MAPPE MONDE 89/4

Diviser pour gérer: les trois maillages administratifs de la France

Violette REY

RESUME L'analyse des trois maillages administratifs de la France montre que cette structure, produit apparent de la Révolution de 1789, ne peut être interprétée seulement en termes d'héritage, et qu'elle traduit une même continuité d'attitudes quant au principe de base de la construction du territoire: émiettement avec forte centralisation.

• CULTURE POLITIQUE
• IDENTITE
• MAILLAGE ADMINISTRATIF
• SYSTEME NATIONAL
• SYSTEME TERRITORIAL

ABSTRACT The analysis of the three levels of the French administrative network shows that the structure, although a result of the 1789 Revolution, cannot be only taken as an heritage. It reflects a constant attitude when it comes to the basic principle of the organization of the territory which favours desintegrated power inside a strong central government.

• ADMINISTRATIVE NETWORK
• IDENTITY
• NATIONAL SYSTEM
• POLITICAL CULTURE
• TERRITORIAL SYSTEM

RESUMEN El análisis de los tres canevases administrativos franceses muestra que dicha estructura, producto aparente de la Revolución de 1789, no puede interpretarse únicamente en términos de herencia y traduce una misma continuidad de actitudes en cuanto al principio básico de la construcción del territorio: fragmentación con una notable centralización.

• CANEVAS ADMINISTRATIVO
• CULTURA POLITICA
• IDENTIDAD
• SISTEMA NACIONAL
• SISTEMA TERRITORIAL

Etat central, commune, département, région, soit quatre niveaux d'assemblée délibérante et quatre niveaux d'exécutif: qui dit mieux côté labyrinthe bureaucratique et gaspillage sur le partage des compétences et des ressources? A l'heure de l'Europe communautaire unifiée de 1993, la parcellisation du pouvoir local en France touche tous les échelons. De quel impératif secret relève cette structure de l'administration territoriale, produit apparent de la Révolution de 1789?

Aborder la question des maillages administratifs, c'est aborder un pan de la réflexion sur les rapports entre l'Etat et ses parties. Toute organisation politico-territoriale sur une base étendue doit, en effet, répondre à une double nécessité; découper le tout en parties, «diviser pour gérer... et régner» (1); rassembler des parties pour créer un tout, coordonner d'authentiques forces territoriales pour construire l'entité d'un Etat durable. De cette dialectique émerge un équilibre dynamique qui asseoit la base spatiale de l'Etat, avec un partage des compétences et des pouvoirs entre chaque niveau.

