

La réforme des arrondissements de 1926

Nicolas Verdier

► **To cite this version:**

Nicolas Verdier. La réforme des arrondissements de 1926 : Un choix d'intervention entre espaces et territoires. Les territoires de l'Administration, départir, décentraliser, déconcentrer, Jun 2008, Orléans, France. pp.107-122. halshs-00467770

HAL Id: halshs-00467770

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00467770>

Submitted on 29 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

***LA RÉFORME DES ARRONDISSEMENTS DE 1926 : UN CHOIX
D'INTERVENTION ENTRE ESPACE ET TERRITOIRE.***

Nicolas Verdier
CNRS Géographie-cités

Le samedi 16 octobre 1926, on pouvait lire le petit article suivant dans *L'industriel de Louviers, Journal de l'arrondissement, écho du Neubourg* :

“Le Conseil d'Arrondissement a tenu lundi sa dernière séance avant sa disparition. Nos conseillers d'arrondissement ne devaient plus se retrouver à Louviers et même à Évreux, il ne devaient plus se réunir tous, puisque les cantons de Gaillon et de Pont de l'Arche sont réunis à l'arrondissement des Andelys. C'est un état de choses vieux de 125 ans qui disparaît après avoir survécu à quatre invasions et à quatre changements de régime, aux deux Napoléon, aux révolutions de 1830 et de 1848, au coup d'État du 2 décembre 1851 et à celui du 4 septembre 1870. Il a fallu les durs lendemains de la Grande Guerre pour tuer une division territoriale qui remontait à 1790 et une assemblée délibérante qui devait son existence au premier consul Bonaparte.”¹

Ce petit texte est le résultat du décret-loi du 26 septembre 1926, également appelé “réforme Poincaré-Sarraut” du nom du président du conseil et du ministre de l'Intérieur du moment. Déplaçons-nous de quelques kilomètres pour observer la réaction du conseil municipal de la commune de Pont-Audemer qui perd également sa sous-préfecture à cette date. Quelques jours avant la décision officielle, les conseillers municipaux critiquent la suppression :

“Considérant que la sous-préfecture de Pont-Audemer, centre industriel et commercial important, chef-lieu d'un arrondissement comprenant une population de 50 000 habitants, éloigné de plus de 60 kilomètres du chef-lieu de département a été arbitrairement supprimée.
“Que cette suppression est nuisible à la prospérité du commerce local et qu'elle est de nature à retarder encore les relations entre la préfecture de l'Eure et les

¹ “Le décès du Conseil d'Arrondissement de Louviers”, *L'industriel de Louviers, Journal de l'arrondissement, écho du Neubourg, paraissant le samedi*, samedi 16 octobre 1926.

représentants des villes et des communes de l'arrondissement.

“Que la mesure prise par le Gouvernement sous prétexte d'économies eût été acceptée par tous les citoyens français si elle avait été générale.

“Demande qu'il soit sursis à l'exécution du décret de suppression...”²

À la suite de cette courte harangue, aucune autre décision ne sera formulée par ces conseils. Il est plus que probable que tous les arrondissements supprimés en 1926 ne se sont pas comportés de la même façon. Cependant, la maigreur des dossiers de réclamation sur l'ensemble du pays aux Archives nationales laisse penser qu'en dehors d'une coupable activité d'élimination des dossiers, qui reste imaginable, il n'y a pratiquement pas eu de réaction lors de la suppression des 104 sous-préfectures par le décret-loi de 1926 (106 suppressions et 2 créations). Bien loin de là, dans les Alpes-Maritimes, les représentants de l'arrondissement de Puget-Théniers, qui ne se sont pas réunis lors de la première session de 1926 se limitèrent à demander le maintien des employés de la sous-préfecture dans la ville jusqu'à leur droit à la retraite³.

Est-ce ainsi que les circonscriptions meurent ? La question a aujourd'hui d'autant plus d'intérêt que le département semble bien être amené à subir une réforme de même ordre. De ce point de vue, on le verra, les nombreuses réformes actuelles, depuis la réforme des cartes judiciaires et militaires jusqu'à la disparition des numéros de département sur les plaques minéralogiques, entrent en résonance avec celles du passé.

Une disparition annoncée ?

Pour qui s'intéresse aux arrondissements français, cette disparition de 1926 peut sembler correspondre à un processus en cours sur le long terme. La présentation généralement adoptée est celle de la réduction lente, mais constante du nombre des subdivisions du département. En 1789, Thouret et Sieyès proposent de constituer 567 districts. La solution finalement adoptée par l'Assemblée nationale est de créer 534 districts. Le nombre des districts finit par atteindre 543 en l'an III, mais, à cette date l'échelon est supprimé. En l'an VIII, un retour vers des idées de gestion de la France par ce niveau scalaire entraîne la création de 373 arrondissements. Les fluctuations qui suivent sont liées aux pertes ou aux gains territoriaux : en 1860, la Savoie et le Comté de Nice représentent 10 arrondissements

² Archives municipales de Pont-Audemer, Registre des délibérations du conseil municipal de la ville de Pont-Audemer, n°25, (14 novembre 1916 – 16 juin 1928), Délibération du 22 septembre 1926.

