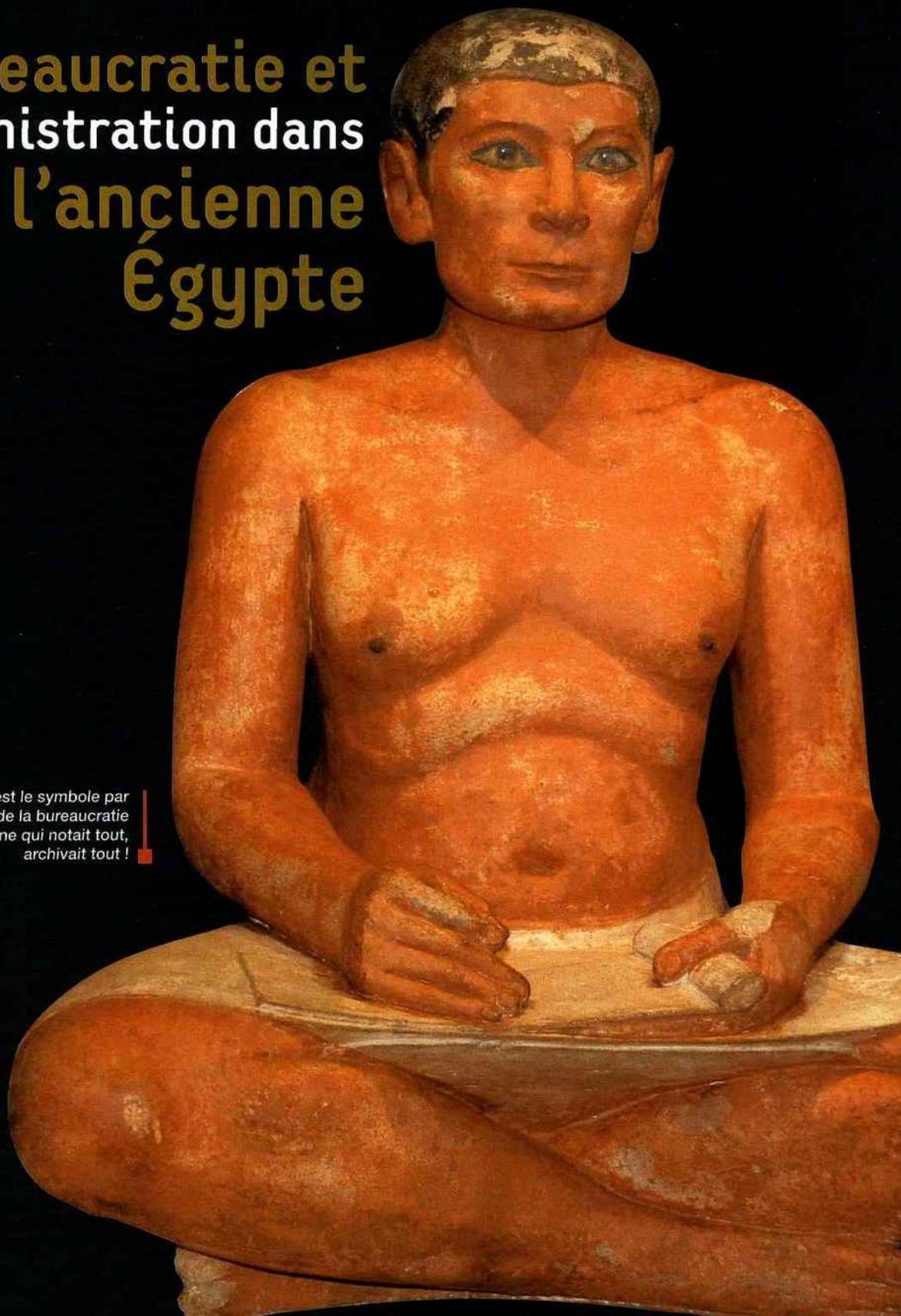


Surface approx. (cm<sup>2</sup>) : 3905  
N° de page : 18-25

Dossier

# Bureaucratie et administration dans l'ancienne Égypte

Le scribe est le symbole par excellence de la bureaucratie égyptienne qui notait tout, archivait tout !



