

Actualité

Retour sur les départements, une création révolutionnaire

Les impératifs budgétaires ont tranché. Il faut en finir avec le millefeuille territorial et les doublons administratifs. Chaque division territoriale a pourtant une histoire particulière. Celle des départements renvoie à la Révolution française et à la naissance de la vie politique française.

Les annonces récentes du président de la République concernant la réforme territoriale visent en particulier à dépouiller le département d'un certain nombre de ses prérogatives. Le réquisitoire présidentiel est sans appel ! Désormais inadapté aux nouvelles exigences d'un monde globalisé, le département doit abandonner ses principales compétences au profit des régions et des intercommunalités qui se partagent ses dépouilles. Ce procès engagé contre les départements n'est pas nouveau.

Déjà en 1911, Henri Mettrier dresse, dans l'introduction à son étude classique consacrée au département de la Haute-Marne, la liste des récriminations attachée à cet échelon territorial : trop petit, trop faible, inadapté aux nouveaux moyens de communication, le département, cette création arbitraire, méconnaît les divisions naturelles du pays et tourne le dos aux héritages de l'histoire⁽¹⁾. On le voit, les griefs sont anciens et nombreux. Il ne s'agit pas ici d'engager une quelconque plaidoirie, mais plutôt de revenir sur l'origine de cette institution territoriale afin d'en comprendre les spécificités. Après tout, après plus de deux siècles d'existence, le département demeure encore l'un des plus solides héritages des constituants.

Département, le mot est ancien. Il est attesté avant le milieu du xv^e siècle. Son origine est fiscale et s'applique à la répartition de la taille⁽²⁾. Il désigne alors l'unité géographique dans laquelle la royauté élisait, selon des mécanismes complexes et obscurs censés tenir compte de la richesse potentielle du territoire, le mon-

tant global de la contribution à répartir. De la fiscalité, le mot entre dès l'époque d'Henri III dans la littérature administrative où il se popularise rapidement. Sous Louis XVI, il est déjà d'un emploi commun dans les actes de l'administration, notamment financière. Ceci posé, l'État, sous l'Ancien Régime, souffre de nombreux maux. L'exercice de l'autorité royale se heurte à de nombreux obstacles, dont l'absence d'unité administrative du royaume n'est pas le moindre. Le droit, les langues populaires, l'administration locale et les privilèges personnels ou professionnels de toutes sortes forment autant de bastions jaloux de leurs prérogatives et autonomies⁽³⁾.

Un royaume divers et divisé

Ce qui frappe donc en premier lieu, c'est l'extrême diversité des formes d'organisation territoriale de la France monarchique. Ainsi, dès le Moyen-Âge, la France était distribuée en bailliage pour les provinces où l'on suivait la coutume, et en sénéchaussée pour les pays de droit écrit. À ces antiques circonscriptions territoriales et judiciaires vont se superposer, mais sans les remplacer, des divisions administratives liées au progrès de l'administration royale et du fisc. Les généralités et les pays d'élection vont devenir les ressorts territoriaux des futurs intendants royaux, dont les prérogatives vont s'accroître au fil du temps⁽⁴⁾.

En réalité, gouvernements généraux et intendance, généralités et pays d'élection, évêchés, bailliages et sénéchaussées forment de tels enchevêtrements qu'il semble

impossible d'en dresser un tableau satisfaisant. Ainsi, le contrôleur général Charles de Calonne (1783-1787) écrivait à Louis XVI dans un rapport resté célèbre : « *La France est un royaume composé de pays d'États, de pays d'administration mixtes, dont les provinces sont étrangères les unes aux autres, où les barrières multipliées dans l'intérieur séparent et divisent les sujets d'un même souverain, où certaines contrées sont affranchies totalement des charges dont les autres supportent tout le poids, où la classe la plus riche est la moins contributive, où les privilèges rompent tout équilibre, où il est possible d'avoir ni règle constante, ni vœu commun ; c'est nécessairement un royaume très imparfait, très rempli d'abus et tel qu'il est impossible de le bien gouverner.* »⁽⁵⁾

Face à ces abus, les projets de réorganisations administratives se sont multipliés au xviii^e siècle. Dès 1764, René-Louis de Voyer, marquis d'Argenson, propose la division du royaume en « départements » ou « districts » de dimensions comparables et dont la taille serait plus réduite que celle des anciennes généralités. Il va même au-delà puisqu'il propose, dans son audace réformatrice, la division des départements en plus petites parties correspondants sensiblement aux cantons et arrondissements d'aujourd'hui⁽⁶⁾. Ce projet de réforme de l'État territorial impulse une série de propositions de redécoupage de la France.

