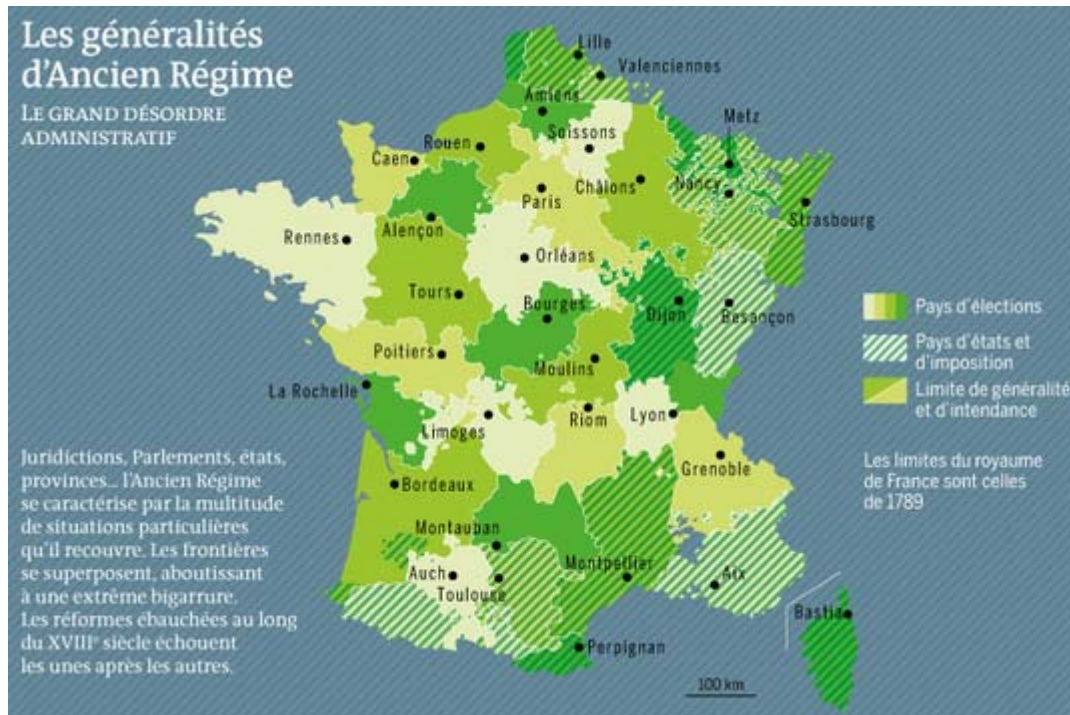


## 1789-2014, les batailles de l'espace français

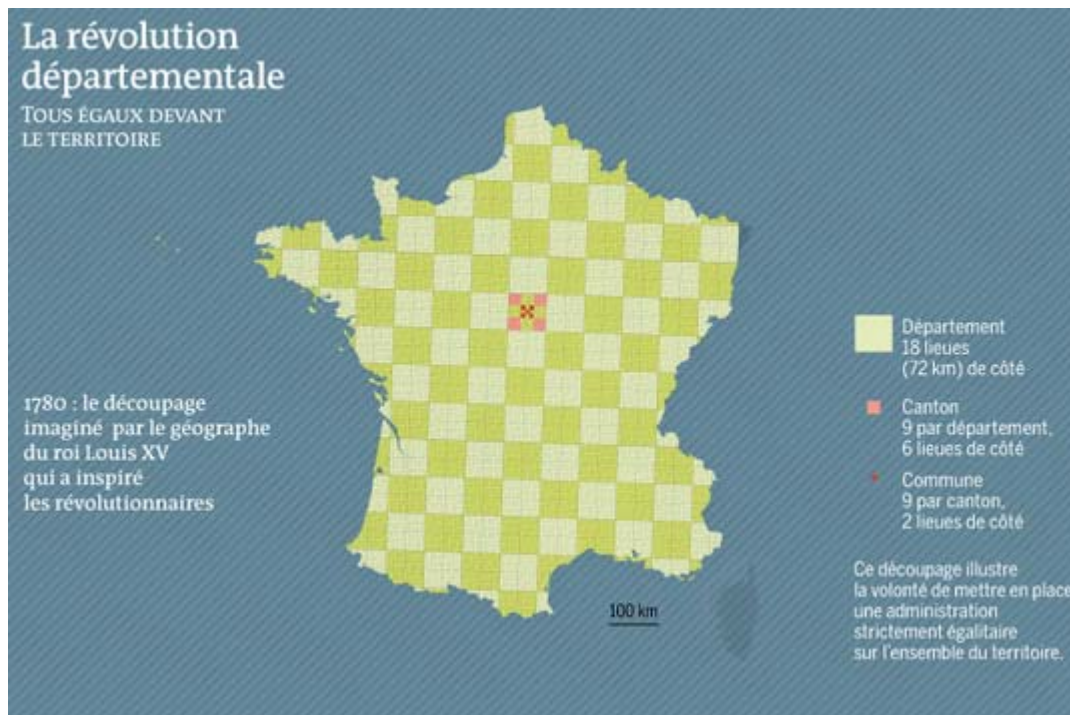
di Jérôme Gautheret e Thomas Wieder



Infographie Le Monde

C'est un domaine dans lequel la France garde sans conteste le leadership européen. Avec 36 681 communes, 101 départements, 22 régions de métropole et 5 d'outre-mer, elle compte à elle seule près de la moitié des circonscriptions administratives des vingt-huit Etats de l'Union européenne. Vouloir réformer cet écheveau complexe expose nécessairement les responsables politiques à de gros risques. François Hollande en fait l'expérience, lui qui, après avoir annoncé la mort à moyen terme des départements, a rendu publique, lundi 2 juin, une nouvelle organisation du territoire ramenant le nombre de régions de 22 à 14.

Les réactions suscitées par les annonces présidentielles sur le bien-fondé de tel ou tel rapprochement entre régions le rappellent : le découpage de l'espace français demeure un sujet passionnel. Cela ne doit rien au hasard. La question renvoie en effet à un moment fondateur de l'histoire nationale : la nuit du 4 août 1789, qui vit tout à la fois l'abolition des privilèges et l'esquisse d'une nouvelle architecture territoriale censée traduire, géographiquement, la soumission de tous les Français à la même loi. Dessinée pour répondre à l'aspiration égalitaire de l'été 1789, la carte administrative du pays est en cela bien davantage qu'un simple schéma de papier : c'est une représentation charnelle du territoire, un « lieu de mémoire » qui charrie tout à la fois le souvenir de la Révolution et l'idéal de la République.