**Nous n'avons pas inventé la bureaucratie, l'administration, les régions, ni les départements. Les anciens Égyptiens disposaient d'une administration structurée et hiérarchisée. Le scribe était omniprésent et devint rapidement le symbole du fonctionnaire. Au quotidien, comment le pharaon administrait-il un pays aussi grand alors que l'on se déplaçait à pied, en bateau, sur des ânes et plus tard à cheval ?**

Par François Tonic

Beaucoup d'idées reçues circulent sur l'administration de l'ancienne Égypte. L'image du roi tout puissant, aidé par son vizir et une armée de scribes, une population pacifique et travaillant aux champs, les riches propriétaires profitant de la vie dans leur villa, voilà à quoi on pourrait résumer la vie en ancienne Égypte. La réalité est bien entendue moins idyllique. Comme toute civilisation, très tôt, la question d'une structure administrative, dirigée par quelques personnes autour d'un pouvoir centralisé s'est faite jour en Égypte. Dès la dynastie 0, au moins à partir du roi Scorpion (vers 3250-3200 av. J.-C.), un embryon d'administration se met en place autour des domaines royaux. Ces domaines sont des terres, incluant ou non des villages, du bétail, appartenant au roi. Ces domaines royaux se développeront siècle après siècle. C'est aussi ce besoin d'administration, de traçabilité des actes, des marchandises qui fait que l'écriture va apparaître à cette époque.

### L'ÉGYPTE, AU PAYS DES PROVINCES... MAIS DES PROVINCES FLOUES

Comment diriger un aussi vaste pays que l'Égypte ? Mille kilomètres du nord au sud. Bien que les déserts égyptiens aient toujours été des régions incontrôlables, les Égyptiens installèrent leur autorité dans les principales oasis, à plusieurs centaines de kilomètres de la vallée du Nil, jusqu'au Sinaï, au Fayoum. Les Égyptiens découpèrent le pays en provinces, que l'on

appelle des nomes. À la tête de chaque nome, un nomarque (= un gouverneur).

L'origine de ce découpage demeure inconnue ainsi que la date de sa mise en place. Durant l'Ancien Empire, 38 provinces sont recensées : 22 en Haute Égypte, 16 en Basse Égypte. Les provinces apparaissent durant la 2<sup>e</sup> dynastie (1). Chaque province possède son gouverneur, sa capitale, ses soldats, mais cette réalité parfaite fluctue selon les siècles. L'étendue de chaque province change, la province de l'Ancien Empire n'est pas celle du Nouvel Empire. De nouvelles sont créées durant le Nouvel Empire et sous les Ptolémées.

La province est une institution importante, car elle permet d'administrer au niveau régional la population, collecter les impôts, surveiller les activités économiques. Pour le pouvoir central, il s'agit de mieux transmettre les ordres et directives que le gouverneur, en théorie, reçoit et exécute.

Cependant, nous ne savons pas comment s'organisaient ces provinces durant les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> dynasties. Une question fondamentale est de savoir si des gouverneurs existaient déjà à ces époques, installés dans la province et ayant autorité sur l'ensemble du territoire de ladite province. Nous savons qu'il existait

différents administrateurs, mais pas encore un administrateur unique identique à un gouverneur. Des élites locales jouent un rôle non négligeable dans l'administration, mais sur un territoire restreint. Des hauts fonctionnaires, souvent membres de la famille royale, partent en mission en province sans pour autant s'y installer.

Comme nous le verrons plus loin, durant la 5<sup>e</sup> dynastie, l'administration évolue avec l'arrivée de fonctionnaires « professionnels » n'appartenant plus uniquement à la famille royale. Cette évolution se concrétise sous la 6<sup>e</sup> dynastie avec l'apparition formelle du « grand chef d'un nome », c'est-à-dire le gouverneur de province. Bref, chaque province a un gouverneur exerçant un pouvoir étendu sur l'ensemble de son territoire. Le gouverneur, le nomarque, va demeurer en place jusqu'à la 12<sup>e</sup> dynastie, lorsque le pouvoir central reprend en main l'administration.

