

**LES DEUX CENTS ANS DU  
DEPARTEMENT**

**par Paul GONNET**

C'est l'histoire de l'institution, et des hommes qui l'ont gérée. Les résultats sont considérables, particulièrement depuis 1860 ; ils se sont encore accrus depuis les lois sur la décentralisation en 1982.

## **LES DEUX CENTS ANS DU DEPARTEMENT (15 janvier 1790 - 2 mars 1982)**

L'histoire administrative de la France, contrairement à un préjugé répandu n'est nullement rébarbative ; elle est souvent même amusante. Certes, sur notre terroir, elle est fort compliquée. C'est que ce terroir, plutôt que pays frontière, est pays de frontières : au cours des temps, le déplacement des limites du pouvoir niçois avec celui des contrées de l'ouest et celui des Etats de l'est balaye notre territoire comme nulle part ailleurs sur les confins de l'hexagone ; et même si on se borne aux temps contemporains ouverts par la Révolution française, à cinq reprises les frontières d'Etat y furent modifiées, et deux fois les contours de la circonscription départementale.

Nous ne représenterons pas l'histoire de l'action administrative dans le détail des subdivisions du service public, mais plutôt le système d'autorité qui permet à la circonscription départementale de s'insérer dans l'organisation de l'Etat, et d'assurer en permanence le déroulement de la vie quotidienne, avant tout l'espace administré et les hommes qui le gèrent.

Prendre l'exemple des Alpes-Maritimes pour illustrer l'histoire de cette institution révolutionnaire qu'est le département est très risqué ; il y a successivement, aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, trois départements des Alpes-Maritimes. Le premier, dont l'existence est rattachée aux souvenirs de la Révolution française, de 1792 à 1805, s'étale sur à peu près tout le comté de Nice, y compris à l'est les communes de Périnaldo, Apricale, Rochetta, Isolabona, Dolceacqua, Seborga, et englobe la principauté de Monaco ; il se limite au nord à la ligne de crête, de la tête de l'Encastrage à la pointe du Marguareis. Le second, impérial, du 6 juin 1805 à 1814, s'agrandit encore davantage à l'est avec la formation d'un nouvel arrondissement de San Remo qui lui est rattaché ; cette nouvelle subdivision comprend, outre les sept communes des pays de la Roya déjà citées, vingt deux du bassin de la Nervia et de la Riviera du Ponant. Le troisième, de 1860 à nos jours, largement agrandi à l'ouest par l'arrondissement de Grasse, mais amputé à l'est des terroirs sur le versant oriental du Mont Mulacrier, est encore augmenté en 19<sup>7</sup> des communes de Tende et la Brigue.

En fait, les sept premières décennies de l'histoire bi-séculaire du département, institution fondamentale des temps contemporains en France, ne peuvent être longuement observées ici et dans leur continuité que dans l'arrondissement de Grasse, qui est alors une composante du département du Var, la cité en étant une sous-préfecture.

## **I - UNE CREATION GENIALE DES CONSTITUANTS**

L'Assemblée Constituante voulait décentraliser l'administration ; elle attribua donc aux municipalités des pouvoirs étendus. L'intermédiaire nécessaire entre elles et le pouvoir central ne fut pas les Etats provinciaux demandés souvent par les cahiers de doléances, mais une circonscription nouvelle : le département. Beaucoup de nos concitoyens voient, actuellement, l'histoire de notre nation commencer avec la Révolution française ; c'est mépriser la Monarchie qui, en mille ans, fit la France ; mais il faut bien reconnaître que, des institutions créées aux temps révolutionnaires, c'est peut-être le département qui a, jusqu'à nos jours, le plus profondément modelé le visage de notre pays ; le langage ne s'y est pas trompé qui a souvent tiré un adjectif du nom de ces circonscriptions administratives : varois, côte d'orient.

Dans la création de cette institution, l'abbé Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), provençal de Fréjus, a joué, en qualité de membre de la Constituante, un grand rôle ; les idées de cet oracle pèsent de tout leur poids à l'Assemblée. Il les avait d'ailleurs développées dès octobre 1789. dans sa brochure : Observations par un député à l'Assemblée Nationale ... concernant la nouvelle organisation de la France. Il avait alors proposé la création de 81 "départements territoires", de surfaces à peu près égales, carrés presque parfaits de neufs lieues de "rayon" soit 36 km, "trois-cent vingt quatre lieues de superficies" soit 518 400 hectares. La réalisation n'est pas éloignée de ces dimensions : le premier département par ordre alphabétique, l'Ain, rassemble 582 500 ha, la Côte d'Or est beaucoup plus étendue il est vraie avec 876 116 ha, les Hautes-Alpes 554 870, les Bouches-du-Rhône 508 750.

