

# **LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE : DE L'UNITÉ À LA DIVERSITÉ**

PAR

Nathalie MERLEY

*Maître de conférences à l'Université Jean Monnet de Saint Etienne  
C.E.R.A.P.S.E.*

L'article 1er de la loi du 28 pluviôse an VIII, en énonçant "le territoire européen de la République sera divisé en départements et arrondissements communaux" manque singulièrement de précision. L'emploi du futur donne en effet à penser que vont être créées, *ex nihilo*, deux nouvelles divisions du territoire, et deux seulement. Or que se passe-t-il ? Pour la France européenne, le législateur ne crée pas le cadre départemental, il se contente de conserver celui réalisé en 1790 avec les quelques retouches nées du maintien de l'ordre jacobin à l'intérieur des frontières et de la politique d'annexion au-delà, soit un total de quatre-vingt dix-huit départements<sup>1</sup>. Certes, au plus fort de l'expansionnisme napoléonien, l'Empire ne comptera pas moins de cent trente départements. Mais, dans l'immédiat, en 1800, seul le département du Mont-Terrible<sup>2</sup> est supprimé pour être réuni à celui du Haut-Rhin. Par ailleurs, mais il faut attendre l'article 59 pour le comprendre nettement, la loi de l'An VIII retient un autre échelon, celui des communes. Quarante cinq mille entités sont ainsi consacrées, ce qui, à quelques milliers près, revient à

---

1. Aux 83 départements créés en 1790 (décret du 26 février 1790) viendront s'ajouter les départements du Vaucluse, qui éloigne Avignon de Marseille (décret du 25 juin 1793), et de la Loire, par scission du Rhône-et-Loire dont le chef lieu, Lyon, est en révolte (création du 12 août 1793 confirmée par la Convention le 19 novembre 1793). La Corse divisée en deux départements (le Golo et le Liamone) fait sécession (consulte général du 15 juin 1794). La Savoie est transformée en un département appelé Mont Blanc (le 27 novembre 1792), le Comté de Nice devient département des Alpes maritimes (le 31 janvier 1793). En 1795, neuf départements sont créés pour les Pays-Bas.

2. Créé en mars 1793 à l'occasion de l'annexion de la République de Rauraci.

effectuer une nouvelle fois un simple retour aux découpages de 1790. Finalement, la seule division du territoire véritablement opérée en 1800 est celle de l'arrondissement. Trois cent quatre-vingt dix huit cadres intermédiaires, entre départements et communes, qui ne rencontrent pas les frontières des anciens districts révolutionnaires ni celles des municipalités de canton du Directoire qui disparaissent purement et simplement.

Quelles peuvent être les causes de cette imprécision ? Une première explication doit être recherchée dans les rapports qu'entretiennent loi et Constitution de l'An VIII. En effet, l'article 1er de la loi du 28 pluviôse ne fait que reprendre, presque mot à mot, l'article 1er de la Constitution. Il en épouse ainsi les ambiguïtés. En effet, l'absence de mention du découpage communal au début de la loi est en grande partie le fruit de la volonté, maintes fois exprimée par Roederer et Daunou, de ne pas apparaître en contradiction avec la loi fondamentale qui n'évoque pas cet échelon. Cet argument de hiérarchie des normes semble par ailleurs assez commode. Il permet de clore plus facilement le débat de fond relatif à la reconnaissance du cadre communal. La seconde cause à cette imprécision, plus déterminante, tient à ce que la question de la division du territoire n'est pas, en 1800, centrale. Ce qui compte alors véritablement c'est l'organisation des pouvoirs qui est faite à l'intérieur des cadres. La "grande affaire" de l'An VIII consiste dans l'institution du Préfet et non pas dans la cartographie administrative.

Ces réserves étant faites, il reste que le découpage territorial de la loi du 28 pluviôse obéit bien entendu à une certaine logique. Quelle était-elle ? Est-elle toujours d'actualité ? Peut-on lui imaginer un avenir ?

Hier comme aujourd'hui, le découpage du territoire répond à deux types de préoccupations qui, bien qu'intimement mêlées, peuvent être, sur le plan des idées, séparées<sup>3</sup>. En premier lieu, les divisions territoriales jouent un rôle en matière de configuration de la communauté nationale. Cadres d'exercice des différents pouvoirs, nationaux et locaux, elles favorisent, plus ou moins, leur expression. Elles influent donc sur le degré d'unité, d'intégration, de la Nation. Sur ce point l'apport de la loi du 28 pluviôse an VIII est assez mince. Sans véritable controverse, les justifications apportées au découpage napoléonien reprennent une argumentation développée avec beaucoup plus d'éclat par les révolutionnaires. En second lieu, les divisions territoriales jouent également un rôle en matière d'organisation de l'activité des administrations, étatiques et locales. Cadres d'action des différents services publics, elles intéressent la cohérence de l'action administrative. Sur cet aspect, mésestimé par les révolutionnaires, l'apport de la loi de l'An VIII est à l'évidence beaucoup plus important.