### UNE ADMINISTRATION CENTRALISÉE... EN ÉVOLUTION PERMANENTE

« L'Etat c'est moi », phrase attribuée à Louis XIV, 13 avril 1655. En Égypte, le Pharaon est le pays à lui tout seul. Il voit tout, entend tout, dirige tout. Voilà pour la théorie. En réalité, le pharaon, dans son palais,

## L'administration et la Maât

La Maât représente l'Ordre, la Justice, la Vérité. Elle est l'idéal de la société égyptienne. Tout doit être fait dans le respect de la Maât. Le pharaon agit selon elle, tout comme le vizir ou tout fonctionnaire. La « Maât terrestre » est la justice sociale, garantie par le pharaon (Bernadette Menu). La justice doit être rendue avec impartialité et équilibre selon la Maât.

ou en campagne militaire, dirige très peu l'administration au quotidien. Ce rôle est dévolu à un vizir, une sorte de « premier ministre ». Le terme vizir vient de l'arabe et désigne un fonctionnaire de haut rang. Ce puissant personnage était appelé *tjaty* en ancien égyptien.

Le but premier de l'administration égyptienne était de gérer les canaux d'irrigation, les ressources naturelles, de lever les taxes. L'agriculture était la base économique du royaume. Il fallait prévenir les famines en stockant du grain et de la nourriture dans des greniers officiels. De cette nécessité, l'administration va se diversifier, s'étendre pour gérer au quotidien l'ensemble du pays, s'occuper de la justice, de la vie quotidienne, s'occuper des domaines royaux. La bureaucratie va naître de cette évolution. Car plus l'administration étend ses compétences et son territoire, plus il lui faut de fonctionnaires. Parallèlement, l'administration se divise, se structure autour d'institutions, de « ministères ».

Il est impossible de donner une image précise de l'administration et de sa structure, car elle change de dynastie en dynastie. Si son fonctionnement et ses principes restent fondamentalement les mêmes, l'organisation évolue, s'adapte.



Le vizir est reconnaissable par sa robe de fonction, assez lourde et les bretelles qui la tiennent. Vizir Iymeryou, 13<sup>e</sup> dynastie (1786-1650 av. JC). Musée du Louvre.

Si nous prenons l'exemple de la 6<sup>e</sup> dynastie, à partir des travaux de Harco Willems (2007), on constate que le vizir est à la tête de « l'administration centrale » divisée en 5 « ministères » (ou plutôt des « directions générales ») : justice, archives, travaux publics, greniers et trésor. De cette administration centrale, nous retrouvons en province la même chose, sous la direction d'un gouverneur qui est soumis aux ordres et à la surveillance de l'administration centrale, voire d'autres vizirs.

La défaillance du pouvoir central à la fin de l'Ancien Empire, et des gouverneurs de plus en plus indépendants, divisent le pays. Le Moyen Empire va être l'occasion d'une profonde reprise en main de l'administration provinciale avec l'élimination progressive de ces gouverneurs, formant localement de véritables dynasties familiales. Mais à l'origine, durant la 5<sup>e</sup> et surtout la 6<sup>e</sup> dynastie, le pharaon nomme des personnes compétentes et en dehors de la famille royale, avec un fort contrôle. Cette relation se distend d'autant plus que la province est éloignée de la capitale ou que le pouvoir central n'est plus aussi omniprésent qu'auparavant.

### **Du pays à la ville : l'organisation territoriale**

Le royaume d'Égypte se structure autour de plusieurs couches administratives du plus haut échelon au plus petit :

- le royaume dans son entier, union de la Haute et de la Basse Égypte ;
- les districts : le royaume se divise en trois districts (à partir du Moyen Empire). On trouve le Nord (Basse Égypte), le Sud (Haute Égypte) et la tête du Sud qui englobe une grande partie de la Moyenne Égypte ;
- les provinces (ou nomes) ;
- la ville : à partir du Moyen Empire, la ville constitue un maillon important du pouvoir royal et de l'administration. Les grandes villes sont dirigées par des maires ;
- petite ville et village : échelon local de l'administration.

Les oasis (désert de l'ouest), le désert de l'est, les carrières et mines du désert, la Nubie sont administrés par des fonctionnaires et institutions à part, tout comme les frontières.