³ Olivier Vernier, “Le décret loi du 10 septembre 1926. La mort administrative de l'arrondissement de Puget-Théniers. Chronique impressionniste d'une mort annoncée”, *Cahiers de la Méditerranée*, vol. 62-2001, 13 pages.

supplémentaires. En 1871, la perte de l'Alsace-Lorraine entraîne une chute de 11 arrondissements. En 1919, le retour des territoires perdus en 1871 amène une augmentation plus forte du nombre des arrondissements parce que pendant la gestion allemande de nombreuses circonscriptions de ce niveau avaient été créées (+12). On a donc en 1919, 383 arrondissements, et la réduction de leur nombre par le gouvernement Poincaré permet de reprendre un long processus de réduction : en 1926 on en aura plus que 279⁴.

Pour qui s'intéresse à la prose anti-arrondissement depuis le Second Empire, l'arrondissement a fait l'objet d'une succession de critiques virulentes qui relèvent de quatre registres différents. Le premier établit une relation entre les moyens de communication et la superficie des circonscriptions. On peut en prendre trois exemples congruents. Ainsi, Jules Chevillard, un ancien préfet, écrit en 1868 des *Études d'administration...* dans lesquelles il oppose la fixité de l'administration à l'évolution de la vie du pays :

“... Une chose est restée stationnaire, c'est la forme de l'administration. Tout a marché autour d'elle ; les richesses sociales se sont développées ; l'agriculture, les manufactures, le commerce ont pris à la fois, et sur tous les points du territoire de la France, un vaste essor ; les voies de communication ont été transformées ; la vapeur et l'électricité ont introduit une révolution profonde dans les conditions de la propriété et de l'industrie, dans les rapports personnels des hommes entre eux et dans la transmission de la pensée.”⁵

Pointant de façon plus fine la question, Jules Hesry, dans sa thèse de droit de 1899, oppose dans un long développement la différence entre, d'une part, la circonscription créée au moment où

“avec un système de communication embryonnaire, il eut été matériellement impossible à un agent unique comme le préfet, de satisfaire aux exigences nouvelles d'une administration compliquée par une circonscription aussi étendue que le département” et la circonscription de la fin du XIXe siècle. “Depuis cette époque, la civilisation a fait un pas de géant. Une merveilleuse révolution s'est accomplie dans les moyens de communication [...]. La merveilleuse découverte du téléphone a réalisé ce miracle de transporter en un clin d'œil pour ainsi dire, l'individu lui-même à des distances considérables [...]. Cette révolution [...] a modifié aussi singulièrement les rapports des fonctionnaires entre eux. Elle a notamment rendu très hypothétique l'utilité de l'arrondissement et du sous-

⁴ Dans cet esprit, on verra Daniel Nordman, Marie-Vic Ozouf-Marignier et Alexandra Laclau, *Atlas de la Révolution française*, vol 5., Paris, EHESS, 1989. Sur le plus long terme, on verra Jacques Bancal, *Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines et leur avenir, contribution à l'étude de la géographie administrative*, Paris, Recueil Sirey, 1945.

⁵ Jules Chevillard, *Études d'administration. De la division administrative de la France et de la centralisation*, Paris, A. Durand éd. 1862, 2 vol. p. 2.

préfet.”⁶

Si ces deux exemples s’appuient sur une comparaison au passé, qui va se restreindre après la fin du XIXe siècle chez ceux qui s’expriment sur le département, la question des routes reste ensuite un élément du raisonnement. Ainsi, en 1920 chez Monsarrat, un chef de bureau du Contentieux au ministère de l’Intérieur, l’idée de réduire le nombre des arrondissements doit tenir compte “non de la population, mais des conditions géographiques et économiques en groupant ensemble les arrondissements ou fractions d’arrondissement rapprochés par des voies de communication...”⁷

Le deuxième registre est celui de la décentralisation. Le raisonnement considère ici comme évident le fait que la création de nouvelles circonscriptions signifierait le transfert en leurs directions de pouvoirs de l’État central. Nous sommes, par ailleurs, clairement dans ce cas du côté du choix pour la création d’une région qui s’appuierait sur des départements et des communes, voire des cantons. C’est le cas des tentatives des créations de régions sous-entendant la suppression des arrondissements comme dans les propositions Magnet (1879), Goblet (1883), Pétrot et Faure (1895), Marin (1920) et Moutet (1925). Aux yeux des auteurs, mieux valait créer, presque *ex nihilo*, des conseils cantonaux dotés de pouvoirs importants que de tenter d’améliorer une circonscription comme l’arrondissement qui était vue comme n’ayant jamais été capable d’absorber une part du pouvoir : ce dont l’arrondissement avait été incapable, le canton le ferait⁸.

Le troisième registre est celui de l’organisation. On le sait, l’organisation du travail à la Française a son Taylor : Henri Fayol. Celui-ci publie à partir de 1900 une série de textes relatifs à “l’organisation”⁹. Les principes de Fayol sont d’abord qu’il n’existe pas de différence essentielle entre l’organisation administrative de l’État et celle des entreprises¹⁰. Ils sont ensuite tournés beaucoup plus vers une “dynamique d’action organisatrice que vers une statique de structure et d’institution”¹¹. L’influence de Fayol sur le découpage administratif ne

⁶ Jules Hesry, *L’arrondissement*, Thèse pour le doctorat de droit de la Faculté de Droit de Paris, Paris, Jouve et Boyer, 1899, p. 8.

