



**HAL**  
open science

## Variations autour d'un mauvais sujet : des circonscriptions administratives à Lyon au XIXe siècle

Pierre-Yves Saunier

► **To cite this version:**

Pierre-Yves Saunier. Variations autour d'un mauvais sujet : des circonscriptions administratives à Lyon au XIXe siècle. Revue de Géographie de Lyon, 1996, n°3, p.167-171. halshs-00002820

**HAL Id: halshs-00002820**

<https://shs.hal.science/halshs-00002820v1>

Submitted on 10 Sep 2004

**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.

## VARIATIONS AUTOUR D'UN MAUVAIS SUJET: DES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES A LYON AU XIX<sup>e</sup> SIECLE

*Revue de Géographie de Lyon*, 3/1997, p.167-171.

«Découpez, découpez, il en restera toujours quelque chose». Malgré cette maxime qui aurait pu être celles de multiples administrateurs des états occidentaux, et notamment depuis la Révolution Française, les manières de découper l'espace à des fins administratives ont en général peu intéressé l'historien si ce n'est dans une perspective "antiquariste" d'identification de territoires anciens. Les travaux de M.V. Ozouf-Marignier sur la division du territoire national français en départements ont manifesté un véritable renouveau d'intérêt en ce sens<sup>1</sup>. Si, en 1983, l'article «Territoire» écrit par Marcel Roncayolo pour *l'Encyclopédia Einaudi* pouvait servir de base à un échange rempli de perspectives nouvelles<sup>2</sup>, les notes de lecture que les *Annales ESC* ont consacré en avril 1990 au thème «Espaces, territoires» montrent que, depuis ce moment, une telle interrogation a produit des travaux et des résultats<sup>3</sup>. On a abordé récemment les processus de formation de divers territoires politiques, comme la nation<sup>4</sup>, la région<sup>5</sup> ou le département, mais aussi les processus de délimitation de ceux-ci, notamment par le biais du thème de la frontière<sup>6</sup>. Les travaux supervisés par Bernard Lepetit, Marie-Vic Ozouf-

---

<sup>1</sup> OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1989, *La formation des départements. La représentation du territoire en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (la thèse de troisième cycle portant le même titre a été soutenue en 1983 à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Les références de cet article renvoient à la thèse).

<sup>2</sup> Cet article a été repris dans la revue *Territoire*, n°1, 1983.

<sup>3</sup> *Annales ESC*, mars-avril 1990, n°2. Citons notamment CARDOT F., 1987, *L'espace et le pouvoir, étude sur l'Austrasie mérovingienne*, Paris, Publications de la Sorbonne ; et NICOLET C., 1986, *L'inventaire du monde, géographie et politique aux origines de l'Empire romain*, Paris, Fayard.

<sup>4</sup> Voir le chapitre "La formation de l'espace français" (rédigé par Daniel Nordman et Jacques Revel), de *L'espace français*, deuxième volume de *L'histoire de la France* dirigée par BURGUIERE A. et REVEL J., 1989, Paris, Seuil.

<sup>5</sup> Plus que des ouvrages d'historiens, il faut mentionner l'ouvrage collectif dirigé par LACOSTE Y., 1986, *Géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, qui vient nous rappeler que c'est peut-être la géographie et ses débats qui ont ramené l'espace dans le champ de l'histoire.

<sup>6</sup> *La Frontière*, actes du colloque franco-italien d'études alpines, Grenoble, Centre de recherche d'histoire de l'Italie et des pays alpins, 1989. Là encore, les travaux du géographe Michel Foucher sur la frontière (1986, *L'invention des frontières*, Presses de la Fondation pour la Défense Nationale) soulignent la place de la géographie dans ce renouveau d'intérêt. On verra

Marignier et Daniel Nordman à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales attestent aussi de ce foisonnement relatif, qui prend place dans une interrogation plus générale sur le territoire et la place que tient cette notion dans les conduites et les discours du pouvoir et du savoir<sup>7</sup>. Projet d'État, projet d'institution ou projet individuel comme le sont nos cartographies mentales, la procédure de découpage spatial est toujours destinée à assurer une maîtrise de l'espace et des hommes. Sa version administrative, pour la puissance et la prégnance des découpages qu'elle génère, mérite notre attention.