Département, c'est bien sûr un terme venu de l'Ancien Régime, puisque c'est la circonscription dans laquelle le subdélégué de l'intendant exerçait ses fonctions. Et c'est le nom des 83 divisions nouvelles. C'est le premier sens du mot qui est retenu : d'après Littré "action de départir, de partager", ici, de partager le territoire national. Un sens voisin est "l'étendue de pays sur laquelle on avait (dès l'Ancien Régime) quelque pouvoir, conformément à la charge ou à la commission qu'on exerçait".

Le département est une circonscription nouvelle, dans chaque cas fort habilement composée. Le choix du chef-lieu est rarement discuté. Il l'est pourtant dans le Var : de septembre 1790 à juillet 1793 c'est Toulon ; l'occupation facile de cette ville par les Anglais et sa reprise par la force font de Grasse le chef-lieu jusqu'en 1795. date à laquelle est préférée Brignoles, plus "centrale" ; et, à partir d'avril 1793, c'est Draguignan jusqu'en décembre 1794 ; à cette date, la ville portuaire redevient chef-lieu départemental.

En général, tout en voulant briser à jamais l'esprit particulariste des provinces, "la délimitation des départements a respecté autant que possible les cadres (1). Ainsi la Franche-Comté fut divisée en 3 départements". Plus au sud, l'Ain rassemble des pays habitués déjà à échanger hommes et produits : la Bresse méridionale aux toits de tuile à la romaine autour de Bourg, le Jura du sud avec Nantua, le pays au-delà des monts avec Gex, le Bugey dans le coude du Rhône avec Belley, les Dombes avec Trévoux. "On s'inspira surtout des nécessités d'une bonne administration" : la circonscription fut créée de telle manière que, de tous les points du département, les habitants puissent se rendre au chef-lieu en une journée, à cheval bien sûr ; le département sent le crottin, mais il fut incontesté jusqu'à la fin de l'ère du cheval, malgré le triomphe de la traction à vapeur, dans les années 20 de notre siècle.

La solidité de la construction des Constituants est révélée par sa durée : mis à part les annexions de pays à un département déjà formé, comme la répartition dès 1791 du Comtat Venaissin et d'Avignon entre la Drôme et les Bouches-du-Rhône, et la division ou l'unification départementale en Corse, le nombre des modifications territoriales de la carte administrative, compte tenu de la réorganisation de la région parisienne en 1964, est limitée à 12.

Bien qu'obsédé par l'unité nationale Siéyes, avec d'autres Constituants, ne confond pas l'unité de la nation et la centralisation administrative" (2) ; il aurait donc voulu des subdivisions qui soient de grandes communautés destinées à former l'esprit public dans les campagnes et capables d'entreprendre de grands travaux ; la majorité de ses collègues lui donna 44 000 municipalités, à ses grandes "douleur et indignation". Entre elles et ce pouvoir central, il fallait donc un système intermédiaire. Il se réalise dans le cadre du département : à l'origine les 83 départements sont divisés en districts, ces derniers en cantons qui regroupent les communes ou exceptionnellement diviseront les grandes cités ; et c'est ainsi que, le 10 janvier 1790, le département du Var est divisé en 9 districts dont celui de Grasse et celui de Saint-Paul : le premier, "après quelques remaniements", composé de 11 cantons et 44 communes (Antibes, dans le district de Grasse, constitue à elle seule un canton ; Grasse aussi ; mais à Cannes sont joints Le Cannet, Mandelieu, Pégomas) ; le district de Saint-Paul comprend 5 cantons et 19 communes dont Vence.

Dans cette construction de l'espace national, l'esprit pratique a fini par l'emporter. Le canton est un groupement de villages autour d'un chef-lieu, généralement pourvu depuis longtemps d'un marché, aisément accessible, notamment avec aller et retour à pied dans la journée. Le district est à peu près l'étendue de ce que l'on nomme "un pays", exemple le pays de Grasse tel qu'on le voyait à la fin du XVIIIe siècle, époque où le littoral est encore qualifié de "contrée inhabitée et improductive"(3)

Le maire et les officiers municipaux sont élus par les citoyens actifs, c'est-à-dire les contribuables mâles et majeurs payant au minimum une contribution directe égale à la valeur locale de trois journées de travail, mais ces élus sont pris parmi les contribuables censitaires c'est à dire payant un cens, une contribution égale à 10 journées de travail ; les officiers sont tous pratiquement des adjoints au maire ; les notables élus en nombre double des officiers municipaux sont les équivalents de nos actuels conseillers ; un procureur de la commune, représentant les contribuables, est, à côté du maire, l'accusateur public devant le tribunal de simple police formé par le bureau municipal.