⁷ Georges Monsarrat, “La réforme administrative au point de vue économique”, *Revue générale d’administration*, 1920, pp. 5-41.

⁸ Sur l’alternative ancienne entre canton et arrondissement, Marie-Vic Ozouf-Marignier, “Centralisation et lien social : le débat de la première moitié du XIXe siècle en France”, in Enrico Iachello et Vittorio Salvemini (dir.), *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna*, Naples, Liguori Éd., 1998, pp. 75-91.

⁹ Henri Fayol, “Administration industrielle et générale”, *Bulletin de la société de l’industrie minière*, 1916. Sur cette question, on verra Patrick Fridenson, “Un tournant taylorien dans la société française (1904-1918)”, *Annales Économies Sociétés et Civilisation*, 1987, pp. 1031-1060.

¹⁰ Henri Fayol, *L’éveil de l’esprit public, études publiées sous la direction de M. Henri Fayol*, Paris 1918, p. 6.

¹¹ Stéphane Rials, *Administration et organisation, de l’organisation de la bataille à la bataille de l’organisation dans l’administration française*, Paris, Éd. Beauchesne, 1977, p. 98.

peut donc être immédiate même si éliminer un niveau hiérarchique était peut-être dans ses idées. En revanche il est à noter qu'en 1919, il n'est pas un parti politique qui n'affiche l'idée de réorganisation et de réforme administrative. Le mot était déjà repris en 1917 par Imbart de la Tour dans un article de la *Revue générale d'administration* intitulé : "La réforme administrative après la guerre, organisation des cadres territoriaux et de l'action locale"¹². Il s'agissait à la fois de lier la question des distances, celles des déconcentrations — et parfois des décentralisations — et celle des économies. C'est dans ce cadre qu'est constitué le 14 mars 1920 un "Comité supérieur d'enquête" sous la présidence de Maurice Bloch, Procureur général près la Cour des comptes. Le texte du décret précise que le but du comité est de "rechercher et de proposer toutes les mesures susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État et notamment de provoquer les modifications et suppressions de services et d'emplois qui ne sont pas rigoureusement indispensables"¹³.

Le quatrième registre mobilisé, même s'il existe de façon allusive assez précocement ne semble se développer qu'après la guerre. Il s'agit de la nécessité de procéder à des mesures d'économie. Le texte du décret-loi de 1926 relève de cette logique :

"En même temps que la suppression d'un nombre de sous-préfectures, le décret que nous avons l'honneur de vous soumettre comporte d'autres réductions dans le personnel administratif [...], dans un but essentiel d'économie, et sans nous dissimuler, du reste, l'augmentation du travail que cette mesure imposera à de nombreux préfets."

On en revient ici à "l'idéal d'un gouvernement à bon marché" qui coure du début du XIXe siècle à nos jours¹⁴.

Une dernière critique se doit d'être évoquée. Elle concerne non l'arrondissement, mais le sous-préfet. Ainsi, dès 1887, le gouvernement Goblet proposait la suppression de 66 sous-préfets. En 1898, le texte d'Alphonse Daudet, sur *Le sous-préfet aux champs* diffuse l'idée de l'inutilité de ce fonctionnaire¹⁵. En 1906 c'est au tour du député Ernest Constans de demander "À quoi servent les sous-préfets ? À quoi servent les sous-préfectures... nul ne pourrait nier que c'est un rouage absolument inutile. Les sous-préfets ne font pas et ne peuvent pas faire de

¹² Jean Imbart de la Tour, "La réforme administrative après la guerre, organisation des cadres territoriaux et de l'action locale", *Revue générale d'administration*, nov.déc. 1917, pp. 193-207. Dans cet esprit on regardera également Henri Berthélémy, "Comment reconstituer les services publics", *Revue politique et parlementaire*, février 1923, pp. 189-202.

¹³ *Journal Officiel*, 15 mars 1920.

¹⁴ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, Chap. 4. Le récent rapport Attali reprend amplement cette logique.

¹⁵ Alphonse Daudet, *Le sous-préfet aux champs*, Paris, Librairie théâtrale, 1898.

l'administration"¹⁶.

La mise en série de cet ensemble d'arguments fausse cependant les perspectives. Si, en effet, les arrondissements subissent ces critiques de façon insistante durant la période étudiée — on pourrait d'ailleurs étendre cette période aux années précédentes —, les autres circonscriptions les subissent également. À la limite, la seule circonscription qui semble ne prêter que peu le flan à la critique est la commune, qui mérite aux yeux de tous un meilleur traitement que celui qui lui est accordé.