3. Merley (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, Préf. H. Oberdorff, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1998.

L'intérêt de la loi du 17 février 1800 quant à la question de la fonction des découpages territoriaux est donc inégal. Mais au-delà de ce premier constat sur lequel nous reviendrons plus amplement, il faut insister sur le paradoxe que révèle cette "grande loi" : elle fixe dans le marbre (le "granit" !) une division du territoire mais les idées qui l'ont inspirée ne guident plus, deux cents ans après, la conception du découpage territorial. En effet, la loi du 28 pluviôse an VIII est bien une des pierres d'angle du modèle classique d'administration du territoire qui fait de celui-ci un instrument d'unification de la Nation et de l'appareil administratif. Mais, sous l'effet conjugué des réformes de décentralisation et de déconcentration, des politiques d'aménagement du territoire, ce modèle a vécu. La fonction première du découpage territorial est aujourd'hui de permettre la reconnaissance de la diversité de la République (I) et de l'action administrative (II).

### ***I - LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE : DE L'UNITÉ À LA DIVERSITÉ DE LA RÉPUBLIQUE***

En l'An VIII, les divisions du territoire sont des instruments à disposition du pouvoir central pour unifier, au besoin par la force, la Nation identifiée à l'État, lui-même identifié à la République une et indivisible<sup>4</sup> (A). Aujourd'hui, dans un contexte de dilution du territoire national dans d'autres espaces de souveraineté, les découpages territoriaux ont pour rôle la reconnaissance de la diversité infra nationale et donc d'une République qui ne se confond plus avec l'État-Nation (B).

#### ***A) L'unité de la République imposée par le découpage du territoire***

Les cadres territoriaux napoléoniens doivent permettre au pouvoir central d'imposer l'unité de la Nation qui est alors totalement confondue avec l'État et la République. Cette logique est empruntée à la pensée des révolutionnaires de 1790 qui promeuvent ainsi leur idéal unitaire. Le législateur de l'An VIII se contente largement de reprendre à son compte cette conception tant en ce qui concerne le découpage dans son ensemble que chacune des subdivisions territoriales.

En premier lieu, il ne fait pas de doute que la cartographie retenue concrétise le principe d'unité et d'indivisibilité de la République, présent dans la Constitution de l'An VIII<sup>5</sup>. Or celui-ci est, à l'époque, conçu comme un princi-

4. Ce qui explique d'ailleurs largement que le terme de République soit conservé par la Constitution de l'an VIII alors même qu'il ne correspond plus à l'organisation des pouvoirs au sommet. Pour Napoléon, la République est l'État et non pas une affaire de nature du régime.

5. La loi du 28 pluviôse an VIII ne reprend pas ce principe contenu à l'article 1er de la Constitution de l'an VIII, non pas afin de le masquer mais pour des questions de répartition des rôles entre Constitution et loi, celle-ci étant censée n'exprimer que des principes administratifs.

pe de soumission des parties au fameux "grand Tout", cher à Thouret<sup>6</sup>. Il implique une stricte indifférenciation de la communauté nationale en excluant toute possibilité de sécession, de compétences propres aux organes locaux. Il induit une stricte uniformité du droit applicable et des structures territoriales ; ce qui rejoint d'ailleurs le projet égalitaire révolutionnaire<sup>7</sup>. La loi du 28 pluviôse an VIII participe d'une lecture particulièrement unitaire de l'unité et de l'indivisibilité de la République au regard des modalités de désignation des organes locaux. Le système électif mis en place ne doit en effet pas tromper. Il sert la désignation de listes de notabilités sur lesquelles le pouvoir central choisit des administrateurs qui lui seront donc largement acquis. L'élection n'est bien évidemment pas conçue comme un moyen permettant l'expression d'une quelconque nature politique des collectivités circonscrites<sup>8</sup>.

En second lieu, ce sont chacune des circonscriptions de la loi du 28 pluviôse qui participent de cette logique d'unification par l'indifférenciation de la communauté nationale. Il en va tout d'abord ainsi de la conservation du département, instrument fétiche de cette conception. On sait en effet que, même si certaines contraintes liées au milieu ont été intégrées, la taille et le nombre des départements sont, en 1790, pensés de façon à pouvoir déstructurer les lieux de pouvoir de l'Ancien Régime, sans concurrencer le pouvoir central<sup>9</sup>. Ce raisonnement, que le Directoire avait fait sien en constitutionnalisant la dimension des départements, convient tout à fait au législateur de l'An VIII. La référence aux travaux des révolutionnaires se fait alors particulièrement élogieuse, considérant que "*la division départementale fut une des plus grandes et des plus heureuses conceptions de l'Assemblée constituante*"<sup>10</sup>. Cette logique d'unification est également à l'œuvre à propos de l'échelon communal. Certes, l'idée de communautés infra nationales est évoquée à son propos<sup>11</sup>. Mais, à nouveau dans la droite lignée des propos tenus par Thouret en 1790, les communes sont alors conçues comme des communautés domestiques, des familles<sup>12</sup>. Leur découpage n'est donc pas envisagé comme un instrument de reconnaissance de l'existence d'un véritable pouvoir local communal au sens de pouvoir de nature