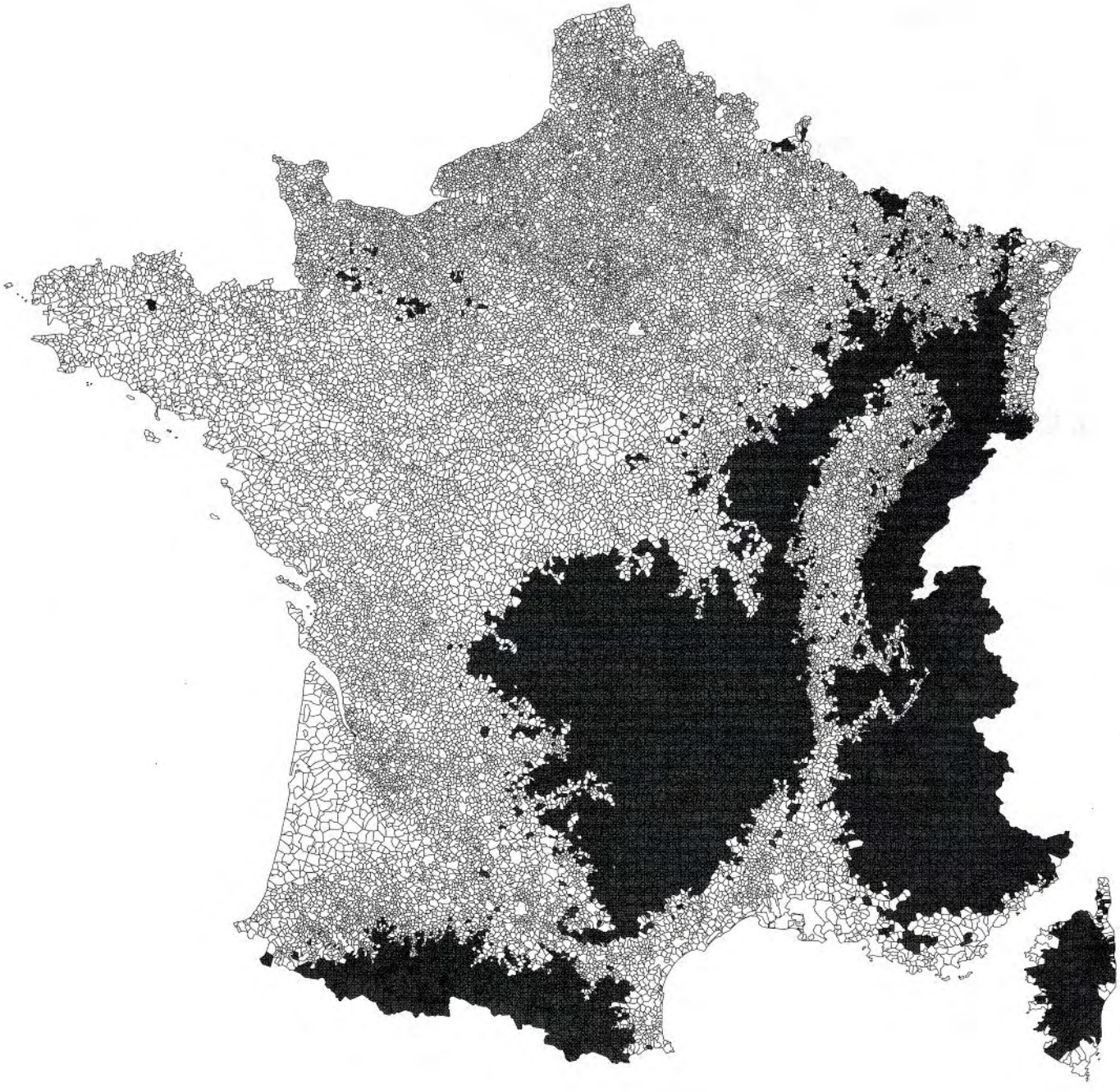
Etat jacobin centralisé et centralisateur, ou Etat girondin décentralisé et d'esprit plus fédéral? S'il n'est pas étonnant que le débat traverse les époques, il n'est cependant pas aussi sûr que le caractère plus ou moins centralisé du fonctionnement global soit aussi dépendant qu'on le dit du nombre des niveaux et du nombre de mailles dans chaque niveau. L'étonnante continuité d'attitude, sous-jacente à l'ordre des découpages, retiendra davantage notre attention dans l'analyse des trois cartes de maillage.

