de penseurs célèbres au moment de la transition Ming-Qing, pour examiner quelle a pu être l'attitude de l'élite administrative des XVIII^e et XIX^e siècles face à de tels problèmes. Les écrits des fonctionnaires les plus activistes et les plus dévoués de la première moitié des Qing suggèrent qu'à leurs yeux la centralisation du pouvoir, la multiplication des textes réglementaires et l'usage massif des communications écrites, tant à l'intérieur de l'appareil d'État qu'en direction de la société, constituaient des problèmes techniques à résoudre plutôt que des développements indiquant une décadence des institutions anciennes et une coupure entre le pouvoir dynastique et le peuple. Tous leurs efforts tendent à trouver le compromis optimal entre les vertus traditionnelles du fonctionnaire homme de bien œuvrant pour le bien-être et le progrès moral de ses administrés et les contraintes d'une administration complexe et ambitieuse.

Abstract

Pierre-Étienne WILL: Where Red Tape Comes to Man's Aid. Communication and Activism, 1600-1850

This article takes as its starting point the radical criticism of imperial absolutism, state centralization, and bureaucratization formulated by some celebrated thinkers of the Ming-Qing transition, and examines what the attitude of the eighteenth- and nineteenth-century administrative elite towards such problems may have been. The writings of the most active and devoted among administrators during the high Qing suggest that, for them, centralization, the proliferation of regulations, and the extensive use of paperwork both within the state apparatus and in its dealings with the people were technical problems waiting for a solution, rather than the sign of

institutional decay and of a separation between dynastic rule and the people. Their efforts tended towards finding an optimal compromise between the virtues traditionally expected from the gentleman administrator who strives at improving the moral and material condition of his constituency, and the constraints of an administrative system that was both complex and ambitious.