6. Thouret, *Archives parlementaires*, 1ère série, Tome 9, p. 655. Voir également l'instruction législative du 8 janvier 1790 : "*L'Etat est un, les départements ne sont que les sections du même tout : une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun.*"

7. Debbasch (R.), *Le principe révolutionnaire d'unité et indivisibilité de la République*, Préf. M. Debré, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1988, p. 71 et suiv.

8. Regourd (S.), "De la décentralisation dans ses rapports à la démocratie. Genèse d'une problématique", *R.D.P.*, 1990, p. 970.

9. Ozouf-Marignier (M.-V.), *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18ème siècle*, Paris, Ed. de l'E.H.E.S.S., 1989.

10. Dieudonné, *A. P.*, Paris, 1862, p. 195 qui le qualifie également de "*clef de voûte de l'édifice social*", p. 203. Voir aussi, par exemple, Daunou, p. 179, Chaptal, p. 229.

11. On remarquera le très beau discours du Tribun Delpierre qui se fait alors le chantre des identités communales. Mais son discours est isolé.

12. Thouret, *op. cit.*, p. 726. Voir dans le même sens, Target, *A. P.*, 1ère série, Tome 9, p. 747. En 1800, voir notamment Roederer, *A. P.*, Paris, 1862, p. 171.

politique<sup>13</sup>. Comme le souligne Roederer, les municipalités restent de simples “*agences des arrondissements*”<sup>14</sup>, ce qui d’ailleurs permet à la loi du 28 pluviôse an VIII de ne pas paraître en contradiction avec la Constitution qui ne semblait prévoir que deux degrés d’administration. Enfin, cette idée d’unité imposée à la communauté nationale s’exprime de façon plus circonstanciée à l’égard de l’arrondissement. Ses concepteurs se plaisent à souligner son absence d’ancrage sociologique. La fixation de ses limites est opérée par l’Etat central, d’en haut, afin qu’il soit “*tout entier tourné vers le bien public*” et non pas perverti par les intérêts particuliers et partisans des “*localités*”, comme ce fut le cas des districts<sup>15</sup>. A l’évidence, en ce qui concerne les arrondissements, le législateur de l’An VIII souhaite faire plus et mieux que les révolutionnaires.

Même si l’argumentation est moins développée, moins riche, qu’en 1790, il ne fait guère de doute que le découpage napoléonien est un instrument à disposition du pouvoir central pour unifier la communauté nationale. Ce modèle, âprement discuté durant la période Révolutionnaire, ne fait plus, en 1800, l’objet de véritable controverse. Il va se figer pour plus d’un siècle et demi. En effet, jusqu’aux années 1980, le découpage du territoire est largement conçu comme un moyen de localisation dans l’espace de vagues collectivités qui ne doivent leur existence qu’à l’Etat central et à lui seul. Alors même que les communes, les départements puis, bien plus tard, les régions acquièrent la personnalité juridique, leur territoire reste conçu comme le simple support de collectivités plus largement publicisées mais qui doivent leur existence à l’Etat et non pas à leur éventuelle unité intrinsèque<sup>16</sup>. Ce constat serait aggravé s’il fallait aborder l’organisation des institutions locales. Longtemps l’élection des autorités locales n’est pas pensée en termes de démocratie représentative et donc politique, les possibilités de diversifications institutionnelles sont extrêmement réduites, l’exercice des compétences qui leurs sont confiées par le législateur ne leur permet pas de faire valoir, pour reprendre l’expression célèbre du Professeur Burdeau, une “*idée de droit qui leur soit propre*”. Le même type de remarques pourrait être fait à propos des notions de collectivités territoriales et de libre administration qui vont être interprétées dans un sens très réducteur quant à la place des groupements infra nationaux au sein de la République.

Ce modèle a donc été d’une remarquable permanence et continue aujourd’hui encore d’avoir ses adeptes. Il est pourtant largement remis en cause. Le droit positif lui-même est, dans une certaine mesure, favorable à ce que les découpages territoriaux permettent l’expression de véritables communautés infra nationales et donc de la diversité de la République.