Ajoutons que l'arrondissement a ses défenseurs tel le géographe Pierre Fonçin qui, en 1898, plaide leur maintien au nom du respect de découpages ancestraux. À ses yeux, l'arrondissement serait le successeur du *pagus* franc. Son maintien depuis si longtemps justifierait sa conservation¹⁷. De même, des membres des cercles Leplaysiens semblent soutenir fortement la circonscription. Il en est ainsi de Tancredè Roth, qui dans *La réforme sociale* de décembre 1925 met en exergue l'existence d'intérêts d'arrondissements qui, en conséquence, feraient de cette circonscription une organisation sociale qui mérite une existence officielle. À cette idée, il ajoute celle de la ville sous-préfecture qui rayonne sur sa campagne et organise la vie sociale. Tournant la rapidité des déplacements en argument favorable au maintien de la circonscription, il veut faire profiter les administrés de "l'abrègement des distances" afin de lutter contre l'exode rural¹⁸. Au mouvement mis en avant par les anti-arrondissements s'oppose l'idée de fixation des personnes grâce à l'amélioration des moyens de communication.

Les options d'un président du conseil

En 1912, Raymond Poincaré, alors président du Conseil, déclarait : "Si Mirabeau et Thouret s'étaient rendus en chemin de fer ou en automobile à l'Assemblée Constituante, ils auraient créé des départements moins nombreux et plus étendus". L'argument est courant à l'époque, mais c'est plus dans son objet qu'il est intéressant. La circonscription dénoncée ici est le département et non l'arrondissement. L'année suivante, Poincaré qui effectue un tour de France, considéré comme un événement à l'époque, est lu par de très nombreux acteurs du temps comme relevant en même temps de la logique régionaliste et de celle des pays. Il est vrai qu'il est alors accompagné de son ministre de l'agriculture Étienne Clémentel connu pour

¹⁶ Ernest Constans, *Annales de la chambre des députés*, 22 janvier 1906.

¹⁷ Pierre Fonçin, *Les pays de France, projet de régionalisme administratif*, Paris, Armand Colin, 1898.

¹⁸ Tancredè Roth, "De l'arrondissement", *La réforme sociale, bulletin de la société d'économie sociale et unions de la paix sociale*, Paris, décembre 1925, pp. 664-677.

son engagement régionaliste¹⁹. Ces quelques anecdotes, si elles ne suffisent pas à ce faire une idée précise des conceptions de Poincaré, on cependant pour intérêt de délimiter une sphère d'intérêts qui critique le département et donne une valeur aux régions d'une part et à des pays pris dans des acceptions assez diverses qui vont dans leurs dimensions de la province d'ancien régime jusqu'au pays-arrondissement d'un Fonçin.

Un deuxième élément doit également être pris en compte ici : la présence de Louis Marin, tant dans le gouvernement dirigé par Poincaré en 1924 que dans celui qu'il dirige en 1926. Si Marin a le portefeuille des régions libérées puis celui des pensions, il s'intéresse en fait depuis longtemps à la question des circonscriptions. Ainsi, lors du Congrès national des sociétés de géographie de Roubaix en 1911, il valorisait l'importance de la commune, celle du canton — présent “dans tous les pays civilisés”— et celle des régions, critiquant arrondissements et départements. Devant la Chambre, le 31 mars 1920, il a été jusqu'à proposer la suppression des arrondissements. L'homme est donc un tenant de la disparition de cette circonscription.

Enfin, un troisième élément entre en compte : la constitution le 14 mars 1920 du Comité supérieur d'enquête confié à Maurice Bloch. Sans qu'il ait été possible de déterminer précisément les liens entre ce Comité et le ministère de l'Intérieur, ce dernier envoie le 17 mars 1920 une circulaire aux préfets leur demandant “quelles sous-préfectures de [leur] département [leur] sembleraient pouvoir être supprimées sans préjudice pour les intérêts économiques et administratifs, dont [ils ont] la charge”²⁰. Dans ces conditions, la proposition que Louis Marin dépose le 31 mars 1920 semble avoir essayé de prendre de vitesse le Comité supérieur d'enquête, ou le ministère de l'Intérieur... sans y parvenir.

Le 8 juin 1922, la Commission des Finances de la Chambre des députés demande au Gouvernement la création d'une Commission des réformes, qui est en effet instituée par un décret du 3 août 1922. Louis Marin, devenu vice-président de la Chambre y participe. La Commission, après avoir examiné le fonctionnement de l'administration française et s'être renseigné sur les circonscriptions étrangères, propose une série de mesures clairement séparées : réduction du nombre des tribunaux de première instance et création de tribunaux départementaux²¹, fermeture des prisons d'arrondissement, suppression des sous-préfets, et

¹⁹ Philippe Veitl, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, Doctorat de Science politique de l'université Grenoble II, 1992, pp. 178-179.

²⁰ Archives départementales de l'Eure, 1 M 129, Projet de réforme 1918-1922, Circulaire du Ministère de l'Intérieur, n°53, 17 mars 1920.

²¹ Dans les faits, la plupart des tribunaux d'arrondissement seront recréés sous un autre nom par les lois de 22 août 1929 et 16 juillet 1930. Sur ce point, Chauvaud, Frédéric, et Yvovrel, Jean-Jacques, “Les « terroirs judiciaires » en France de 1789 aux années 1930”, *Droit et Société*, 29-1995, pp. 83-100.

finalement suppression des arrondissements²². Dans le rapport, la conséquence de l'état de fait dénoncé est évidente : “tous les services ayant l'arrondissement comme circonscription devront sans doute, accepter bientôt le département comme cadre ; dès aujourd'hui et dans le délai de quelques mois, la commission propose au gouvernement de réaliser les réformes”.