A la tête du département, on trouve un conseil de 36 membres élus au scrutin de liste par l'assemblée des électeurs du département et choisis parmi les censitaires déjà définis ; cet organe délibérant se réunit une fois par an pendant un mois ; il est nommé pour deux ans et renouvelable par moitié tous les ans ; il choisit en son sein un directoire permanent de 8 membres, seuls à être appointés ; il a hérité des anciens pouvoirs des intendants : répartition des contributions, administration des écoles, des prisons, gestion des ponts et chaussées. Auprès de chaque directoire, un procureur général syndic est élu par l'assemblée électorale départementale pour quatre ans ; chargé de requérir l'application des lois, il communique directement avec les ministres, mais ne délibère pas avec le directoire.

Les districts sont organisés à l'image du département ; leur importance, durant cette période, viendra de ce qu'ils sont chargés de la vente des biens nationaux et de la répartition des contributions entre les communes.

L'autorité parisienne n'est pas représentée dans le département ; une décentralisation très large, à l'américaine, succède donc à la centralisation bureaucratique de la monarchie d'Ancien Régime. Le département, à ses origines, est "une petite république qui s'administre librement" (4).

Et le premier département des Alpes-Maritimes, constitué tardivement, pendant presque toute la période révolutionnaire théâtre ou base d'opérations militaires, lieu de résistance obstinée, bien que souvent pacifique, au mouvement des idées françaises, est un lieu privilégié d'affirmation d'un particularisme manifeste.

Les libéraux du XIXe siècle, et particulièrement les libéraux démocrates, ont vu dans la jeune organisation administrative une réussite malheureusement provisoire de la volonté décentralisatrice. Edgar Quinet (1803-1875), un des hérauts du radicalisme, écrit dans son ouvrage sur la Révolution (5) : "(Des provinces), l'Assemblée fit quatre-vingt-trois départements ; elle aurait pu tout aussi bien en faire cent ou cent-vingt(..). Ce qui, dans d'autres peuples, a été à peine possible par des invasions, des exterminations séculaires, des cataclysmes...(..). n'exigea en France qu'un arrêté de quelques lignes ..(..). Deux choses opérèrent ce prodige chez les Français : premièrement le désir... de s'unir étroitement {...}. Deuxièmement ce désir (...) trouva une singulière facilité dans le délabrement et la ruine morale où la royauté avait conduit les provinces(..). Une des causes de calamité pour la Révolution est venue précisément de ce que les provinces, n'ayant pu se ranimer instantanément à la vie publique, sont restées à la merci de la capitale où tout a dû se concentrer. Ainsi cette révolution immense n'a eu qu'un seul foyer."

## **II - DEUX: SIECLES D'ADMINISTRATION PREFECTORALE**

### **Introduction**

Les provinces ont donc disparu depuis 1790. Alors qu'est ce que la province, terme qui apparaît si souvent dans la littérature du XIXe siècle ? Le dictionnaire de M. Littré, publié de 1863 à 1872, nous dit que le 6e sens de ce mot au singulier, c'est "tout ce qui en France est hors de la capitale", souvent "avec l'idée de ce qui est arriéré en fait de mode, de manière, de goût", et ce sens est illustré par des citations qui vont de La Fontaine à Mme de Sévigné et à Marivaux. C'est un long exposé de 12 cm de colonne, alors que chacun des autres sens n'a droit qu'à 3 cm. Il y a le centre parisien, administratif et culturel, et le reste de l'hexagone ; de nos jours encore, l'on dit couramment la province, et non les autres départements. C'est là, la limite du succès du nouveau terme.

La normalité de la direction parisienne dans tous les domaines et d'abord dans la politique, l'opinion française l'admit longtemps. Les institutions de 1790 ne correspondaient ni aux traditions monarchiques encore vivaces, ni aux intérêts de la bourgeoisie sur le point de triompher : cette catégorie sociale craignait sincèrement que l'unité de la nation ne fût mise en péril par la nouvelle administration quasi autonome ; la population, dans son ensemble, l'a mal comprise, cette administration, habituée qu'elle était depuis des siècles à tout attendre de l'autorité. Alors, devant les nécessités de la défense nationale, les jacobins de 1793 revinrent à la centralisation traditionnelle, et allèrent même plus loin, avec les Conventionnels en mission et les agents révolutionnaires ; enfin, après les crises du Directoire de 1795 à 1799, on vit Sieyès préciser ses rêves et dire : "le gouvernement est essentiellement national et local". Bonaparte, maître du pouvoir grâce à la Constitution de l'an VIII, lui donna satisfaction par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Le socle sur lequel reposent ces institutions napoléoniennes, c'est le consentement de l'opinion elle-même, comme la sémantique (étude du langage considéré du point de vue du sens) vient de nous le révéler.