13. Lanza (A.), *L’expression constitutionnelle de l’administration française*, L.G.D.J., 1984, p. 134, Chapuisat (J.), *La notion d’affaire locale en droit administratif*, Thèse Paris II, 1971, p. 303.

14. Roederer, *op. cit.*, p. 222.

15. Roederer, *ibid.*, p. 169, Chaptal, *op. cit.*, p. 229.

16. Guglielmi (G.-J.), *La notion d’administration publique dans la théorie juridique française. De la Révolution à l’Arrêt Cadot (1789-1889)*, L.G.D.J., 1991, p. 350.

### *B) La diversité de la République reconnue par le découpage du territoire*

L'idée, suivant laquelle les découpages territoriaux peuvent être des instruments de reconnaissance de la diversité des groupements infra nationaux, se manifeste dans des postures différentes qu'il convient de distinguer même si les argumentations sont le plus souvent mêlées. En sus de ces propositions qui alimentent l'idéologie relative au découpage du territoire, le droit positif accrédite cette logique de diversification.

Historiquement, cette conception est très souvent mobilisée pour défendre l'intangibilité du cadre communal. Elle est également un leitmotiv de la pensée régionaliste (d'abord pour réclamer un découpage régional, puis pour critiquer celui finalement opéré). Plus rarement, on la trouve évoquée à propos des départements. Récemment, cette idée est exprimée à propos de certaines formules de coopération intercommunale comme les communautés de commune ou d'agglomération. Les pays sont également vantés dans leur capacité à définir de nouveaux espaces de solidarités disposant d'un véritable contenu sociologique. Cette façon d'envisager les subdivisions territoriales est porteuse de deux types de propositions quant à leur fonction propre. Pour les uns, elles doivent être conçues comme de simples révélateurs d'entités de droit naturel c'est-à-dire dont l'existence est antérieure à l'Etat<sup>17</sup>. Ce raisonnement s'exprime avec prédilection à propos des communes (il est vrai que le mode de formation des cadres communaux en France se prête à une telle analyse)<sup>18</sup> mais également des régions pour lesquelles joue le mythe provincialiste d'une région éternelle<sup>19</sup>. Les pays véhiculent également cette idéologie puisqu'on évoque à leur propos les très anciens *pagi* gaulois<sup>20</sup>. Les autres, tout en admettant que la configuration sociologique des groupements infra nationaux n'est pas indifférente aux découpages opérés, insistent sur le rôle actif qui leur revient : au fil du temps, ils peuvent influencer sur l'intensité des liens communautaires. Certes, l'élément important reste l'investissement institutionnel de ces cadres, mais la "séparation géographique" participe également à la "cristallisation" des identités locales<sup>21</sup>. Une telle conception permet de réfuter l'idée d'artificialité des divisions territoriales pour mettre en évidence leur capacité différenciée à susciter l'appartenance, elles sont des facteurs de pluri-appartenances diverses, selon les individus et les lieux, susceptibles de varier dans le temps.

17. Sur ce sujet, voir Merley (N.), *op. cit.*, p. 407 et suiv.

18. Sur ce sujet, voir Bourjol (M.), *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, Coll. "Administration nouvelle", 1975, pp. 59-60.

19. Turpin (D.), "Provinces et départements", in Moreau (J.) et Verpeaux (M.) (dir.), *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Colloque de Besançon, 1989, Paris, Economica, 1992, pp. 199-200 ; Ozouf-Marignier (M.-V.), *op. cit.*, pp. 55-56.

20. Par exemple en ce sens : *Rapport sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, n° 35, Sénat, Tome II, séance du 19 octobre 1994, p. 93.

21. Chevallier (J.), "La réforme régionale", *Le pouvoir régional*, Paris, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1982, pp. 169-171.

Cette logique de diversification de la République par le découpage territorial est sous-tendue par le droit positif relatif aux pouvoirs locaux. Elle alimente la réforme de 1982. La généralisation du système électif, les transferts d'exécutifs et de compétences, les changements affectant le contrôle des actes des collectivités territoriales, manifestent cette idée et, en retour, la fortifient. La loi du 6 février 1992 qui utilise l'expression de "libre administration du territoire de la République" suggère également que la République ne se confond pas avec l'Etat personne administrative lui-même confondu avec la Nation. Le concept de République prend un autre sens, celui d'une Nation qui pour être indivisible n'en est pas moins construite, diverse.