Histoire des découpages administratifs de la France (4) | Infographie Le Monde

## LA CÉSURE FONDATRICE DE 1789

Pour comprendre la césure fondatrice que représente 1789 dans l'histoire administrative du pays, il faut rappeler ce qu'était la France d'Ancien Régime – le royaume de France : un conglomérat de provinces, pays, villes, diocèses et juridictions aux frontières souvent contradictoires, dans lesquelles foisonnaient exceptions, privilèges et conflits de compétences, hérités de l'histoire séculaire de l'accroissement du domaine royal. Un manteau d'Arlequin, en somme.

Afin de traduire dans l'espace le nouveau principe d'égalité, mais aussi d'organiser le plus aisément possible des élections et de lever plus efficacement l'impôt, un nouveau découpage est donc décidé dès les premières semaines de la Révolution. Pour cela, une commission est formée par l'Assemblée constituante, sur proposition de l'abbé Sieyès, en septembre 1789. Son travail s'achève six mois plus tard, le 26 février 1790. La révolution territoriale n'aura pas duré six mois.

Quels sont les critères du nouveau découpage ? La richesse ? Le peuplement ? Le territoire ? Les membres de la commission choisissent en fait de privilégier la troisième option, en s'inspirant tout d'abord des travaux du géographe Robert de Hesseln, qui avait imaginé en 1780 de découper le territoire sur la base des multiples de 9, soit 80 carrés (plus Paris) de 18 lieues de côté, chacun subdivisés en 9 districts, eux-mêmes découpés en 9 cantons. Un schéma parfaitement irréaliste, aboutissant à la création d'un très élégant damier, mais qui provoqua un tel scandale qu'il fut vite évacué.