Le maillage communal, une image emblématique

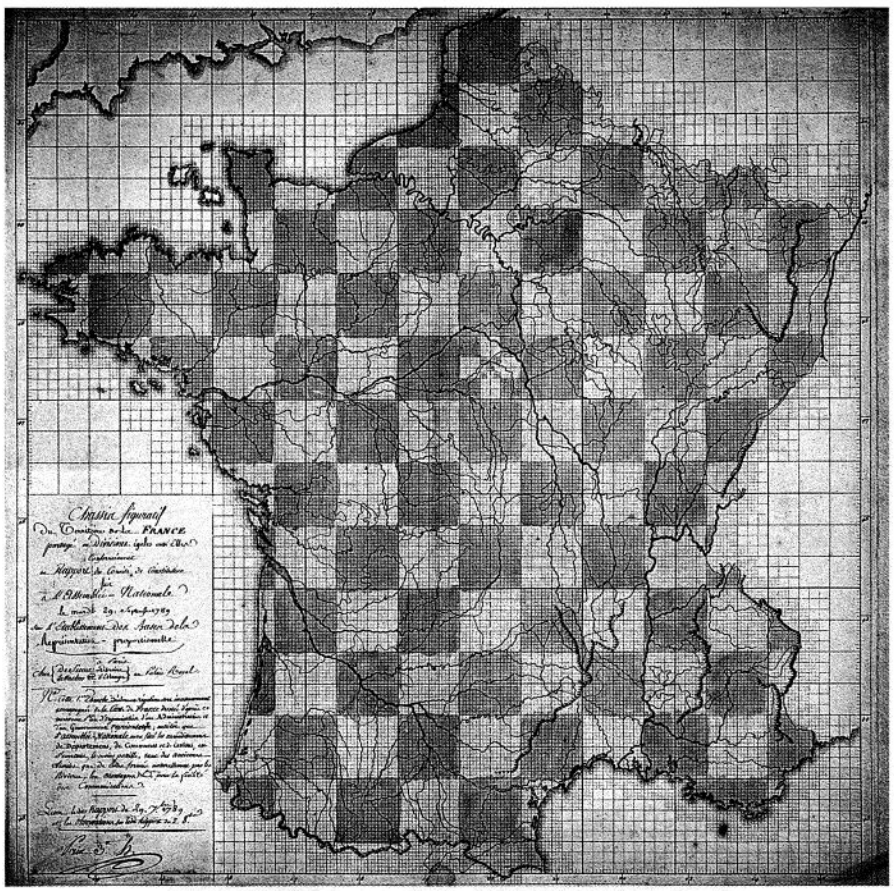
36 433 communes se répartissent les 54,3 millions d'hectares cadastrés (taille moyenne de 1490 ha) (fig. 1). Le maillage est révélateur de la combinaison des influences physiques et culturelles. Il épouse en partie le relief et la nature des affleurements géologiques: grandes communes peu peuplées de haute montagne pastorale ou de terres très pauvres (Sologne, Landes), petites communes de vallées où se concentrent les hommes (axes de la Garonne, de la Loire, de la Saône). La France au nord et à l'est de la Seine, celle où prédomine l'habitat groupé, est de la France des toutes petites communes. La miniaturisation du maillage communal est plus significative que la régularité relative entre la taille de la maille et le milieu géographique —régularité observable sous tous les cieux pour ce genre de découpage. Avec 36 000 communes, la France possède, à elle seule, plus de communes que tous les autres pays de la Communauté Européenne réunis. Seule, la Suisse présente une situation similaire. Observé de part et d'autre des frontières, le maillage montre sa dépendance au système étatique: peu marqué dans les Alpes et les Pyrénées à cause de l'altitude, l'effet apparaît dans la moyenne montagne jurassienne et il est très marqué avec la Belgique, là où la frontière est pur accident de l'histoire, zigzaguant dans la plaine de Flandre: micro-communes françaises contre vastes communes belges.

Ce maillage, mis en place par la Révolution, s'est glissé sur celui des paroisses, dont «le réseau a fini de se tisser avant 1300» (2). Il s'enracine dans le Haut Moyen Age et il exprime la précocité du caractère démographiquement «plein» de l'espace français. Dans la communauté villageoise soudée autour de l'église, la dimension paroissiale était alors aussi vivante que la dimension seigneuriale.