## Quel rôle pour le **pharaon** dans l'administration ?

Omnipotent, le pharaon l'est, en théorie. Il préside à tout. Ainsi dans les temples, nous ne voyons que le roi réaliser les rites, intercéder auprès des dieux. Mais au quotidien, les prêtres remplacent le roi dans les temples. Il est physiquement présent pour les grandes cérémonies, les jubilés (fêtes sed).

Pour l'administration, le roi agit de la même manière. Les vizirs, les fonctionnaires agissent au nom du roi. Les juges rendent la justice au nom du roi. Cependant, même s'il ne participe pas directement à la gestion quotidienne de son royaume, le pharaon sait ce qu'il s'y passe. Les « ministres », les vizirs rendent compte des grandes affaires nécessitant une décision de la tête de l'État. Les grands décrets (les lois en ancienne Égypte) émanent le plus souvent du pharaon.

### « L'esprit bureaucratique » (Barry Kemp)

Les réactions des pharaons du Moyen Empire contre les gouverneurs s'expliquent par la volonté de certains d'étendre leur pouvoir sur les provinces voisines. Un des meilleurs exemples est le gouverneur Ankhthifi, au sud de Louxor. D'autres s'allient aux concurrents directs des nouveaux pharaons venant de Thèbes. Mais une grande confusion existe sur la continuité ou non des gouverneurs à la tête des provinces. La situation varie d'une région à une autre. En Moyenne Égypte, plusieurs tombes de gouverneurs datant du Moyen Empire confirment leur existence.

#### VIZIRS ET MAIRES AU NOUVEL EMPIRE

Après l'expulsion des envahisseurs hyksôs vers 1550-1540 par les armées d'Ahmose depuis Thèbes, l'Égypte s'unifie de nouveau autour de Thèbes. L'administration subit une nouvelle fois des modifications et des adaptations.

Le vizir devient le fonctionnaire clé de l'administration et de son fonctionnement. Les villes et leurs autorités s'imposent comme une institution importante, du moins, pour les plus grandes cités. Les maires deviennent un échelon administratif non négligeable. Le gouverneur au sens de nomarque d'une province n'existe plus. Nous pouvons distinguer trois couches administratives : le vizir et les institutions d'État et royales, l'administration provinciale et locale, l'administration de Nubie et des terres étrangères.

Autour du roi, il n'existe pas de « gouvernement ». Les directeurs des « ministères » sont nommés par le pharaon, tout comme le vizir. Différents conseils, réunissant les principaux fonctionnaires concernés, règlent les affaires les plus importantes du royaume. Le pharaon devait suivre la marche de l'État et rédigeait des décisions royales.

#### LE VIZIR, L'HOMME CLÉ

Une fonction prend subitement une importance considérable à partir de Thoutmosis III (2) : le vizir, ou *tjaty*. Le *tjaty* se dédouble pour assumer les charges et responsabilités toujours plus importantes. Le vizir du Nord séjourne à Memphis, le vizir du Sud s'installe à Thèbes. Cependant, la répartition géographique des responsabilités et la liste de ces responsabilités ne sont pas aussi claires que cela. Car parfois, le vizir ne précise pas s'il est du Nord ou du Sud. Ils jouissent d'un prestige et d'un pouvoir considérables. Ils représentent le pharaon et assurent le bon fonctionnement de l'administration et du pays.

Il possède ses propres bureaux et voyage sans doute régulièrement. Son patrimoine est géré par un intendant. Le vizir possède des maisons, des champs et toutes sortes de biens.

Le vizir dirige une armée de fonctionnaires allant du directeur des différentes institutions royales aux scribes. Il reçoit les missives des provinces et des officiels à travers

le pays. Les plus importantes sont envoyées directement au roi. Il a la charge d'appliquer et de faire respecter les décisions royales : lois et décrets. Il nomme les maires, les directeurs de champs. Il est aussi juge. En cas de conflit avec un fonctionnaire ou dans une affaire de corruption, ou de profanation de tombes, le vizir instruit l'affaire. C'est encore lui qui nomme les magistrats siégeant dans les principales villes.

Si son travail se déroule en grande partie dans son bureau, il reçoit en audience publique pour entendre les demandes, prononcer des décisions. Tout fonctionnaire peut parler devant le vizir. Le système est relativement souple et ouvert. C'est encore le vizir qui garantit la bonne distribution des terres. Il surveille les domaines fonciers des temples et les fondations royales. Son bureau sert en quelque sorte de cadastre. Il garde de nombreuses archives.