Il faut, dans les faits attendre presque trois années pour que les réformes administratives voient le jour. Encore la situation est-elle assez particulière, puisque si jusqu'ici les tentatives de réforme de l'administration étaient passées, soit par la forme des propositions de loi (origine parlementaire), soit, plus rarement, sous la forme de projets de loi (origine gouvernementale), les réformes de 1926 sont effectuées par décret-loi. En dehors de la vague des décrets-lois de l'époque, le fait que de très nombreux projets et propositions de loi de l'époque n'aient pas abouti alors qu'un relatif accord semblait exister a probablement induit ce choix. Précisons enfin que la loi du 3 août 1926, qui autorise le gouvernement à légiférer, est clairement limitée. Elle permet au gouvernement de restreindre et non d'augmenter, de détruire, et non de créer. Autrement dit, la région ne profitera pas de cette occasion. Comme l'écrira ensuite Roger Bonnard en 1927, “la réforme qui a été réalisée pour les sous-préfectures, aurait pu se faire dans le sens régionaliste. On est strictement resté dans le cadre départemental”²³.

Le décret-loi signé le 26 septembre 1926 par le président du Conseil Poincaré et le ministre de l'Intérieur Sarraut, s'il réduit le nombre des arrondissements ne les fait pas tous disparaître. Comment expliquer ce choix alors que pour une fois un gouvernement avait les moyens de faire disparaître un échelon administratif aisément ? un commencement de réponse vient probablement du fait que le décret-loi associe le président du Conseil au ministre de l'Intérieur. Nous l'avons vu, le ministère avait procédé à une enquête qui ne visaient pas à faire disparaître toutes les sous-préfectures. Le 18 mars 1920, un télégramme chiffré adressé aux préfets avait clairement délimité les objectifs du ministère de l'Intérieur. Il ne s'agit pas “d'une réforme administrative générale d'où devrait sortir une meilleure délimitation des départements basée, non plus sur des circonscriptions dont l'origine remonte à l'organisation politique et judiciaire de l'ancien régime, mais inspirée par la répartition des ressorts administratifs suivant des intérêts économiques et des nécessités géographiques conjuguées aux besoins de décentralisation et de déconcentration”. Il s'agissait en revanche d'une

²² Louis Marin, Magny, Emmanuel Brousse, Maurice Bloch, et Tirman “Premier rapport de la commission des réformes instituée par le décret du 3 août 1922 adressé à M. le ministre des Finances conformément à l'article 4 de ce décret”, *Journal Officiel de la République Française*, 10 déc. 1923, annexes, pp. 885-953.

²³ Roger Bonnard, “Les décrets-lois du ministère Poincaré”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1927, pp. 248-288.

préoccupation “d’ordre budgétaire et de réduire, dans un but d’économie, le nombre des sous-préfectures, organisme administratif sans toucher au cadre des départements”²⁴. Certains préfets rechignent à ne pas faire disparaître tous les arrondissements, ils répondent cependant à la demande en désignant un ou deux arrondissements. C’est ainsi le cas de Oudin, député de l’Eure, qui propose la suppression des sous-préfectures de Louviers et de Bernay en s’appuyant sur la quantité de population des sous-préfectures ainsi que sur l’éloignement des arrondissements au chef-lieu de département²⁵.

Les choix du ministère de l’Intérieur

En 1926, l’argumentaire déployé dans le “Rapport au Président de la République sur la réduction du nombre des arrondissements administratifs...” — qui sert en même temps de présentation de la réforme aux députés qui seront appelés à avaliser la décision — traduit une logique qui n’a plus rien à voir avec celles défendues jusqu’en 1923. Ni l’amélioration des voies de communication, ni la régionalisation n’apparaissent comme des arguments majeurs. Dans le rapport, la réduction est construite par rapport à des données qui ne semblent pas relever de ces dynamiques. Ainsi, le maintien des sous-préfectures dans les grandes villes ou des arrondissements dans les contrées très peuplées ne semble pas pensé dans le cadre d’une croissance. Au contraire, ce qui est mis en avant c’est le problème de la gestion au jour le jour. Il en va de même pour les arrondissements très ruraux où les maires sont décrits comme ayant un besoin tout particulier de l’aide d’un guide administratif comme le sous-préfets²⁶.