## **Les nouvelles institutions**

La réforme est réglée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) : départements, cantons et communes sont conservés ; les seconds perdent leur municipalité créée par la Constitution révolutionnaire de l'an III (août 1795) mais les communes les récupèrent ; entre les communes et le département, une circonscription intermédiaire, l'arrondissement s'interpose ; des arrondissements, il en subsiste jusqu'à nos jours tel celui de Grasse ; l'arrondissement est plus grand que le district. De 1789 à 1805. Monaco, depuis 1794 chef-lieu de district, est chef-lieu d'arrondissement.

Chaque circonscription est confiée à un seul homme : dans la commune le maire, avec un ou plusieurs adjoints ; dans le département, un préfet, assisté d'un secrétaire général ; dans l'arrondissement un sous-préfet ; tous sont fonctionnaires, nommés par le gouvernement. L'importance, la prééminence du préfet sont soulignées par le fait qu'il reçoit délégation pour le choix des maires et adjoints dans les communes de moins de 5 000 habitants ; pourtant les assemblées sont maintenues : Conseil général de département, Conseil d'arrondissement, Conseil municipal, mais leurs membres sont désignés par le gouvernement ou par le préfet, jusqu'au début du règne de Louis-Philippe.

## **Les préfets**

Si le département est une réussite dans l'œuvre des Constituants, le préfet est un modèle de l'administration du monde occidental.

Au XIXe siècle, plusieurs périodes de l'histoire de l'administration française furent marquées par l'excellence du corps préfectoral. C'est le cas à la création du corps. Bonaparte, connaissant mal le personnel politique, laissa son frère Lucien, ministre de l'Intérieur, aidé par son secrétaire Beugnot, ancien député à l'Assemblée Législative, établir la liste de ces nouveaux fonctionnaires : les hommes choisis furent d'anciens députés modérés, des généraux, des diplomates, tous hommes expérimentés, la plupart très capables ; leur incontestable compétence a servi la gloire de Napoléon. Dans le Var, le premier préfet est Jean-Antoine Fauchet, nommé le 1er ventôse an VIII (14 mars 1800) ; il reste en poste jusqu'au 31 janvier 1806. Dans les Alpes-Maritimes, le grand préfet de l'époque napoléonienne, c'est le 3e fonctionnaire nommé, le dauphinois Marc-Joseph Du Bouchage (1746-1829), ancien chevalier de Malte : il se montra "administrateur attentionné, habile à ne froisser personne, dévoué au bien public, et susceptible de ramener l'ordre et la confiance "(7)

Sous la Monarchie restaurée en France, et particulièrement sous Louis-Philippe, les conditions de recrutement du corps préfectoral permettaient aux hommes qui le formaient d'apporter dans leur administration une expérience puisée hors des bureaux et hors de l'influence de tout supérieur hiérarchique qui aurait pu servir de modèle ; l'attrait du pouvoir local était tel que des polytechniciens y étaient candidats, tel Achille Chaper (1795-1874), successivement préfet du Tarn-et-Garonne, du Gard, de la Côte-d'Or de 1831 à 1840, de la Loire Inférieure sous le ministère Guizot de l'été 1840 à l'été 1847, du Rhône enfin jusqu'à la IIe République ; agent aussi de la politique conservatrice de Guizot, Joseph Teisseire, dans le Var, de l'été 1840 à l'été 1848.

Sous le Second Empire, le préfet est l'homme clef du département ; il "dépend de lui que le pouvoir descende sans entrave tout au long de la hiérarchie" ; "plus encore que sous le Premier Empire, il est "un empereur au petit pied", l'Empereur présent dans le département".(8) Dans les Alpes-Maritimes, le préfet qui s'illustra en ces années est Denis Gavini de Campile (1819-1916), corse et bonapartiste enthousiaste ; il démissionna quand une dépêche de Gambetta annonça, au soir du 4 septembre 1870, la constitution du gouvernement républicain de Défense Nationale ; à la différence de Dubouchage, ce préfet diplomate qui reçut à Nice de nombreuses têtes couronnées, a été oublié par l'opinion locale ; et pourtant il s'adapta bien à la société niçoise récemment devenue française et se montra bon administrateur (9).

## **Les préfets de la République**

Sous la IIIe République, les préfets du récent département des Alpes-Maritimes, sont à répartir, si l'on en croit Olivier Vernier (10), sous des profils types bien différents. Après Sedan, 3 administrateurs se succèdent en 7 mois : un "ami personnel de Gambetta "le publiciste Pierre Baragon ; un ancien maire de Toulon, Noël Black, qui ne reste que 15 jours ; enfin Marc Dufraisse, républicain de 1848 et professeur de droit, maladroitement candidat à la députation contre Garibaldi.