Le deuxième personnage de l'État surveille aussi les activités agricoles, l'annonce de la crue du Nil, de la récolte. Une mission essentielle est d'assurer le prélèvement des impôts et des taxes en céréale ou toute autre matière.

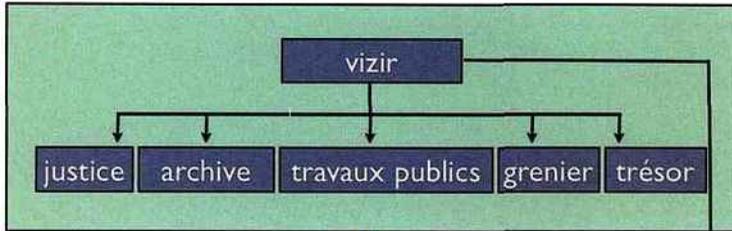
« Les devoirs du vizir » est un texte qui décrit les obligations du vizir et comment il doit se comporter. Ce texte a été gravé dans plusieurs tombes dont celle de Rekhmiré (Louxor).

#### LE MAIRE

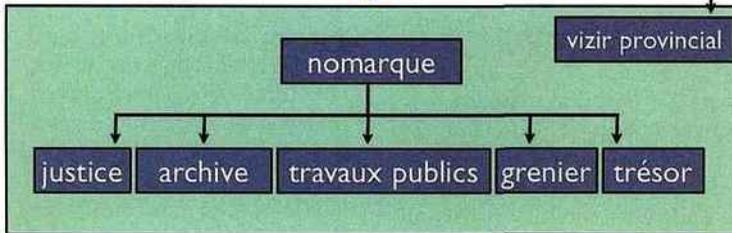
Le maire, celui qui dirige une ville, est une fonction existant depuis l'époque des pyramides. Le gouverneur de

2) La fonction de vizir existe depuis l'Ancien Empire.

**administration centrale**



**administration provinciale**



Organisation simplifiée de l'administration de la 6e dynastie (d'après Harco Willem)

province, à partir du Moyen Empire, est remplacé par le maire qui dirige un territoire moins grand que la province et centré sur une grande ville. Ce système régional/local se poursuit durant le Nouvel Empire. Le rôle du maire est de contrôler les routes, assurer la sécurité et la collecte des impôts, surveiller les domaines divins (les temples) et ceux du roi. Ils sont sous l'autorité directe du vizir. Parfois, le vizir est lui-même maire. Ramose occupa les deux fonctions à la fin du règne d'Aménophis III.

Dans les petites villes et les villages, le maire n'existe pas. Nous y trouvons un conseil local, *kenbet* en égyptien. Le *kenbet* rassemble les familles les plus influentes du village ou de la petite ville. Ce conseil local n'est pas chargé de l'administration de la ville, mais est plutôt une cour judiciaire. La nature exacte du *kenbet* local reste à déterminer.

**ET LE CHANCELIER ?**

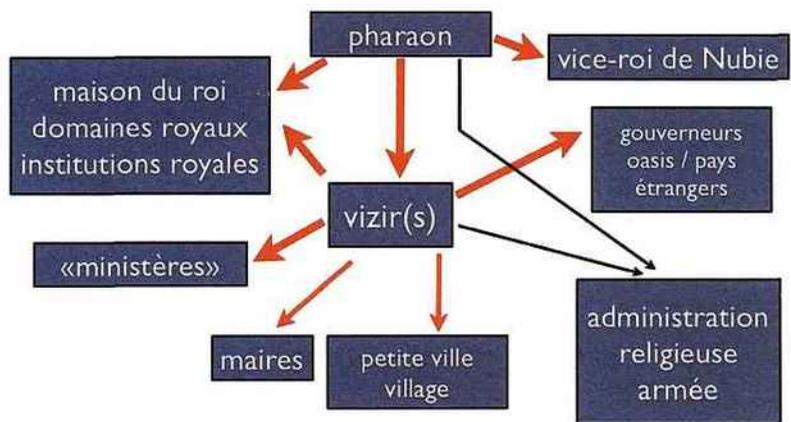
Le titre de chancelier se rencontre souvent dans les ouvrages d'égyptologie. Ce terme est parfois traduit de différente manière : trésorier, directeur des choses scellées (lié à l'institution du Trésor). Le