Si la décision politique revient au Président du Conseil Poincaré et à son ministre de l’Intérieur Sarraut, l’esprit de la réforme doit plutôt être relié aux travaux effectués au sein du ministère de l’Intérieur depuis 1920 au moins. Quels choix ont-ils été faits ? À lire le rapport, une série d’éléments semble avoir joué. Tout d’abord, et comme pour les cultes, on ne touche pas aux territoires récemment réintégrés, cela malgré un nombre démesuré d’arrondissements issus de l’administration allemande. Ensuite, les grandes villes chefs-lieux de sous-préfecture ne pouvaient perdre cette institution : le rapport cite ainsi, dans une liste non exhaustive,

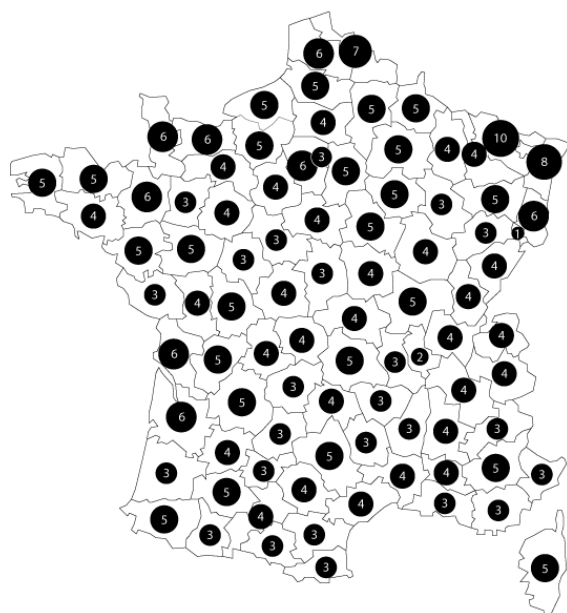
²⁴ Archives départementales de l’Eure, 1M 129, Projet de réforme, “Télégramme du ministère de l’Intérieur”, 18 mars 1920.

²⁵ Archives départementales de l’Eure, 1M 129, Projet de réforme, “Lettre de Oudin, député de l’Eure”, le 23 mars 1920.

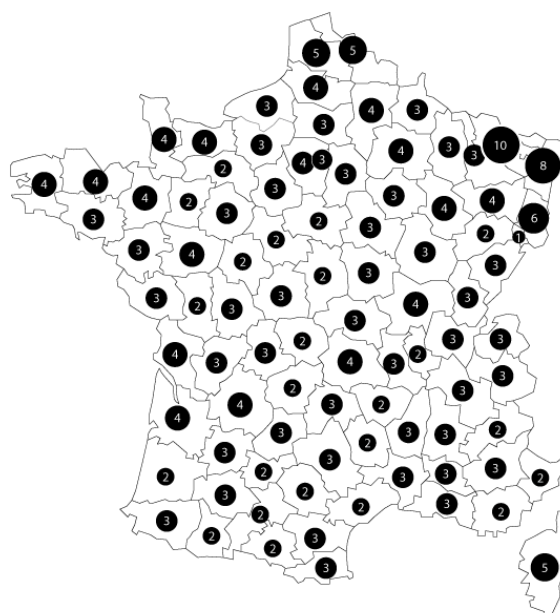
²⁶ “Rapport au Président de la République : Réduction du nombre des arrondissements administratifs, suppression des 106 sous-préfectures et de 70 emplois de secrétaire généraux de préfecture”, *Journal Officiel de la République Française, Lois et Décrets, Arrêtés, Circulaires, Avis, Communications, informations et annonces*, lundi 13 et mardi 14 septembre 1926, n° 214, pp. 10186-10202

Brest, Cherbourg, Dunkerque, le Havre, Toulon, Saint-Nazaire, Saint-Malo, Aix, Béthune, Lorient, Valenciennes. La forte densité de population de certains arrondissements est le troisième élément. Le rapport précise : “dans des régions industrielles où les sous-préfets doivent administrer un territoire à lui seul beaucoup plus peuplé que des départements entiers on ne saurait concevoir que disparaissent brusquement des sous-préfectures”. Le quatrième argument, dans ce pays encore à dominante rurale est la relation aisée entre les petites communes rurales et le représentant de l’État. Soit, le développement des moyens de communication y apporte un remède en général, mais les zones montagneuses et frontalières ainsi que les parties déshéritées du territoire ne disposent pas de tous ces avantages : “Partout où les communes possédaient un moyen convenable d’établir une liaison avec l’administration centrale, la sous-préfecture a été supprimée”²⁷.

Carte 1 : Nombre d'arrondissements par département avant la réforme de 1926



Carte 2 : Nombre d'arrondissements par département après la réforme de 1926



Les cartes 1 et 2 utilisent une représentation en cercles proportionnels. Pour en améliorer la lisibilité, le nombre d'arrondissements a été conservé dans le figuré.