En 1870, après Salvetat, successeur de Dufraisse, commence avec Raymond de Villeneuve-Bargemon, une longue série d'administrateurs qui, jusqu'en 1914, ne manquent pas de panache : appartenant parfois à la noblesse, comme ce marquis provençal ou Raguet de Brancion et Lagrange de Langre, à la grande bourgeoisie comme Henri Darcy, conseiller maître à la Cour des Comptes ; riches d'un passé lourd d'expériences variées comme les administrateurs varois de la Restauration ; ancien officier (Brancion), agrégé de lettres et orientaliste (Granet), ou de plus en plus souvent fonctionnaires d'élite du ministère de l'Intérieur. Dans la tradition du Second Empire, ils ont, à Nice, un rôle de représentation quasi diplomatique.

Le préfet qui, sur la Côte déjà dite d'Azur, clôt la période des saisons insouciantes, à l'éclatement de la Seconde Guerre Mondiale, est André de Joly, de 1904 à 1917, organisateur de rencontres artistiques et réalisateur de la corniche dite moyenne.

Dans l'entre deux guerres, Armand Bernard (1917~1923) préside les cérémonies de la victoire, Ange Bénédetti (1924-1934) les grandes transformations de la saison touristique ; un conseiller d'Etat, Marcel Ribière est l'homme du gouvernement de Vichy jusqu'en mai 1943- Lui succède le courageux Jean Chaigneau, arrêté et déporté le 1er mai 1944, un exemple du lourd tribut que paye aussi le corps préfectoral à la terreur national-socialiste ; ce préfet laisse à son secrétaire général, comme jadis pendant les changements de régime, le soin de gérer un département de zone de guerre, secteur de pénurie alimentaire, lieu de toutes les tensions politiques.

Après les préfets de la IVe République, presque aussi éphémères que les gouvernements parisiens, les grandes figures réapparaissent avec la nouvelle constitution : de 1955 à 1967, Pierre-Jean Moatti (1955-1967), promoteur de très nombreux projets d'équipement, René-Georges Thomas (1967-1973) qui eut à essayer les événements de 1968, Pierre Lambertin (1973-1985) en fonction lorsque s'appliqua la loi de décentralisation de 1982 ; ce dernier, lyonnais d'origine, ancien étudiant de la Faculté des Lettres de Lyon, deux fois administrateur dans l'Ain sous les ordres d'un préfet en poste, a été dans la Nièvre de 1967 à 1970, il clôt lui aussi une période.

Il est intéressant de noter la durée moyenne des missions préfectorales : dans le Var, 3 ans sous le Consulat et l'Empire, moins de 2 sous la Restauration, un peu plus de deux sous Louis-Philippe ; avec la 2e République, il y a un préfet par semestre ; à la fin de cette dernière période, il faut signaler la présence à Draguignan pendant 18 mois, de Georges-Eugène Haussmann (1809-1891) qui devait bouleverser et embellir Paris. Pendant la IIIe République, dans les Alpes-Maritimes, jusqu'en 1914, selon Olivier Vernier, la durée des fonctions de nos préfets est de 39 mois ; après le départ d'André de Joly en 1917, après 13 ans de service à Nice, la durée de la mission moyenne est de plus de 7 ans ; en revanche, les préfets de la IVe République restent moins de deux ans ; ensuite, Pierre-Jean Moatti et Pierre Lambertin administrent ce département pendant plus de 12 ans, René-Georges Thomas pendant plus de 6.

### **III- CONSEILS ET CONSEILLERS DANS LE DEPARTEMENT .**

#### **LA REPRESENTATION LOCALE DES CITOYENS ET LE ROLE DES REPRESENTANTS**

C'est sous le règne de Louis-Philippe, quand les caractères bourgeois de la nouvelle royauté s'attestent dans les institutions, qu'apparaît le contrôle retrouvé des affaires locales ; on le constate dans l'arrondissement de Grasse, bien sûr.

L'élection des conseils apparaît d'abord dans les communes par la loi de 1831 ; c'est davantage "une extension du régime représentatif" qu'une atténuation de la décentralisation (11). Il en est de même de la loi de 1833 qui prend les mêmes dispositions, accordant le suffrage aux électeurs gros mais aussi petits contribuables, pour les conseils d'arrondissement et pour les conseils généraux.

Alors, à travers ces conseils, les représentants du petit capital s'exercent à la gestion des affaires publiques ; regardons le Conseil d'arrondissement si oublié de nos jours, disparu en 1940 ; avec le système électoral, même censitaire, les représentants de la petite aisance, mieux ou aussi bien qu'avec la procédure de nomination par le gouvernement, pénètrent dans une institution locale chargée d'abord de la répartition des contributions directes ; autour de quelques ploutocrates, d'une minorité de notables départementaux, se réunissent des hommes influents dans leur canton ; modestes et constants, souvent techniciens de l'administration, ils font une carrière bornée par l'horizon de leur circonscription ; leur promotion politique est en général faible mais la durée de leurs mandats est longue ; par cette institution se réalise une profonde éducation politique.