chancelier durant la 18<sup>e</sup> dynastie pouvait avoir la responsabilité du Trésor, des affaires de l'État et du grenier royal. Le chancelier supervise les activités quotidiennes de la maison du roi (voir ci-dessous). Mais ces attributions peuvent être très larges et en faire un personnage clé dans l'organisation du pouvoir royal comme ce fut le cas avec le chancelier Bay durant le règne de Séthi II (3).

Cependant, durant la 20<sup>e</sup> dynastie, et spécialement sous le règne de Ramsès III, le bureau du chancelier et ses responsables disparaissent. Ce titre réapparaît exceptionnellement plus tard. En fait, une séparation plus stricte des affaires et propriétés royales et du roi se met en place. Alors que jusqu'à présent, les frontières entre les affaires du roi, les affaires royales et de l'État étaient poreuses.

**LES PRINCIPAUX « MINISTÈRES »**

L'administration centrale s'articule autour de plusieurs « directions » que l'on peut comparer à des ministères. Citons : le double grenier, le Trésor, la maison du roi.



Organisation simplifiée de l'administration au Nouvel Empire

**Un dysfonctionnement de l'État ? La grève !**

Nous connaissons un exemple saisissant des problèmes budgétaires et économiques du royaume, les grèves des artisans du village de Deir el-Médineh, travaillant dans les tombes royales de Louxor. La crise économique frappait durement le pays à la fin du règne de Ramsès III. Le non-paiement des « salaires » poussa les artisans à se mettre en grève pour réclamer leurs dus. Le vizir agit en urgence avec plus ou moins de réussite.

3) Voir notre article sur la reine Taouset paru dans *Pharaon Magazine* n°10.

Le Trésor est une ancienne institution royale. Il collecte, gère, comptabilise toutes marchandises de la céréale aux matières les plus précieuses. Ce sont les ressources du royaume. Le Trésor redistribue partiellement ses richesses. Son directeur joue incontestablement un rôle clé dans l'économie égyptienne et dans la vie du royaume. La royauté possède ses propres bâtiments de stockage que l'on appelle communément « trésors ». Les principaux temples possèdent aussi leur « trésor ». L'un des plus célèbres directeurs du Trésor est Maya, qui œuvra sous les règnes de Toutankhamon, d'Aÿ (?) et d'Horemheb, à la fin de la 18<sup>e</sup> dynastie.