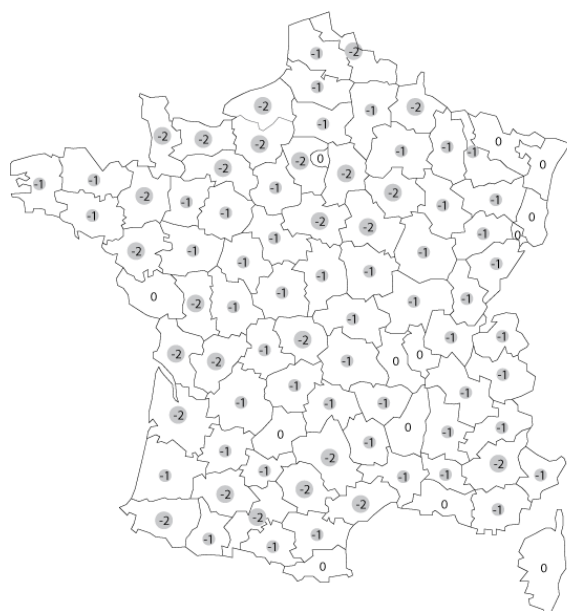
Cartographie : Nicolas Verdier CNRS

Qu'en est-il si l'on tente une rapide observation des évolutions sur les cartes ? Tout d'abord, on observe une réduction à peu près généralisée [Cartes 1 à 4]. Les départements perdent entre 1 et 2 arrondissements et l'on n'a que 13 départements qui conservent leurs circonscriptions intermédiaires. Excepté le cas des territoires recouverts, il s'agit de départements qui avaient peu d'arrondissements. Pour les contrées industrielles, si le Nord et

²⁷ “Rapport au Président de la République... *op.cit.*”

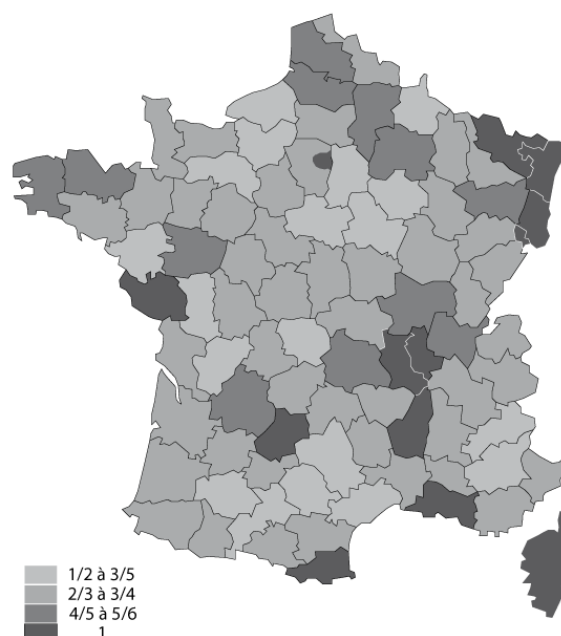
le Pas-de-Calais, la Somme, voire l'Aisne se maintiennent à un bon niveau, d'autres départements comme la Seine-Inférieure, les Ardennes ou l'Aube perdent les deux cinquièmes de leurs arrondissements. C'est apparemment dans ces cas que les villes les plus importantes sont décrites comme conservant leurs chefs-lieux. Quant aux densités de population, si celles-ci semblent avoir été prises en compte, on note deux exceptions majeures, la Seine-Inférieure et la Loire-Inférieure. Pour ce qui en est des moyens de communication, si la Bretagne semble avoir été correctement traitée, en revanche, la Creuse, l'Aveyron, ainsi que les Hautes et Basses-Alpes ne paraissent pas avoir profité des mêmes avantages.

Carte 3 : Différence du nombre d'arrondissements par département avant et après la réforme de 1926



La carte 3 utilise une représentation en cercles proportionnels. Pour en améliorer la lisibilité, le nombre d'arrondissements a été conservé dans le figuré.

Carte 4 : Proportion de conservation des arrondissements par département (réforme de 1926)



Cartographie : Nicolas Verdier CNRS

Les règles officiellement suivies pour la réforme de 1926 ne permettent pas d'expliquer l'intégralité des choix effectués (La loi électorale de 1928 ne fera pas mieux, un article du *Temps* du 9 avril 1928 dresse ainsi la liste des 49 arrondissements qui ne suivent pas les critères d'attribution de députés²⁸). Ceux-ci relèvent en partie d'un héritage de long terme, voire dans certains cas de rattrapages. Pour le long terme, ce qui peut être observé c'est le

²⁸ *Le Temps*, 9 avril 1928. On lira également sur ce point l'analyse de Walter R. Sharp, "The New French Electoral Law and the elections of 1928", *The American Political Science Review*, aug. 1928, vol. 22, n° 3, pp. 684-698.

maintien de la répartition générale des arrondissements sur le territoire national, avec une limitation des différences. En-dehors des territoires recouverts, l'écart entre les départements les mieux et les moins bien dotés s'est maintenu. Pour les cas de rattrapage, on peut prendre l'exemple de la Vendée. Le département, semble souffrir en 1800 de l'engagement de ses populations en faveur de la cause royaliste. En 1926, c'est l'effondrement des autres départements qui relève sa position relative. Quoiqu'il en soit, les départements n'ont pas été traités sur un pied d'égalité, ce qui aurait pu être à l'origine de nombreuses plaintes.

Séparer les enjeux et les réduire

Le rapport au président du 14 septembre 1926 prévoyait des réactions négatives. En effet, en abordant les raisons qui avaient poussé à ne pas éliminer tous les arrondissements, le rapport insistait sur les risques encourus.

“Théoriquement séduisante, et par ailleurs infiniment plus commode, au moins en apparence, pour des gouvernements auxquels elle épargne le double souci des sélections délicates et des récriminations inévitables qu'appelle une réduction partielle du nombre des sous-préfets, la solution simpliste de la suppression globale des agents soulève de graves objections.”