Avec les conseillers généraux, les préfets développent une collaboration, un réseau de relations personnelles le plus souvent, système qui s'appuie sur un échange continu de services ; les archives du cabinet le montrent, mais aussi, quand il en reste, les archives privées des préfets les plus dévoués à leur tâche. Le service va jusqu'à la pression, disons morale, sur les adversaires en affaires commerciales ; il se confond le plus souvent avec la proposition préfectorale au choix du gouvernement, ou avec le choix des collaborateurs dans la petite administration départementale.

De toute façon, le Conseil général désormais élu est l'objet de toute l'attention des préfets. Dans les meilleurs cas, c'est-à-dire pendant les missions les plus longues et les plus constructives, un étrange mécanisme de courtoisie et de finesse politique assure les actions du chef de l'administration dans le département. Quelques périodes sont particulièrement remarquables : celle du ministère Guizot dans le Var par exemple, celle de l'évolution libérale du Second Empire dans les Alpes-Maritimes.

Au cours de cette dernière période, il est vrai que l'irruption du suffrage universel masculin depuis 1848 d'une part, et la méthode de la candidature officielle depuis 1852 d'autre part, ont à la fois compliqué et rendu plus efficace le système rapidement décrit.

Désormais, pour assurer ses multiples tâches, le préfet est le vrai patron de tous les services départementaux ; jusqu'à la multiplication des relais du télégraphe Chappe, au début du règne de Louis-Philippe, le préfet doit bien prendre des décisions puisqu'il lui faut trois jours pour envoyer un rapport et recevoir une réponse ; ensuite, l'express, c'est-à-dire le gendarme à cheval, doit porter de la dernière tour du télégraphe au cabinet du préfet une dépêche parfois tronquée par le brouillard ou la nuit ; il faut à peu près une bonne journée pour que la nouvelle passe de Paris à la Méditerranée (la ligne de Toulon, à cause de la flotte de guerre, est la mieux organisée) ; dans ces conditions et, jusqu'à la mise en place du télégraphe électrique dans les années 1845-1855, le préfet, conscient de ses responsabilités et sachant les prendre, est plus qu'on ne le croit porté à négocier avec les membres du Conseil. C'est après 1855 que le rôle local du préfet s'accroît, en même temps que sa soumission au gouvernement.

Mais cette négociation ne se fait pas sur un pied d'égalité ; au bord de la caricature, nous pourrions dire qu'elle est de type colonial, et peut-être davantage encore sous le Second Empire ; c'est le type de rapports, corrigés par la politesse de l'époque, qu'ont connu les Alpes-Maritimes, 3<sup>e</sup> département de ce nom. Toutes les précautions ont été prises. Le Conseil général reste un organe soumis au préfet ; ses attributions ont été précisées par le décret du 25 mars 1852 ; il a surtout à voter le budget départemental qui lui est proposé, à répartir l'impôt direct entre les arrondissements, à y ajouter les centimes additionnels. Toutes les décisions doivent être approuvées, suivant le cas, par l'empereur, un ministre ou par le préfet. Les séances sont dépourvues de publicité ; la date des sessions est fixée par le pouvoir central, le président est nommé ; le conseil ne peut faire une proclamation ou une adresse, il n'est pas légal qu'il s'entende avec une autre assemblée locale.

C'est à la chute de l'Empire que se produit, dans l'organisation des travaux du Conseil général, une série de transformations importantes. L'opposition à la centralisation durant les dernières années du Second Empire a regroupé objectivement royalistes et républicains. C'est le programme de Nancy, en 1865, qui a associé Ferry et les conservateurs libéraux. L'opuscule collectif imprimé à cette date a pour titre : Un projet de décentralisation (12). Le chapitre "Du département" envisage le problème de la division départementale : "on suggère de prévoir des circonscriptions agrandies ou des ententes entre départements voisins ; aux attributions du Conseil général, le projet propose des modifications, en particulier le droit de statuer au lieu de délibérer sur certains points énumérés avec précision" (...) ".La grande innovation serait de confier l'exécution des décisions du conseil à une commission permanente et non plus au préfet. Celle-ci, élue tous les 3 ans, comprendrait cinq membres ; elle aurait à son service des agents spéciaux et des bureaux (13)".

Thiers, chef du pouvoir exécutif en 1871, ancien historien du Consulat, héritier de la tradition centralisatrice, s'oppose sur ce point aux notables qui se savent forts sur le terrain électoral des départements ; il s'efforce de réduire le rôle de la commission départementale ; il se montre exceptionnellement passionné, et emploie des expressions exceptionnellement vulgaires dans la polémique.