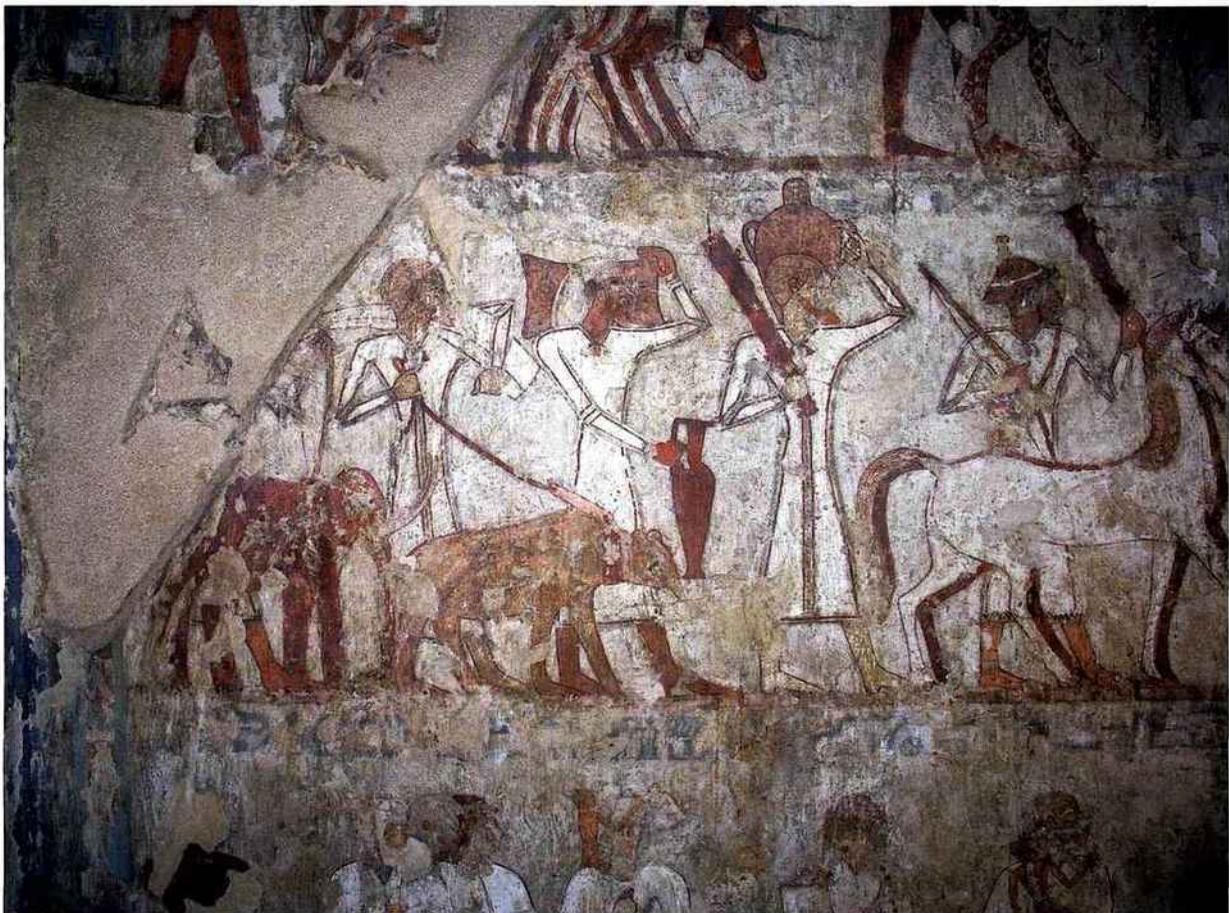
Il n'existait pas de budget au sens moderne du terme. L'État vivait au jour le jour et les grands travaux royaux étaient lancés si les ressources le permettaient. Les temples fonctionnaient de la même manière, sans budget.

## **Le pouvoir législatif : loi, ordonnance et décret**

Nous trouvons en ancienne Égypte deux catégories de textes officiels : les lois et les décrets. La loi, *hepou* en ancien égyptien, est bien connue depuis l'Ancien Empire. La loi est l'illustration du pouvoir législatif du pharaon. Chaque loi est promulguée et enregistrée. Nous ne connaissons pas de recueil de lois ou de compilations législatives comme en Mésopotamie. La loi porte sur l'organisation, la gestion du royaume, de l'économie, du travail, encadre le droit et la justice.

Il existe une autre catégorie de textes législatifs royaux : les décrets, qui sont des ordres royaux (ou *oudj* en égyptien), même si la distinction entre *hepou* et *oudj* est parfois très difficile à observer... La portée légale et législative de ces décrets est moindre qu'un *hepou* et concerne souvent un domaine précis comme la nomination d'une personne, l'interdiction de telle activité, une donation, etc. Ces textes sont rédigés au nom du pharaon. Ils peuvent être élaborés par le souverain ou de proches collaborateurs comme un vizir, un intendant.

**L'administration surveille, comptabilise tous les tributs et cadeaux diplomatiques que Pharaon reçoit de l'étranger. Ce sont des ressources importantes qui rentrent chaque année dans le pays : matières précieuses, animaux exotiques, bois divers, vins de qualité... Dans cet exemple, nous trouvons un éléphant, un ours de Syrie, un asiatique portant une plaque de cuivre (personnage du milieu). Tombe de Rekhmirê, rive gauche de Louxor.**





Le maire devient un maillon important des grandes villes égyptiennes durant le Nouvel Empire. Le meilleur exemple est le maire de Ouset (Thèbes, aujourd'hui Louxor). Tombe de Sennefer. Rive gauche de Louxor.