La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'indivisibilité accepte une telle évolution. Certes, comme le pose très nettement la décision de 1991 *Statut de la Corse*, ce principe interdit que l'expression de "*peuple corse composante du peuple français*" puisse être utilisée car, nous dit le Conseil constitutionnel, il n'existe qu'un seul peuple français<sup>22</sup>. Mais au-delà de cette interdiction, symboliquement forte, il faut admettre que le principe d'indivisibilité de la République n'a plus qu'un simple rôle de défense du caractère unitaire de l'Etat. En effet, en 1982 il autorise le changement des modalités du contrôle administratif conduisant ainsi à ce que l'unité nationale soit affaire de soumission à un système normatif et non pas aux desiderata du centre que le préfet peut localement imposer<sup>23</sup>. Ce principe constitutionnel permet également une diversification institutionnelle très poussée, en fonction des caractéristiques des communautés en cause, comme en témoigne la possibilité reconnue, à propos de la Corse, de créer, sur le territoire métropolitain, des catégories de collectivités territoriales *sui generis*, éventuellement composées d'une seule unité<sup>24</sup>. Enfin, et peut-être surtout, cette logique est portée par le principe constitutionnel de libre administration. Comme l'a démontré Monsieur Bacoyannis, la notion juridique de libre administration a une portée très différente de celle de décentralisation (notion d'ailleurs ignorée par la Constitution)<sup>25</sup>. Alors que la décentralisation s'opère à partir de l'Etat au profit de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique, la libre administration met l'accent sur l'existence de libertés locales attachées au groupe humain, à la société de citoyens<sup>26</sup>. Elle est une liberté, constitutionnellement garantie, dont le respect s'impose à l'Etat, sous le contrôle du juge. Bien entendu cela ne signifie pas que les communautés infra nationales puissent faire tout et n'importe quoi. Nous l'avons déjà évoqué, le juge (administratif) est là, ou devrait être là, pour sanctionner les éventuelles illégalités des

22. Décision n° 91-290 D.C. *Statut de la Corse*, Rec. p. 50.

23. Voir les décisions n° 82-137 D.C et n° 82-138 D.C. *Lois de décentralisation*, Rec. p. 38.

24. Décision n° 91-290 D.C. *Statut de la Corse*, *op. cit.*

25. Bacoyannis (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration*, Préf. L. Favoreu, Presses Universitaires d'Aix-Marseille / Economica, Coll. "Droit Public Positif", 1993.

26. Voir également Bourjol (M.), "Libre administration et décentralisation", *Vertus et limites de la décentralisation*, Colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont Ferrand, *Les Cahiers du Droit Public*, pp. 89-90.

collectivités locales. Par ailleurs, en tant que norme constitutionnelle la libre administration peut entrer en conflit avec d'autres normes de même statut, devant lesquelles elle devra éventuellement s'incliner. On sait ainsi que, dans l'état actuel de la jurisprudence du juge constitutionnel, le principe de libre administration ne peut pas conduire à ce que des libertés publiques soient exercées de façon différente sur l'ensemble du territoire<sup>27</sup>. Le cadre national doit donc en la matière retrouver sa pure et parfaite uniformité. Il reste que la libre administration participe de cette conception qui fait des découpages territoriaux des instruments de reconnaissance de la diversité des groupements infra nationaux de la République.

Cette logique qui semble désormais présider à la division du territoire est, dans ses effets, ambivalente. Elle permet sans doute d'assouvir les sentiments d'appartenance infra nationaux et peut ainsi, le plus souvent, amortir certaines tensions centrifuges, au bénéfice de l'ensemble national. Elle peut être aussi, notamment sous l'influence de la construction européenne, source de contestation de ce cadre<sup>28</sup>. En toute hypothèse, il est aisé de constater que cette liberté des groupements locaux reste bien formelle pour tous ceux qui n'ont pas les moyens matériels de la faire vivre. En d'autres termes cette logique est sans conteste porteuse d'importantes disparités et l'on est bien loin de la force égalitaire du modèle révolutionnaire que la loi du 28 pluviôse véhicule et assoit. S'il semble vain d'imaginer un retour pur et simple à cette logique, il est permis d'espérer que l'État central s'investisse, plus et mieux qu'il ne le fait actuellement, dans la réduction des inégalités entre les territoires<sup>29</sup>. Il lui faudrait alors être plus offensif en ce qui concerne les systèmes de péruations centraux, la politique d'aménagement du territoire... Il renouerait ainsi avec un aspect séduisant de la logique napoléonienne : son volontarisme.

Un même constat d'évolution profonde doit être fait en ce qui concerne cette fois-ci le rôle des découpages territoriaux en matière d'organisation de l'activité administrative. Pourtant, de prime abord, les points communs pourraient être plus faciles à trouver. Si les mots employés ne sont plus tout à fait les mêmes, on évoque, en 1800 comme en 2000, pour justifier les découpages territoriaux des arguments d'efficacité de l'action administrative, de réponse aux besoins des usagers, d'économie budgétaire par l'utilisation optimale des moyens financiers et humains de l'administration... Mais, deux siècles après, la division du territoire n'a plus pour fonction de permettre au pouvoir cen-

27. Voir notamment les décisions n° 85-189 D.C. du 18 Janvier 1985, Rec. p. 36, n° 93-329 D.C. du 13 Janvier 1994, Rec. p. 9, n° 96-373 D.C. du 9 avril 1996, Rec. p. 43.