En fait la loi du 10 août 1871 (14) n'accroît pas beaucoup les pouvoirs du Conseil général. La commission départementale exercera bien un certain contrôle sur la gestion du préfet. De plus l'activité du Conseil est mieux structurée : le Conseil élit son bureau et son président, ses séances sont publiques, le compte-rendu aussi et le texte se trouve aux Archives départementales ; les vœux politiques restent interdits. Malgré tout, les Conseils généraux vont devenir un "centre de discussion politique" ; mais "les pouvoirs restent bien au préfet".

Il ne faut pas confondre l'idée décentralisatrice de ces notables avec la pensée autonomiste de l'extrême gauche radicale exprimée par le mouvement et les textes de la Commune (18 mars-28 mai 1871 à Paris) ; dans son programme-déclaration au peuple français du 19 avril 1871, la Commune de Paris affirmait que "l'autonomie absolue de la Commune (doit être) étendue à toutes les localités de la France" (16) ; la fédération des Communes en France ignore les institutions intermédiaires telles que le département.

En revanche, le mouvement d'idées favorable à de plus amples pouvoirs des assemblées locales apparaît encore dans le texte de la loi du 15 février 1872, relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, dite loi Tréveneuc :

- Article 1er : "Si l'Assemblée nationale ou celles qui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent immédiatement de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de département".
- Article 2 : "Jusqu'au jour où l'Assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal".
- Article 3 : "Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où seront rendus les membres du Gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence"(17).

C'est une loi sans application ; en 1944, quelques radicaux socialistes seulement songèrent à ces possibilités.

Quoi qu'il en soit, dans un département où le sentiment particulariste est aussi fort que dans les Alpes-Maritimes (18), le Conseil général et son président développèrent une influence notable ; déjà, dans les règles du Second Empire, Louis Lubonis (1815-1893) "à cause de son rôle lors de la réunion du comté et de sa forte personnalité, est nommé chaque année de 1861 à 1868 ; le dernier président investi par le régime est le général comte Reille.

Ce qu'il faut souligner, c'est la longue durée des mandats de ces élus, après 1871 : 15 seulement en 120 ans, du notable grassois docteur Maure au président Jacques Médecin, soit une durée moyenne de mandat de 6 ans et 4 mois, avec un minimum d'un an, Joseph Bermond en 1931" Les longs mandats ne sont pas rares : d'abord celui de Maurice Rouvier (1842-1911) de 1890 à 1911, 21 ans ! Cet aixois, président du conseil des ministres en 1887 et 1904, spécialiste des Finances certes, mais "allogène" a pu aider à la création de la ligne du chemin de fer Nice-Coni ; député de 1885 à 1903. de Grasse puis de Cannes, sénateur jusqu'à sa mort, il s'est intégré au milieu politique où il assurait un certain équilibre entre les tendances territoriales, et les orientations politiques (19)• Longs aussi les mandats de Plaminus Raiberti (1862-1929), 15 ans (1911-1926). de Jean Médecin (1890-1965). 10 ans (1951-1961), de Jacques Médecin, 17 ans.

Après la disparition des Conseils d'arrondissement en 1940, l'assemblée territoriale qu'est le Conseil général est la grande réunion délibérative du département. L'œuvre du Conseil général est considérable, avant tout pour l'équipement du département, et encore davantage depuis la loi de décentralisation de 1982.

Il faut, en terminant, souligner dans deux domaines cet énorme travail : le reboisement général depuis 1860 en collaboration avec l'administration d'Etat, et le désenclavement, c'est-à-dire la création des voies de communications du haut pays. Si l'effort d'adaptation des routes aux besoins du territoire est toujours à soutenir, il ne faut pas sous-estimer ce que deux siècles ont vu se réaliser.

## NOTES

(1) Cf.Bibliographie, n°13

(2) Cf.Bibliographie, n°1, p. 168

(3) 1ère édition Paris, Lacroix, 1865 . Texte utilisé in Oeuvres complètes, édit. dit définitif, 1903. La "Révolution, tome 1, p. 185-194. Voir à ce sujet : POCHON Jacques, La Révolution par Edgar Quinet (1865), thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Université de Nice, 1975. multirep.

(4) GONNET (Paul), ALINE (Lucien), CLEYET-MICHAUD (Rosine), FONTMICHEL (Hervé de), Histoire de Grasse, 1984, p.94

(5) Cf.Bibliographie, n°13, p. 117

(6) Cf.Bibliographie, n° 1, p.468

(7) DERLANGÉ (Michel), "Révolution Française et Empire : un intermède", in Histoire de Nice et du Pays niçois. Toulouse, Privat, 1976, p.235

(8) PLESSIS (Alain), "De la fête impériale au mur des fédérés, 1852-1871" in Nouvelle Histoire de la France Contemporaine, Paris, Le Seuil, 1973" p.62.