Que faire à la fin du XXe siècle d'un tel maillage? A une extrémité, **presque une commune sur deux a moins de 300 habitants**, 3000 moins de 100, et toutes se trouvent



1. Les communes de France



2. Le carroyage en 81 carrés

Source: Archives de France, Paris.

dans l'incapacité de faire face aux exigences d'équipement que requiert le vie actuelle d'une collectivité locale. A l'autre extrémité, les agglomérations urbaines sont très handicapées par le corset de la grille communale. Or, malgré ses vices si régulièrement répertoriés, l'émiettement est **intouchable**. A la différence des pays voisins qui ont réformé leurs trames communales, notre législation sur les fusions de communes (1971) a échoué: le divorce est apparu quelques années après le regroupement volontaire —lequel portait sur un petit nombre—, et les solutions de syndicats intercommunaux respectent les cellules communales.

Comment comprendre une telle fossilisation de la trame, comparée aux adaptations engagées dans les Etats voisins? 36 000 mairies seraient-elles le garant de plus d'esprit municipal et de meilleur sens de l'action locale que ceux bien connus des Rhénans, des Belges ou des Anglais? Rien n'est moins sûr, même si, avec 500 000 élus municipaux, près d'un adulte de plus de 25 ans sur cinquante exerce un mandat électif et se trouve animateur temporaire de la chose publique. Plus déterminante, sans doute, dans cette fossilisation est la Révolution française elle-même, qui fut le contexte durant lequel s'est fixée la trame administrative étatique de base. Au lieu de casser la matrice territoriale des paroisses, la Constituante l'a investie, et a confié aux nouvelles municipalités l'enregistrement des deux valeurs fondamentales d'une société encore très rurale. L'état-civil est retiré au curé qui, depuis des siècles, enregistrait ses ouailles et encadrait les familles du baptême au cimetière. La vente des Biens Nationaux, qui scelle «le mariage du paysan et de la Révolution» (Michelet), est aussi confiée aux municipalités. Dès lors, la Mairie a acquis la fonction symbolique de garant du nouvel ordre socio-territorial fondamental, et la laïcisation révolutionnaire de l'Etat a sans doute pris là ses racines les plus profondes. La solidité du maillage communal devient moins énigmatique...

D'une utopie géométrique à un découpage conventionnel invincible

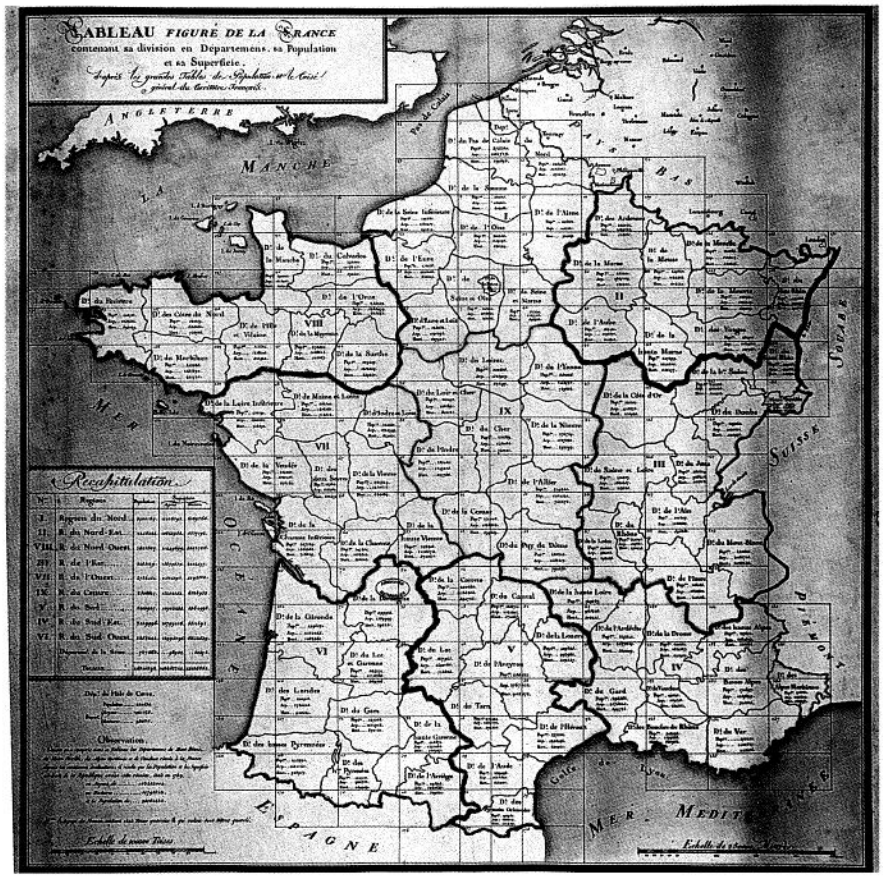
La détermination du maillage départemental relève formellement d'une attitude opposée. Les Constituants de 1789 ont voulu casser les provinces et établir un découpage qui échappe au système de pouvoir des «corps» traditionnels. Ils ont découpé, avec art et artifice, mais de telle manière que, deux siècles après, ce découpage paraît quasi **invincible**. Les contestations actuelles, sur leur trop grand nombre, sont de peu de poids face aux pouvoirs accrus qu'ils ont reçus de la fameuse loi de Décentralisation de 1982, laissant à chaque Conseil général et à son président une marge d'action jusqu'alors inconnue, appuyée sur un budget où transite l'essentiel des ressources des collectivités territoriales. Une sorte de patriotisme départemental surgit même, en certaines régions, face à la montée en puissance des organes supra-départementaux.