Le comité de division, dominé par la figure du député normand Jacques-Guillaume Thouret, conservera en revanche l'ordre de grandeur, en le fondant cette fois sur des critères d'accessibilité : 80 unités environ, ce qui permet à chaque citoyen « *d'arriver de tous les points de ce territoire au centre de l'administration en une journée de voyage* ». Les tenants des particularismes provinciaux jugent cette nouvelle unité trop petite, mais ils ne sont pas écoutés : c'est précisément contre eux que la réforme est menée. Les paroisses de l'Ancien Régime sont en revanche maintenues.

Rebaptisées « communes », elles restent l'échelon de base, intangible, de l'espace français, et ce jusqu'à aujourd'hui.



Histoire des découpages administratifs de la France (3) | Infographie Le Monde

## NAPOLÉON, OU LE TRIOMPHE DU DÉPARTEMENT

Le 26 février 1790, 83 départements sont finalement définis. Ils sont nommés selon des critères de géographie physique (cours d'eau, reliefs et mers), au mépris des noms historiques des vieilles provinces. La réforme suscite un débat houleux. Mirabeau lui-même alerte l'Assemblée : « *Je sais bien qu'on ne couperait ni les maisons ni les clochers ; mais on trancherait ce qui est plus inséparable, on trancherait tous les liens que resserrent depuis si longtemps les mœurs, les habitudes, les productions et le langage.* » Il n'est pas écouté. Le philosophe irlandais Edmund Burke, grand contempteur de la Révolution, dénonce lui aussi l'extrême violence du procédé : « *C'est la première fois que l'on voit des hommes mettre en morceaux leur patrie de manière aussi barbare* », s'indigne-t-il. Mais le vent de l'histoire balaie tout. Rares sont ceux, pour tout dire, qui regrettent les provinces de l'Ancien Régime. Nul ne songera à les restaurer, même sous la Restauration...

Avec le recul, l'œuvre de la Constituante peut être considérée comme l'aboutissement d'un processus d'unification du territoire impulsé par la monarchie absolue. Et si Saint-Just, sous la Convention, s'agace des « *10 000 députés* » qui défilent devant l'Assemblée pour réclamer ajustements et privilèges locaux, le département entre très vite dans les mœurs : le révolutionnaire Pétion, ramenant Louis XVI à Paris après l'échec de la fuite à Varennes, en juin 1791, raconte ainsi que sur le chemin, le monarque prisonnier s'amuse à se remémorer les départements qu'il traversait, pour passer le temps. Même le roi s'était fait au nouveau découpage...

Si la Révolution a échoué à changer le rapport au temps des Français (l'instauration de la semaine de dix jours – la décade – et du calendrier républicain fit long feu), elle a réussi, à travers le département et le système métrique, à bouleverser leur rapport à l'espace. Avec l'Empire napoléonien, qui renforce la centralisation et impose la figure du préfet, le département triomphera

dans sa double dimension : une unité de représentation électorale, à travers le conseil général, et un espace de contrôle pour la capitale, par l'intermédiaire du préfet.

La modernité, qui avait mis à bas l'Ancien Régime administratif, en viendra toutefois très vite à menacer l'ordre nouveau. A partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le chemin de fer réduit considérablement les distances et la révolution industrielle provoque l'explosion des échanges. Peu à peu, les différentes parties du territoire se spécialisent. Le département, naguère accusé de ne tenir aucun compte du passé, est maintenant accusé de ne plus être adapté à l'avenir. En 1864, l'ingénieur Frédéric Le Play est le premier à évoquer concrètement son dépassement et le découpage du pays en treize grands ensembles, au nom de l'efficacité économique. Le serpent de mer de la grande réforme administrative remonte à la surface.

### **LA III<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE ET LES « SIX HEURES DE CHEMIN DE FER »**

Le débat resurgit dès les débuts de la III<sup>e</sup> République. Léon Gambetta, dès sa nomination à la présidence du Conseil, en 1881, propose une réforme de la carte administrative. Six ans plus tard, René Goblet, lui aussi président du Conseil, propose de redessiner la carte des départements en tenant compte de la distance que l'on peut désormais parcourir en six heures, grâce au chemin de fer. Dans les années suivantes, le débat est incessant. Il culmine à la veille de la première guerre mondiale, avec le projet de loi de Jean Hennessy, qui condamne les départements, et celui d'Alexandre Ribot, qui propose à l'inverse de leur accorder davantage d'autonomie.