Autre ministère vital pour le pays : le double grenier de Haute et Basse Égypte. Les greniers stockent les céréales (quelles qu'elles soient). Il existe des greniers royaux, ceux appartenant au roi, ceux des temples, ceux des provinces. Les greniers appartenait parfois à des fonctionnaires ou marchands. Les taxes payées en grains étaient transportées dans les greniers royaux puis redistribuées à la population, aux fonctionnaires, temples, etc. Ces greniers permettaient de nourrir le pays en cas de mauvaises récoltes. Leur gestion était donc stratégique.

#### LA MAISON DU ROI : UNE INSTITUTION À PART ENTIÈRE

Dans l'administration égyptienne et les institutions, il existait une entité très particulière : la « maison du roi ». Cette maison est en réalité le palais royal, ou plutôt, les palais royaux. Elle possède sa propre administration,

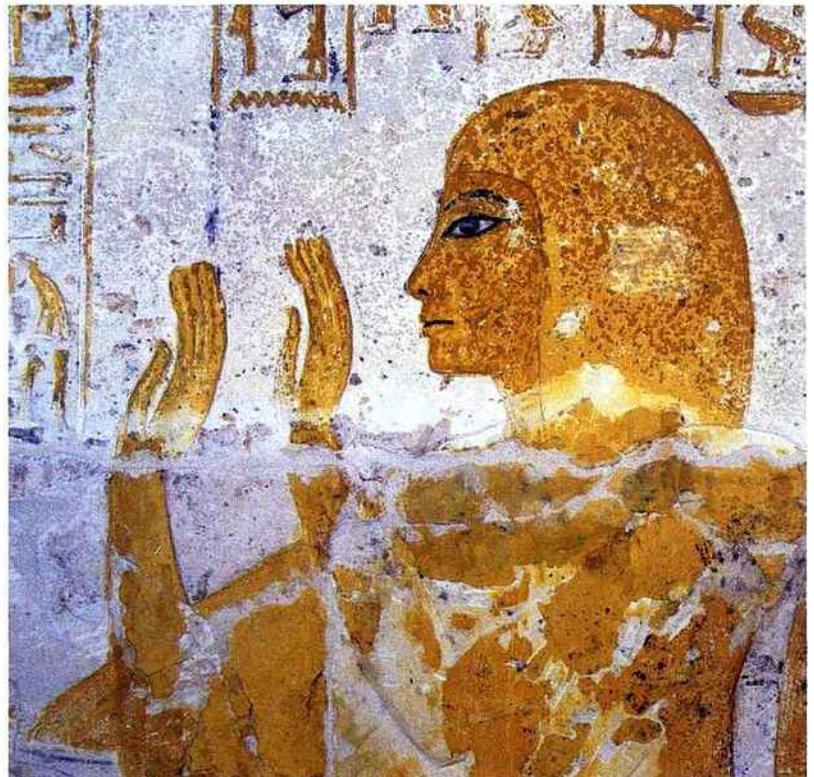
Autre personnage central de l'administration, le trésorier, en quelque sorte le ministre des finances. Maya, trésorier de Toutankhamon et de Horemheb. Tombe de Saqqarah.

ses fonctionnaires, ses ressources. À sa tête, le grand intendant gère au quotidien la « maison ». Nous retrouvons ensuite les hérauts royaux. Ils communiquent au nom

du roi. Ce sont les porte-parole officiels. Il existe aussi des messagers royaux. Leur mission est de porter un message officiel n'importe où dans le royaume ou dans un pays étranger.

Nous pouvons retrouver un titre très particulier : le surveillant de la rouyt (4), qui peut être un héraut. Eh oui, le cumul des fonctions et des titres officiels n'a pas été inventé par nos hommes politiques ! Ainsi, le vizir et maire de Thèbes, Ramose, porte plus de 50 titres et fonctions qu'ils soient simplement honorifiques ou avec une réelle fonction. La rouyt serait un espace devant un palais ou un temple. Il s'agit d'un espace séparant l'univers du roi et le monde extérieur (profane). La rouyt servait de lieu pour rendre la justice ou toute autre décision. La reine possédait elle aussi sa propre administration avec scribes, intendants, hérauts.

La sécurité de la maison du roi était placée sous la responsabilité du vizir. Comme vous venez de le lire, l'administration égyptienne est d'une grande complexité ne cessant



4) Ou encore directeur de la rouyt.