La nécessité d'une nouvelle structure administrative du Royaume, qui soit homogène et remplace le fouillis hétéroclite des circonscriptions antérieures, était perçue avant la phase révolutionnaire puisque le Comité de la Constituante a partiellement repris l'esprit d'une épure géométrique de 1780. Qu'a voulu institutionnaliser le Comité? Une **représentation** politique égale de toutes les parties du territoire à travers un découpage qui rapproche l'administration

des administrés et élimine les charpentes territoriales du passé.

Nombre et modalité du découpage ont été conjointement résolus. Le nombre des départements entraînant celui des membres à l'Assemblée, le choix de l'égalité d'étendue a paru être le plus solide support à l'objectif de représentation de la «nation tout entière». Son projet de construction est, en effet, prioritaire, et l'on considère que chaque représentant du peuple tient son mandat de toute cette nation et non de ses électeurs particuliers. Ainsi est retenu le schéma géométrique produit dès 1780. Le quadrillage de 81 carrés, basé sur les vertus logiques du nombre 3, permet, avec une rigoureuse simplicité, l'emboîtement à l'identique des parties dans le tout (fig. 2). La superficie obtenue (env. 6000 km^2 par unité) assure la fonctionnalité souhaitée de rapprocher l'administration et les administrés: de chaque commune, on peut en principe se rendre au chef-lieu de département dans la journée. La logique géométrique, tempérée par la culture et l'histoire, a finalement établi 87 départements aux noms de rivières et de montagnes avec 87 chef-lieux, soit une toute nouvelle mémorisation du territoire que l'on donne en apprentissage aux générations de conscrits et d'écoliers, un mémorisation du territoire physique qui gomme les références historiques et provinciales antérieures (fig. 3). Le positivisme du Siècle des Lumières nourrit toute cette construction: être rationnel et transparent dans la démarche, en finir avec les références historiques et politiques, fluctuantes et passionnelles et s'appuyer sur les données stables de configurations naturelles.