28. Chevallier (J.), "La région dans le système politico-administratif français", *L'institution régionale*, Paris, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1984, p. 15 ; "L'Etat-Nation", *R.D.P.*, 1980, p. 1271. Voir également *Centre, périphérie, territoire*, Paris, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1978.

29. En ce sens, Alliès (P.), "Europe, pouvoirs locaux : un nouvel Etat ?", in Crozier (M.) et Trosa (S.) (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'Etat*, Paris, Ed. Pouvoirs locaux, 1992, p. 135.

tral d'imposer, en tout point du territoire et avec rapidité ses décisions. Elle sert désormais une logique de diversification de l'action administrative.

## **II - LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE : DE L'UNITÉ À LA DIVERSITÉ DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**

Le véritable apport de la loi du 28 pluviôse an VIII à la conception des découpages territoriaux concerne leurs rôles en matière d'organisation de l'activité administrative. Ils sont tout entiers tournés vers un but : l'unité de l'action de l'Etat (A). Cette logique cède aujourd'hui le pas à une logique de diversification de l'activité administrative dans laquelle prime l'adaptation des décisions aux réalités locales (B).

### ***A) L'unité de l'action administrative imposée par le découpage du territoire***

La division du territoire de l'an VIII est fondamentalement un instrument d'unification de l'appareil d'Etat permettant au pouvoir central d'imposer de façon uniforme sur tout le territoire ses décisions. L'accent est mis sur cette fonction par réaction aux désordres administratifs de la Constituante et de la période conventionnelle que le Directoire n'a pas réussi à endiguer. Ce raisonnement participe donc d'une forme de pragmatisme du législateur. Mais il trouve également son fondement dans une véritable théorie de l'action administrative : les divisions territoriales sont au service de la fameuse "*procuracion d'action*" dont Roederer s'applique à préciser le sens<sup>30</sup>. Cette logique s'exprime tant au travers de la taille des découpages que de leur emboîtement.

En ce qui concerne la taille des découpages territoriaux, l'argumentation est peu développée pour les départements et les communes puisque alors ces niveaux ne sont pas redécoupés. Néanmoins, le retour aux municipalités est bien présenté comme permettant d'atteindre, pour le compte de l'Etat central, un niveau d'exercice efficace des fonctions de police et d'état civil. Ce raisonnement est, cette fois-ci de façon très explicite, au cœur du découpage des arrondissements. Il préside aux modalités mêmes de leur division qui ne fait l'objet d'aucune négociation au niveau local pour être imposée par le pouvoir central. Concrètement la liste des arrondissements est simplement annexée à la loi du 28 pluviôse an VIII, chacun d'entre eux étant désigné par un numéro. L'idée d'efficacité des décisions prises par le pouvoir central détermine aussi leur taille. Certes, l'annexe précitée à la loi du 28 pluviôse les présente comme définis par un nombre à peu près régulier de cantons. Mais il s'agit là d'une commodité pour couper court à un débat généralisé sur les limites de chacun des arrondissements. En réalité, le découpage alors opéré poursuit un double objectif. D'une

---

30. Roederer, *op. cit.*, pp. 169-170.

part, la taille des arrondissements intéresse leur fonction comme circonscription électorale. Elle doit alors être suffisamment importante pour permettre l'émergence d'administrateurs compétents. D'autre part, ce cadre doit englober certaines fonctions administratives (justice, finances, police) qui jusqu'alors utilisent des circonscriptions proches mais néanmoins disparates. La division en arrondissements obéit à un plan d'ensemble devant permettre au pouvoir central de remettre de l'ordre dans les circonscriptions nées de certaines pratiques administratives, en unifiant leur taille. De façon combinée, la population qu'ils embrassent, leur homogénéité et l'uniformité qu'elle implique, leur nombre (plus réduit que celui des districts et des municipalités de canton) s'inscrivent dans cette perspective d'unification de l'activité administrative au bénéfice de l'autorité des décisions du pouvoir central. Enfin, c'est l'emboîtement de ces différents échelons qui sert cette logique d'unification de l'appareil d'Etat. Il doit permettre une "chaîne d'obéissance" et l'arrondissement, niveau intermédiaire entre département et communes, est le maillon indispensable de cette chaîne.