Le débat, qui fait rage au Parlement, occupe également les géographes de la Belle Epoque. Révélateur, de ce point de vue, est le début de la monographie que consacre Henri Mettrier, en 1911, à la formation du département de la Haute-Marne : *« Aujourd'hui, on est généralement d'avis que la division départementale ne répond plus aux besoins de notre époque. (...) En présence de la rapidité inouïe dont bénéficient actuellement les communications et les transports, le maintien des départements trop petits, trop faibles, paraît une choquante anomalie. Les géographes leur reprochent de ne pas tenir compte des divisions naturelles du pays, les historiens de méconnaître les anciens groupements provinciaux qui rappellent la formation progressive du territoire français. Tous s'accordent pour voir dans l'organisation départementale établie en France une amorce hâtivement conçue, insuffisamment préparée, offrant à chaque pas des exemples de la méthode arbitraire avec laquelle le changement a été réalisé. »*

Si ce texte mérite d'être cité aujourd'hui, c'est qu'il reflète, à bien des égards, comme l'a rappelé le géographe Marcel Roncayolo dans *Les Lieux de mémoire*, de Pierre Nora (Gallimard, 1992), une opinion alors largement partagée.

### **VICHY, PARENTHÈSE ENCHANTÉE DU RÉGIONALISME**

En ce début du XX<sup>e</sup> siècle, le procès du département est à la mode. Dans cette bataille, l'extrême droite est la plus mobilisée. Contester le département, pour elle, n'est qu'un moyen parmi d'autres de poursuivre le combat contre la Révolution, puisque celui-ci en est l'héritier. *« Le département est un des pires mécanismes antiphysiques appliqués au cœur de la France »*, écrit ainsi Charles Maurras, le fondateur de l'Action française.

S'il trouve là ses plus fervents contempteurs, le département compte toutefois des adversaires ailleurs que dans les nostalgiques de l'Ancien Régime. D'authentiques républicains, au début du XX<sup>e</sup> siècle, réfléchissent à la façon d'adapter la carte de France aux exigences du monde moderne et de desserrer l'étouffement d'un centralisme excessif.

Sous la III<sup>e</sup> République, le projet le plus abouti est celui d'Etienne Clémentel, alors ministre du commerce, qui ébauche à la fin de la première guerre mondiale une carte d'une vingtaine de « régions économiques » articulées autour des chambres de commerce.

Soupçonnée de faire le jeu des conservatismes, l'idée régionaliste connaîtra logiquement une parenthèse enchantée sous Vichy. Dès son arrivée au pouvoir, à l'été 1940, le maréchal Pétain fait ainsi de la renaissance provinciale l'un des vecteurs de la révolution nationale. L'année suivante, dix-huit préfets régionaux sont instaurés – douze en zone occupée, six en zone non occupée. L'expérience est éphémère. A la Libération, la réforme est enterrée, et l'idée régionale est frappée du discrédit qui s'attache au régime de Vichy.