Si, dans les faits, les récriminations inévitables furent limitées, c'est pour une série de raisons. La première est incontestablement la non-superposition des arrondissements et des circonscriptions électorales. Depuis la loi du 19 février 1889, le scrutin individuel était dit “d'arrondissement”, puisque chaque arrondissement administratif nommait un député pour 100000 habitants. Or, la loi du 12 juillet 1919, pose qu'il sera procédé au vote selon un scrutin de liste départemental, à raison d'un député par fraction de 75000 habitants²⁹. Le résultat pour l'arrondissement c'est sa dépolitisation : le député ne le représente plus.

La deuxième raison qui limite les plaintes est qu'elle ne trouvèrent chez les préfets et sous-préfets que peu d'écho. Ceux-ci, comme le montre le cas de l'Eure, semblaient avoir été sensibles à l'idée de la mise en place de régions qui auraient sous-entendu la disparition totale des arrondissements.

La troisième raison qui limite les plaintes est l'habile séparation entre la mesure de réduction du nombre des tribunaux de première instance, siégeant le plus souvent dans les

²⁹ À titre d'information, on notera que la *Revue générale d'administration* fait paraître une série de 5 articles de Paul Meuriot (“La population et les lois électorales en France de 1789 à nos jours”) sur cette question entre mai-juin 1917 et janvier-avril 1918. L'idée soutenue par Meuriot est que le scrutin d'arrondissement est incapable de se plier aux évolutions démographiques, et qu'à ce titre il est mauvais.

chefs-lieux d'arrondissement, et la mesure de réduction du nombre des arrondissements. Le décret-loi est pris le 3 septembre 1926, sous la signature de Poincaré et du ministre de la Justice Barthou. À la place des tribunaux de première instance dans les arrondissements, c'est un tribunal de département qui est créé³⁰.

La dernière raison, peut-être plus générale puisqu'elle explique au moins en partie la délégation de pouvoir du Parlement vers le gouvernement est la remise du "Rapport du comité des experts" en juillet 1926. Ce comité, institué par le décret du 31 mai 1926 avait pour mission de déterminer les conséquences économiques pour la France de l'abandon progressif du principe "l'Allemagne payera"³¹. À titre d'indice parfaitement visible de ce changement, notons que l'Allemagne intègre la SDN le 8 septembre 1926, avec le soutien français. Pour le pays, le rapport est accablant et la disparition de quelques arrondissements n'est probablement que peu ressentie si on la compare à l'augmentation énorme des impôts (11,5 milliards de plus), et à la crise industrielle prévue. Les Français font donc face à une politique d'austérité dans laquelle toute économie est bonne à prendre.

Conclusion.

La disparition n'a donc posé que peu de problème, cela d'autant que Poincaré refusa d'admettre la présentation collective des quelques demandes. En effet, à l'initiative de Falcoz, un député savoyard, quelques maires de chefs-lieux supprimés essayèrent de se regrouper pour effectuer des démarches. Poincaré, en n'admettant que des démarches individuelles les réduisait par la même en intérêts de clochers ne pouvant contrecarrer l'intérêt national³².

Tout était donc là pour permettre la disparition des arrondissements qui ne méritaient donc plus, aux yeux de personne d'exister. Pourtant, entre 1926 et 1944, 32 arrondissements furent reconstitués, dont 29 sous le gouvernement de Vichy qui cherchait à affermir son autorité³³. Je ne tenterais pas ici de comparaison termes à termes avec les processus en cours actuellement. Les différences seraient aussi nombreuses que les ressemblances. Cependant ce qui importe se trouve dans les faits plus dans la proximité des grandes orientations. À la question est-ce ainsi que les circonscriptions disparaissent, la réponse semble bien être

³⁰ Roger Bonnard, "Les décrets-lois du ministère Poincaré"... *op. cit.*

³¹ Sur ce rapport tel qu'il est décrit à l'époque : "Rapport du comité des experts", juillet, août et septembre 1926, dans la *Revue politique et parlementaire*. On verra également René Pinon, "Chronique de la semaine", *Revue des deux Mondes*, 15 octobre 1926, pp. 947-958.

³² Albert Sonnier, *La réforme administrative et les décrets Poincaré-Sarraut de 1926*, Poitiers, Impr. Nouvelle, 1927, p. 152.

³³ Sur l'ensemble des questions traitées ici, et plus particulièrement sur celle-ci : Jean-Louis Masson, *Provinces, départements, régions. L'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Paris, Eds. Fernand Lanore, 1984.

positive. Oui, en dehors des Révolutions, les gouvernements français semblent procéder par de lents démantèlements des circonscriptions et par leur déterritorialisations³⁴. Lorsque personne n'est plus en charge de les défendre : le processus peut être mené à son terme. Une question demeure pourtant ici : quel sort sera-t-il fait aux arrondissements, voire aux cantons si les départements sont appelés à disparaître.

³⁴ Nicolas Verdier, "En quoi peut-on parler de déterritorialisation en France au XIXe siècle ?", in Sonkoly Gabor (dir.), *Toward a European Master, European territories, identity and development, results and prospects, 2005-2008*, Budapest, Eotvos Lorand Tudományegyetem, (à paraître en déc. 2008).