Ce modèle, illustré par la célèbre image de la pyramide étatique s'est lui aussi avéré d'une étonnante longévité. Le redécoupage des arrondissements en 1926, la création du découpage régional dans les années soixante, cherchent certes à adapter la carte administrative en fonction de nouvelles exigences fonctionnelles. Mais la logique reste la même : découper pour unifier l'activité administrative en recherchant l'exacte et uniforme application des décisions centrales. Il faut attendre les années quatre-vingts pour admettre que la pyramide soit inversée<sup>31</sup>. En effet, la multiplication des interventions publiques et le besoin d'articulation des actions étatiques avec les actions locales, transforment la fonction des découpages territoriaux. Ils sont désormais des instruments de diversification de l'action administrative.

### ***B) La diversité de l'action administrative recherchée par le découpage du territoire***

Les divisions du territoire doivent permettre à l'action administrative de se diversifier. Il en est ainsi pour les zonages nés des politiques d'aménagement du territoire, les circonscriptions administratives spécialisées. De façon peut-être un peu plus surprenante, il en va de même en ce qui concerne les circonscriptions dites de droit commun que sont les régions, départements et arrondissements. Une telle logique s'est largement développée hors des formes juridiquement contraignantes avec de simples circulaires voire tout simplement des pratiques administratives. L'expérimentation s'y est largement développée<sup>32</sup>. Ce n'est que dans un deuxième temps que le droit positif est intervenu, entérinant et ancrant ce processus.

31. De façon tout à fait éloquente, Thoening (J.-C.), Dupuy (F.), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

32. Voir particulièrement la fameuse circulaire de 1989 sur le renouveau du service public et les nombreux séminaires gouvernementaux qui l'ont accompagnée, dont les actes ont été

A l'évidence, les zonages particuliers mis en œuvre par les politiques d'aménagement du territoire, nationales, européennes ou locales, conduisent les administrations étatiques à investir des espaces qui ne rencontrent pas les frontières de leurs circonscriptions. La multiplicité des modalités juridiques de sélection de ces espaces fait écho à la diversité de ces périmètres et de leurs modalités d'administration par l'Etat. Une telle logique de diversification est également évidente au regard de l'existence des nombreuses circonscriptions administratives dites spécialisées. Il est en effet possible de dénombrer pas moins de quatre modèles de circonscriptions administratives spécialisées<sup>33</sup>. Certaines sont interdépartementales mais restent infra régionales<sup>34</sup>, d'autres sont interdépartementales et à cheval sur plusieurs régions administratives<sup>35</sup>, d'autres encore sont interrégionales en regroupant un nombre parfait de régions administratives<sup>36</sup>, les dernières enfin sont interrégionales et à cheval sur différentes régions administratives<sup>37</sup>. Au fil du temps le jardin à la française est devenu une véritable jungle. Les justifications, les paramètres pris en compte pour justifier ces découpages sont très variables, propres à chacune des circonscriptions. Ainsi, pour ne retenir que quelques illustrations : les circonscriptions les plus anciennes concernent des exceptions aux compétences préfectorales, les plus récentes montrent clairement une volonté de répondre de façon plus adaptée à de nouvelles préoccupations fonctionnelles, comme il en va par exemple du plan armée 2000.

De façon *a priori* moins évidente, le découpage du territoire, dit de droit commun, sert également cette diversité. Il est tout d'abord possible de constater, dans la localisation des services déconcentrés, un jeu sur l'emboîtement territorial. En effet, les ministères choisissent, pour l'implantation de leurs services déconcentrés, parmi les différentes circonscriptions de droit commun celles qui conviennent le mieux à la mise en œuvre de leur politique. Si la majeure partie ont une double représentation départementale et régionale, certains ne sont organisés qu'au niveau régional. Finalement, seuls les ministères de l'Équipement et de l'Économie se rapprochent du schéma supposé classique d'une triple représentation étant entendu que la présence au niveau de l'arrondissement n'a vraiment rien de systématique<sup>38</sup>. Ensuite, localement, les services déconcentrés se regroupent, compte tenu d'exigences fonctionnelles propres, et investissent ainsi les découpages territoriaux de droit com-

---

(suite note 32) publiés sous forme de brochures intitulées *Renouveau du service public* au *Journal Officiel* (n° 1628-1 à 1628-4).

33. Voir Merley (N.), *op. cit.*, p. 256 et suiv.

34. Il en va ainsi en ce qui concerne certaines Académies.

35. Comme il en va de 11 des 30 ressorts métropolitains des Cours d'appel de l'ordre judiciaire ou encore de 3 des 26 ressorts métropolitains des Tribunaux administratifs.

36. Ainsi les services des administrations pénitentiaires sont regroupés en 9 grandes régions, il existe 10 ressorts des S.C.A.P., le ministère de la Défense est, notamment, organisé en 9 circonscriptions militaires de défense.