Le caractère... révolutionnaire? novateur? artificiel? de ce découpage tient plus encore à son module même, hors des normes de la fonctionnalité territoriale expérimentée. Le nombre des départements est à peu près trois fois supérieur à celui des provinces et trois fois inférieur à celui des «pays». Or, provinces et «pays» correspondent, dans leurs dimensions moyennes, aux deux niveaux où se nouent les liens de territorialité les plus constants et les plus stables. Le «pays», 3 à 1000 km^2, est le lieu des similitudes de paysages et d'activités —principe d'homogénéité—, et il en demeure de très anciennes traces (*pagi* gallo-romains). La région-province associe des pays différents mais contigus, selon une cohésion territoriale où les intérêts réciproques sont supérieurs aux intérêts divergents —principe de complémentarité. L'administration fiscale de l'Ancien Régime avait, d'ailleurs, bien repéré ce module puisque, en 1789, existaient 33 Généralités, assez judicieusement adaptées aux réalités géographiques sans se superposer aux 36 antiques provinces. Pourquoi, alors, en s'immisçant par pure convention entre les deux niveaux, plus ou moins «primitifs et spontanés» (cf. Demangeon A., in Rey V.) du fonctionnement spatial, le département a-t-il si bien résisté? Est-ce que la critique la plus fréquente à son égard —être artificiel en réunissant des unités sans passé commun ou de nature différente (3)— fut une critique pertinente par rapport à la finalité assignée au département? N'a-t-il surtout pas été le moule dans lequel la centralisation étatique a puisé une nouvelle vigueur? Ce que craignait le Constituant Malouet s'est effectivement produit avec le renforcement de l'administration napoléonienne... «dans tous les pays de la terre, le gouvernement peut être comparé à un loup sans cesse en proie à une faim dévorante. Si vous voulez le contenir en lui opposant 80



3. Le découpage de 1789

Source: Archives de France, Paris.

4. Le découpage des régions (1960)

roquets, il les dévore; mais si au contraire, vous lâchez contre lui 30 dogues puissants, il se retire». Toutefois, les débats de l'époque montrent combien souci de cohésion nationale et visées largement décentralisatrices cohabitaient dans l'élaboration du découpage; la pratique s'est ensuite orientée vers la centralisation.

Régionaliser avec un esprit centralisateur

Le découpage régional en larges mailles de 22 régions est l'aventure contemporaine de l'histoire des découpages territoriaux. Accompagnant l'expansion économique de l'après-guerre, il caractérise ce besoin nouveau d'aménager le territoire en orientant le développement et en réduisant les disparités spatiales, et il repose davantage sur le principe de la fonctionnalité que de l'homogénéité.

Dès 1956 sont définies «20 circonscriptions de planification» qui deviennent «circonscriptions d'action régionale» en 1960 (fig. 4). Le découpage régional, subdivision qui vient juste après l'Etat, entre dans les faits par la petite porte; il est à la fois technocratique et expérimental. Vingt-cinq ans seront encore nécessaires pour passer de la région comme circonscription technique à la région comme collectivité territoriale ayant un pouvoir autonome. Vingt-cinq ans au cours desquels on a admis que la décentralisation, en tant qu'impulsion centrale diffusée sur le territoire, n'était pas suffisamment performante, et qu'il fallait fournir aux forces et initiatives locales les institutions aptes à les mobiliser. En d'autres termes, il s'est agi de céder une partie des attributions de l'Etat aux unités régionales. La loi fondamentale du 2 mars 1982 relative «aux droits et libertés des communes, départements et régions» donne le pouvoir exécutif régional et départemental au président du conseil régional ou du conseil général, tandis que les anciens préfets, devenus commissaires de la République —selon une terminologie qui fait la révérence à la Révolution—, ont charge de garantir la cohérence des décisions régionales par rapport à la politique nationale. La France se trouve à l'aube de son fonctionnement comme Etat régional, à mi-chemin entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Les deux siècles passés ont-ils permis la conciliation entre l'esprit centralisateur jacobin (ou colbertien?) et l'esprit fédéraliste des Girondins?