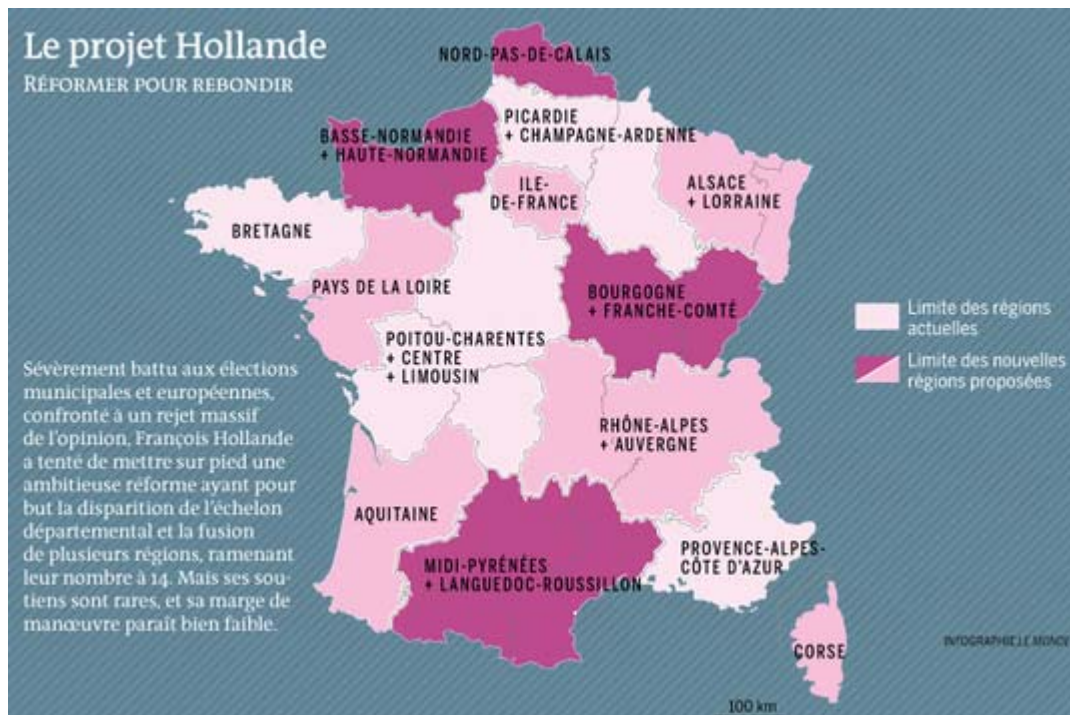


Histoire des découpages administratifs de la France (5) | Infographie Le Monde

## EDGAR FAURE ET LES « PROGRAMMES D'ACTION RÉGIONALE »

L'histoire aurait pu en rester là. Mais, dans les années 1950, la croissance économique est telle que le débat qui avait marqué les débuts de la III<sup>e</sup> République refait surface. Pour beaucoup, droite et gauche confondues, le constat s'impose : un siècle et demi après sa création, le département apparaît plus que jamais comme un cadre trop étroit pour répondre aux exigences d'une économie qui se veut planifiée. La réflexion aboutit en 1955-1956, sous le gouvernement d'Edgar Faure, avec la création des « *programmes d'action régionale* ».

Pilotée par Pierre Pflimlin, alors ministre de l'économie, la réforme aboutit à la création de 22 circonscriptions regroupant chacune entre 2 et 8 départements. La carte se garde bien de ne pas reproduire de trop près celle des anciennes provinces : ainsi Nantes, ancienne capitale ducale, se trouve détachée de la Bretagne, et la Moselle n'est pas réunie à l'Alsace, alors que les deux ont en commun de toujours appliquer le concordat de 1801.\*



Histoire des découpages administratifs de la France (7) | Infographie Le Monde

## LA RÉGION COMME ENTITÉ POLITIQUE

Avec la IV<sup>e</sup> puis la V<sup>e</sup> République, l'idée régionale va finir par changer de sens. Elle n'est plus désormais, ou disons plus seulement, l'apanage des thuriféraires de la France d'avant. Elle devient bien plutôt celle des planificateurs de la France d'après. Dans son discours de Lyon, le 24 mars 1968, Charles de Gaulle le dit clairement. Pour lui, les « *activités régionales (...) apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain* ».

Horizon des nostalgiques avant 1940, unité de référence de la pensée technocratique pendant les « trente glorieuses », la région finira par devenir, à la faveur des lois de décentralisation du début des années 1980, une entité politique à part entière, dotée d'un exécutif élu, le conseil régional. Cette légitimité démocratique du cadre régional, qui n'est autre que la réplique, à une autre échelle, de celle dont bénéficie le conseil général, est sans doute pour beaucoup dans les passions actuelles que suscite l'actuel redécoupage territorial.

Car il en va aujourd'hui de la région comme du département. L'un et l'autre, par les missions de service public qu'ils exercent et le caractère représentatif de leurs assemblées électives, renvoient aux idéaux égalitaires de la République. Jusqu'à susciter un attachement qui rend la moindre réforme politiquement explosive.