37. C'est le cas notamment des ressorts des Cours administratives d'appel, de la Police Judiciaire...

38. Le cadre cantonal, inter-cantonal ou communal étant souvent préféré.

mun de façon extrêmement diversifiée sur l'ensemble du territoire. Ces regroupements peuvent avoir lieu à un même niveau territorial, par exemple entre directions départementales<sup>39</sup>. Ils peuvent également se faire entre services déconcentrés de niveaux territoriaux différents comme il en va par exemple dans la région Nord-Pas-de-Calais où les échelons départementaux et régionaux des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture sont regroupés ainsi que les services de la navigation. Au total, aucun ministère n'utilise de la même façon les découpages territoriaux, aucun de ces découpages ne ressemble par son contenu à un autre.

Le droit positif, d'abord discret va, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, apporter sa contribution à ce processus. Ainsi, le principe, énoncé par l'article 1er de la loi du 6 février 1992, suivant lequel "la déconcentration est le droit commun de l'organisation administrative étatique" est un principe de diversification de l'action administrative de l'Etat. Les velléités de spécialisation des régions, départements et arrondissements précisées par le décret portant Charte de la déconcentration servent également cette logique<sup>40</sup>. Il s'agit de faire de ces découpages des lieux de mise en œuvre différenciée des politiques publiques. Enfin, cette idée d'adaptation des découpages aux objets d'administration est également présente au travers de l'évocation faite par la loi du 4 février 1995 d'un éventuel redécoupage des arrondissements. Celui-ci serait opéré à partir des pays c'est-à-dire "*de solidarités constatées au niveau local pour les besoins de la coopération intercommunale, ne respectant pas forcément les découpages des circonscriptions administratives existantes*"<sup>41</sup>. Au-delà de l'idée suivant laquelle les découpages administratifs doivent "coller" aux réalités à administrer, c'est la méthode retenue qui est remarquable. Les circonscriptions de l'Etat pourraient ainsi naître de la base. Parions que messieurs Roderer et Daunou auraient vu là une prégnance plus que critiquable des localités !

Ce processus concerne les administrations étatiques mais également locales. En effet, un mouvement semblable affecte les collectivités territoriales, communes mais également collectivités départementales et régionales qui, pour des besoins fonctionnels propres, font naître de très nombreux nouveaux espaces d'administration. Il se développe au travers de formes juridiques diverses et variées, de l'établissement public territorial à la simple Charte, supposant une plus ou moins grande institutionnalisation. Cette diversification territoriale peut-être créditée de quelques avantages. Rapprochée de l'administré, la prise de décision doit être plus rapide. Imprégnée du milieu dans lequel elle est amenée à se déployer, elle gagne sans doute en qualité, peut-être en consensus. Mais cette adaptation des découpages territoriaux aux objets

39. Ainsi, dans une quinzaine de départements, les directions départementales de l'Équipement et les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, se sont regroupées.

40. La loi et le décret de 1992 cherchent à donner un rôle particulier à chacun des échelons de la déconcentration dans le processus de décision tout en tentant de leur attribuer une spécialité, un domaine d'action privilégié. Le résultat est à la vérité très confus.

d'administration se paie également d'un nombre certain d'inconvénients. La cartographie administrative est illisible voir surréaliste. Par ailleurs, ce foisonnement de cadres territoriaux fonctionnels conduit à un processus de disjonction entre les lieux d'exercice de l'activité administrative et les lieux d'exercice du pouvoir. Dans ce contexte, il est permis de douter de la portée des choix opérés par les électeurs-usagers et, de façon connexe, de la capacité des pouvoirs publics à piloter leur politique.

Sans doute faut-il alors plaider pour des dispositifs qui permettent à ces découpages nés de solidarités fonctionnelles de se transformer en territoires porteurs de véritables communautés infra nationales. Il s'agit ainsi de marier l'efficacité, en atteignant pour la gestion des services publics des effets de seuil indispensables, et la démocratie, en permettant que ces niveaux soient également des niveaux de choix politiques. La politique des pays mais également la politique d'agglomération vont, trop timidement encore, dans ce sens. Mais ces formules demeurent trop faiblement institutionnalisées. Par ailleurs, ce processus, s'effectuant sur la base du volontariat et de l'incitation (notamment financière), sans disparition (ou si peu) des cadres existants, aggrave le maquis des découpages administratifs. Sans évoquer les coûts induits par cette situation, peut-on multiplier ainsi les lieux d'identification communautaire, au risque que les liens de solidarité ne soient plus ressentis avec le minimum de force nécessaire ? De surréaliste le découpage du territoire devient schizophrénique... et si en cette matière également un retour pur et simple à la logique napoléonienne semble relever d'une vaine nostalgie, il est permis de regretter que le législateur de l'an 2000 ne soit plus aussi volontaire, radical, que celui de l'an VIII.

---

41. Circulaire du ministre de l'Intérieur adressée aux préfets le 4 mai 1995.