En 1777, le géographe Lenôtre propose une division de la France en 25 généralités de taille identique, divisées à leur tour en 250 « districts », eux-mêmes subdivisés en 4 500 « arrondissements ». En 1780, le cartographe Mathias Robert de Hesseln propose une division du royaume, en 9 « régions », divisées en 81 « pays » et 729 « cantons ». Ces modèles, fortement imprégnés de l'esprit rationnel et mathématique propre aux Lumières, sont aberrants à bien des égards, mais ils ont eu le mérite de fixer le vocabulaire. Plus lucide, Condorcet, en 1787, écrit dans son *Essai*

sur les assemblées provinciales que tout projet de division territoriale doit d'abord tenir compte des usages et préconiser des découpages dans lesquels chaque division présente une taille adaptée aux capacités de circulation de ses habitants.

Mais, comme souvent, la Révolution donne l'impulsion décisive et la nuit du 4 août renverse les obstacles à l'unification territoriale. Les anciennes provinces sont abolies et, avec elles, tous les privilèges. Il n'y a plus désormais « ni Provençaux ou Dauphinois », mais uniquement « des Français soumis à la même loi, accessibles à tous les emplois, payant les mêmes impôts ».⁽⁷⁾

Le régime représentatif s'impose et, avec lui, la nécessité d'organiser le découpage électoral. Mais comment traduire la volonté nationale de mettre fin à « cet agrégat inconstitué de peuples désunis », pour reprendre l'expression célèbre de Mirabeau ? En s'appuyant sur les anciennes provinces ? Les amorces de rébellion des assemblées provinciales et du parlement de Bretagne, l'exil de Jean-Joseph Mounier dans le Dauphiné..., tout indique, au contraire, à l'Assemblée révolutionnaire, la nécessité de briser les cadres de l'ancien régime pour prévenir tout projet de sédition ou de contre-révolution⁽⁸⁾.

Le nouveau découpage est engagé dès l'automne 1789, avec la création d'un comité de division, présidé par Jacques-Guillaume Thouret. Les constituants sont hésitants et traversés par des courants contradictoires. Car si, dans leur esprit, le principe électif doit s'imposer partout et à tous les niveaux—des institutions locales aux assemblées et exécutifs nationaux—, le risque est grand de voir resurgir au sein de la nation des corps institutionnels capables de briser l'homogénéité nationale acquise la nuit du 4 août.

Or, l'unité et l'autorité de l'État restent des principes auxquels nul député ne songerait à contrevenir. Les assemblées ne peuvent s'exprimer qu'au nom du peuple français et les départements ne peuvent être considérés que comme une fraction indivisible d'un territoire unitaire. « Diviser pour unir »⁽⁹⁾, le projet initial du comité Thouret porte cette logique à son comble avec un découpage purement géométrique, qui ferait encore scandale de nos jours par sa rationalité égalitaire. La division du territoire s'effectue en 80 départements, plus



Carte montrant la disparité des régimes de perception de la gabelle sous la royauté.

Paris (81 au total), formant des carrés de 18 lieues de côté, subdivisés en neuf districts, eux-mêmes divisés en 9 cantons.

L'histoire et la géographie résiste

Ce projet soulève immédiatement de fortes oppositions. L'abstraction géométrique d'un découpage en carrés est vivement attaquée, notamment par Mirabeau. Un carré de 18 lieues très densément peuplé vaut-il un carré vide d'habitant ? Les plaines sont-elles comparables aux montagnes, tonne l'orateur provençal. L'histoire et la géographie ne peuvent pas s'évacuer aussi facilement ! Finalement, les constituants remettent l'ouvrage sur le métier et s'accordent pour retenir comme critère principal les espaces naturels présentant l'avantage d'être moins sensibles aux évolutions que la démographie, par exemple.

Reste à s'entendre sur les tracés définitifs des futurs départements. De septembre à février 1790, les discussions vont être passionnées. Néanmoins, le comité parvient à dégager quelques grands principes de travail. Renonçant aux abstractions rationnelles, il s'engage à respecter, chaque fois que possible, les tracés des

entités existantes — les anciennes provinces —, quitte à les corriger à la marge.

Un certain réalisme s'empare des députés et des données concrètes sont prises en compte. Ainsi, la taille du département doit permettre à tout citoyen de rejoindre — quel que soit son lieu d'habitation — le chef-lieu de la circonscription en une journée de voyage. Les grandes provinces sont systématiquement divisées, alors que les celles de taille moyenne constituent l'ossature des futurs départements. Pour rompre avec le passé, les constituants distribuent à ces nouvelles unités territoriales des noms tirés de la géographie et dépourvus de valeur identitaire : quelques montagnes, très peu de mers, une très large majorité de rivières.

En réalité, le choix des limites et du nom des départements mobilise peu l'opinion. Les problèmes se concentrent avant tout sur le choix des futurs chefs-lieux des nouvelles circonscriptions administratives. À ce sujet, une sévère bataille s'engage. Pour donner une idée de l'ampleur de la tâche et des choix à effectuer, on recense en 1790, sur l'ensemble du territoire français, près de 2 000 villes capables d'assurer les fonctions administratives



Châssis figuratif du projet Thouret Sieyès de division de la France.

d'un ressort territorial (canton, district, département). Plus de la moitié d'entre elles ont déjà assuré des fonctions d'encadrement du territoire. Or, il n'existe que 546 chef-lieux de districts à pourvoir (dont 83 seront également chef-lieux des futurs départements)! Là encore, le comité est soumis à de fortes tensions contradictoires. De manière générale, l'idéologie physiocratique et libérale dominante favorise les villes moyennes adossées à un marché agricole cohérent.