(9) Cf.Bibliographie, n°3

(10) Cf.Bibliographie, n°17

(11) TUDESQ (André-Jean), "La loi municipale de 1831 à ses premières applications" in Villes de l'Europe Méditerranée et de l'Europe Occidentale, Annales de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Nice, n°9~10. 1969. P.327

(12) Un projet de décentralisation, Nancy, Vagner, 2e édition, 1865

(13) Cf.Bibliographie, n°18

(14) 3.0. du 29 août. Cf.Bulletin d'Information et Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture des Alpes-Maritimes, 15 septembre 1971" n° spécial élaboré par André CALVINO, chargé de mission auprès du préfet René-Georges Thomas

(15) MAYEUR (Jean-Marie), "Les débuts de la Ile République, 1871-1898" in Nouvelle Histoire de la France contemporaine, Paris, Le Seuil (Histoire), t.10, p.21

(16) Programme-déclaration in Enquête parlementaire sur l'insurrection du 18 mars, Paris, 1872, t.III, p.295

(17) Bulletin des lois, 12e série, IV. n°921, p.178

(18) Cf. GONNET (Paul) "Particularisme et patronage politique dans le Comté de Nice depuis 1870", in Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos Jours, Paris, P.U.F., 1977. P-273 à 286

(19) BASSO (Jacques), Les élections législatives dans le département des Alpes-Maritimes de 1860 à 1939, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, p.170

## BIBLIOGRAPHIE

- 1 - BREDIN (Jean-Denis), Sieyès, la clé de la Révolution française. Paris, de Fallois, 1988, 611 p.
- 2 - Université de Nice, Centre d'Histoire du Droit. Les Alpes-Maritimes, 1814-1860, Intégration et particularismes. Nice, Serre, 1988, 404 p., N.B GONNET (Paul), "Les réactions grassoises à l'incorporation dans le nouveau département", 1860-1914, p. 17 – 25
- 3 - CHARBONNIER (Jacques) "Le Préfet Denis Gavini de Campile et l'intégration du Comté de Nice à la France", in Les Alpes-Maritimes. Intégration et particularismes, 1860-1914, Nice, Serre, 1988, p. 59 à 64.
- 4 - COPPOLANI (Jean-Yves) Les élections en France à l'époque napoléonienne. Paris, Albatros, 1980, 499 p.
- 5 - GONNET (Paul) Un grand préfet de la Côte-d'Or sous Louis-Philippe : la correspondance d'Achille Chapir (1831-1840), Dijon, Analecta burgundica, 1970, 328 p.
- 6 - GONNET (Paul) "Particularisme et patronage politique dans le Comté de Nice depuis 1870", in Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos Jours, Paris, P.U.F, 1977. P.273 à 286.
- 7 - GONNET (Paul) "Le Conseil d'arrondissement au XIXe siècle, séminaire de notables politiques : quelques exemples dans le sud-est", in Actes du 111<sup>e</sup> Congrès national des Sociétés savantes. Poitiers 1986. Section d'histoire moderne et contemporaine. Tome 1, fasc.1, les Pouvoirs régionaux représentants et élus, p.283 – 293
- 8 - GONNET (Paul) et PERONNET (Michel), La Révolution française dans les Alpes-Maritimes, 1789-1799. Roanne, Horvath, 1989, 127 P"
- 9 - HILDESHEIMER (Ernest) "A propos de la réforme administrative : les préfets des Alpes-Maritimes" in Nice-Historique, 1982, p.89 – 96
- 10 - LEFEBVRE (Georges) La Révolution Française. Paris, P.U.F , collect. Peuples et Civilisations, 1951. 674 p.
- 11 - LEFEBVRE (Georges) Napoléon. Paris, P.U.F, collect. Peuples et civilisations, 1936, 604 p.
- 12 - LETRAIT (Jean-Jacques) et ALLAIN (Robert), Guide des Archives du Var. Draguignan, 1979. 282 p.
- 13 - MATHIEZ (Albert) La Révolution Française. I. La chute de la Royauté., Paris, A. Colin, 1925, 217 p.
- 14 - HORIS (Henri) Organisation du département des Alpes-Maritimes formé du ci-devant Comté de Nice et de la ci-devant principauté de Monaco, mars-avril 1793. Paris, Monaco, 1915. 78 p.

15 - RICHARDSON (Nicholas) The French préfectoral corps, 1814-1830. Cambridge University Press, 1966, 263 p.

16 - SOBOUL (Albert) "De l'Ancien Régime à la Révolution, problème régional et réalités sociales", in Régions et Régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos Jours, Paris, P.U.F, 1977, ?• 25

17 - VERNIER (Olivier) "Les préfets de la République (1871-1914)" in Les Alpes-Maritimes. Intégration et particularismes, 1814-1860, Nice, Serre, 1988, p.77 – 96

18 - VOILLARD (Odette) "Autour du programme de Nancy, (1865)" in Régions et Régionalisme en France, du XVIIIe siècle à nos Jours, Paris, P.V.F, 1977, p.287