Réalisé par un groupe de hauts fonctionnaires, le découpage régional de 1956 s'insérait dans un projet précis et limité du Commissariat au Plan. Le nombre d'une vingtaine de régions avait été imposé. Les directives commandaient un découpage «équilibré», «respectant les limites départementales», dans la meilleure des traditions administratives du pouvoir central de l'Etat. Jadis un jour de diligence, aujourd'hui un jour d'automobile: l'étendue de la région relève du même principe que celle du département, souder la relation entre le chef-lieu et les administrés, sans respect des entités «primitives ou spontanées». Le découpage ne manque pas de certaines irrégularités: quel rapport entre la puissance économique du Nord et celle du Limousin, entre l'unité de l'Alsace et la faible cohésion de la Bourgogne... Néanmoins, aucune modification n'a été apportée et ces régions commencent bel et bien à exister.

Fallait-il et pouvait-on établir un découpage avec un tout autre module, beaucoup plus grand ou beaucoup plus petit? Dans les deux cas, la question redevenait, brutalement, du ressort du régionalisme politique, avec des affron-

tements idéologiques durs, et donc peu susceptibles de concrétisation. Le XIXe siècle, dominé par l'interrogation sur la solidité de la nation française, avait hésité sur l'opportunité d'un découpage à larges mailles. Toutes les familles politiques sont partagées entre tenants du centralisme et tenants du fédéralisme régional, signe de la difficulté de la réponse et de l'authenticité de la question (Rey) (fig. 5). En 1989, dans une perspective d'intégration dans la Communauté européenne, on sait que de grandes unités de l'ordre de 5 millions d'habitants et 50 000 km^2 seraient plus adaptées; ces grandes régions sont repérables sur le territoire, et pourtant leur promotion est reportée au nom du risque qu'encourt l'unité nationale... Qui a gagné en 1982? Les centralisateurs qui ont établi 22 unités là où 8 ou 10 auraient eu place? Les régionalistes, qui ont glissé le principe d'autonomie politique dans le monde des 22 régions?

5. La trame des provinces

...diviser pour régner, ... diviser pour unir

«... toujours un immense effort face à la terre, face à la mer, pour stabiliser le territoire, effort qui traverse tout le pays et joue en faveur d'une centralisation unitaire» (F. Braudel).

La parcellisation administrative, pierre angulaire de l'édifice français, traduit une trop forte continuité d'attitudes pour n'être interprétée qu'en termes d'héritages. N'y-a-t-il pas un équilibre compensatoire entre la valeur symboliqe de la parcellisation et sa faiblesse fonctionnelle, parce que l'homo politicus est préféré à l'homo economicus dans le secret des mentalités françaises? On touche là à une manifestation spatiale concrète de l'élaboration d'une culture politique.

La phase révolutionnaire s'apparente à une boucle de rétroaction systémique, qui relance séculairement le tropisme fondamental à la source de la construction du territoire français, à savoir l'émiettement avec forte centralisation. Les forces socio-économiques changent mais la construction territoriale se poursuit dans la même direction; voilà, sur ce cas, infirmées les théories de «l'espace, simple support des sociétés», sans pour autant alimenter celles d'une téléologie de l'histoire.

(1) L'étymologie de région (regere) rappelle que l'acte de contrôle est à l'origine de la fonction de région. Cf. BRUNET R., 1983, «La régionalisation: étant ou gérant l'espace?», *Actes du colloque «Régions et régionalisation»*, Vérone, Associazione dei geografi italiani.
(2) In DUBY, 1975, *Histoire de la France rurale*, tome 1.
(3) Exemple du Calvados réunissant une champagne calcaire, une dépression argileuse et un morceau de massif ancien.
(4) In BRAUDEL, 1986, *L'identité de la France*, tome 1.

Références bibliographiques

ARCHIVES NATIONALES, 1987, *Espace français*, 190 p.
OZOUF-MARIGNIER M.V., 1989, *La formation des départements, la représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, EHESS, 362 p.
REY V., 1984, «Sur la pertinence géographique du «Système national», *GEOPOINT*, Avignon, Groupe Dupont, pp. 91- 95.
REY V., 1984, «La longue histoire des découpages territoriaux», *Géoscopie de la France*, Minard, pp. 241-259.