À l'inverse, des concentrations urbaines importantes (Paris, Lyon ou Marseille, par exemple) sont pénalisées. Le cas de Paris est symptomatique, représentant un poids démographique, culturel et politique sans commune mesure avec le reste de la France: la ville est abaissée au rang d'un simple département!⁽¹⁰⁾

Un patriotisme départemental

Finalement, avec le département, une communauté d'existence s'affirme en corrélation avec le développement des institutions représentatives. En effet, les constituants ont adopté le principe d'une représentation nationale assise sur trois

pilliers: le territoire, le poids démographique et la contribution fiscale. Au titre des territoires, les départements doivent désigner un tiers des députés de l'Assemblée nationale. Dans ce dispositif, les cantons deviennent le lieu où se rassemblent les assemblées primaires, qui doivent désigner les représentants qui seront convoqués au chef-lieu du département pour élire les futurs députés. Ces débats citoyens créent des liens, des amitiés, certes, mais aussi des rancœurs. Bref, une vie politique émerge qui se provincialise.

Cette participation active des citoyens s'exprime dans les institutions départementales. Les conseils du département et ceux des districts sont ainsi élus et dotés d'un exécutif (un directoire collégial) issu et désigné en leur sein. Cette décentralisation de fait ne survivra pas à la Révolution.

Le Consulat, avec l'établissement des préfets, en 1800, reprend la main et, dorénavant, les départements vont devenir l'instrument le plus efficace de la centralisation napoléonienne. Pourtant, paradoxalement, un « patriotisme départemental » se déploie rapidement. Le département devient un espace dédié à la connaissance, avec l'instauration du lycée au chef-lieu,

une circonscription d'action économique et un espace où se forment et émergent les nouvelles élites censitaires.

L'instauration des Archives départementales permet la reconstruction d'une mémoire nationale comme le souligne, dès le début du XIX^e siècle, l'extraordinaire production de monographies historiques, géographiques ou naturalistes qui prennent pour cadre le département. En réalité, l'invention des départements va permettre l'émergence d'une politisation de l'espace français et l'appropriation citoyenne des débats et des enjeux publics. Alors que les lieux réels de décision semblent chaque jour s'éloigner davantage des Français et des citoyens, la disparition du rôle politique des départements ne risque-t-elle pas de creuser davantage ce fossé?

Jérôme BEAUVISAGE

- (1) Mettrier (Henri), *La Formation du département de la Haute-Marne en 1790, étude de géographie politique*, Chaumont, Andriot-Moissonnier, 1911, 399 pages.
- (2) *Impôt direct et de répartition, la taille est instituée par Charles VII en 1439 pour entretenir ses armées. Quelqu'en soit le bénéficiaire, elle frappe tous les revenus, issus de terres (tailles réelles) ou d'activités roturières (tailles personnelles). Les revenus seigneuriaux ou ecclésiastiques en sont dispensés.*
- (3) *Sur la situation de la France à la veille de la Révolution de 1789, on peut lire: Vovelle (Michel), Lemarchand (Guy), Cubells (Monique), Gilli (Marita), sous la dir. de, Le siècle des Lumières, L'apogée/1750-1789, tome 2, coll. Peuples et Civilisations, PUF, 1997, pp. 401-408.*
- (4) *On peut lire avec profit la synthèse, disponible sur le site Gallica de la BNF, de Brette (Armand), Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789, Paris, Ed. Cornély et Cie, 1907, 134 pages.*
- (5) *Cité par Brette, op cit., pp. 59-60*
- (6) *Le texte de ce projet est consultable in Gallica de la BNF: D'argenson (Mr le marquis), « Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France, comparé avec celui des autres États », suivies d'un nouveau plan d'administration, deuxième édition, Amsterdam, 1784, pp. 198-202.*
- (7) Mathiez (Albert), *La Révolution française, tome I, « La chute de la royauté », reprint éd. 1922-24, Armand Colin, 1963, p. 66.*
- (8) *Consulter de Jaurès (Jean), Histoire socialiste de la Révolution française, tome I (2), la Constituante, Messidor-Éditions sociales, 1969, pp. 39-46.*
- (9) *Selon la belle formule de Ozouf-Marignier (Marie-Vic.), « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux: le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », in Annales, Economies Sociétés Civilisations, numéro 6, 1986, p. 1198.*
- (10) *Lire à ce sujet: Roncayolo (Marcel), « Le département », in Nora (Pierre), Les lieux de mémoire, volume 3, Gallimard, 1992, pp.891-897.*