On peut recenser quelques tentatives relatives à la ville, assez rares finalement car l'histoire urbaine française reste encore une histoire dans la ville et non de la ville. Les travaux consacrés aux «pensées de la ville», pour reprendre une expression de Françoise Choay, ont mis l'accent sur les manières de penser la ville et son extension, ou sur les concepts (réseaux, centralité) qui tentent d'ordonner l'aménagement des villes<sup>8</sup>. Mais ils ne se sont guère préoccupés des formes administratives de ces pensées de la ville. En ce qui concerne la fabrication des territoires urbains (c'est-à-dire des communes) ou la gestion intra-urbaine de ce territoire communal, les approches restent très juridiques, et souvent dictées par une volonté de préciser un cadre d'étude plutôt que de définir un objet à étudier<sup>9</sup>. L'extension territoriale des communes est, le plus souvent, présentée comme une conséquence simple des rapports de domination économique entre centre et périphérie, ou comme un épisode de l'histoire politique locale. En ce qui concerne la gestion intra-urbaine, on doit

---

aussi *L'Etat et les stratégies du territoire*, sous la direction d'Hervé Théry, Editions du CNRS, 1991, et notamment le chapitre 4, « Découper pour régner ».

<sup>7</sup> Voir *Cahiers du centre de recherches historiques*, octobre 1996, n°17, qui regroupe les travaux de ses étudiants en hommage à Bernard Lepetit disparu cette année-là. Sur la thématique générale, voir GAUDIN J.-P., 1979, *L'aménagement de la société, la production de l'espace XIXe et XXe siècle*, Paris, Anthropos ; LEFEBVRE H., 1986, *La production de l'espace*, Paris Anthropos ; KORINMAN M. et RONAI M., 1978, « L'idéologie du territoire », in CHATELET F. (éd), *Histoire des idéologies. Savoir et pouvoir du XVIIIe au XXe siècle*, Paris, Hachette.

<sup>8</sup>COSTE M., 1984, "Peyrremond, un théoricien des quartiers et de la restructuration", *Annales de la Recherche Urbaine*, n°22, et plus généralement le chapitre « l'aménagement du territoire XVIIIe-XXe siècle » (rédigé par Marcel Roncayolo) du volume « L'espace français » de *L'histoire de la France* dirigée par BURGUIERE A. et REVEL J., 1989, Paris, Seuil.

<sup>9</sup> A titre d'exemple, voir le chapitre « L'annexion, sept ans de patience pour Haussmann », ROULEAU Bernard, *Villages et faubourgs de l'ancien Paris, histoire d'un espace urbain*, 1985 (Paris, Seuil), où encore COYAUD L.-M., 1986, "La signification des limites géographiques de Tours", in CLAVAL Paul, *Espaces sociaux et paysages urbains*, Paris, Département de géographie de l'Université de Paris-Sorbonne. Tout en retraçant parfaitement le fil chronologique de l'extension de Tours ou de Paris, ces publications restent très discrètes sur les rapports de pouvoir ou sur les systèmes d'idées et de représentations de l'espace qui se manifestent à ces occasions

considérer comme d'heureuses exceptions les travaux de Robert Descimon et Jean Nagle, ou les contributions rassemblées en 1985 par le Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Île-de-France sous la houlette de Jacqueline Beaujeu-Garnier<sup>10</sup>. En règle générale, l'historien affecte un dédain marqué pour ces circonscriptions administratives qualifiées d'artificielles, ou encore un respect aveugle de leurs contours supposés neutres et dans lesquels il situe confortablement sa quête. Dans les deux cas, l'histoire de ces découpages et de leur prégnance sociale n'est pas considérée comme digne d'intérêt. C'est donc là un mauvais sujet.

Pourtant, l'artifice existe bel et bien, puisque le découpage administratif est fabriqué, mais il doit justement intéresser l'historien par les conditions de cette fabrication, par sa mise en place et les systèmes d'idées qui y président. Quant à la neutralité, le tracé de telles limites discriminantes (puisqu'elles déterminent l'appartenance des individus à un ensemble et un seul) ne peut aller sans un débat sur ce tracé, débat dont les traces démentent l'idée selon laquelle le tracé serait totalement arbitraire, guidé par la géométrie ou l'arithmétique et donc « neutre ». Dans cette perspective, cet article veut d'abord apporter des éléments à cette histoire des découpages administratifs, mais aussi concourir à cette histoire de l'espace comme catégorie de perception, de classification et d'analyse, qu'Henri Lefebvre appelait de ses vœux. Pour cela, je tenterai de répondre à une question simple sur la finalité du découpage administratif en milieu urbain entre la fin du XVIIIe et le début du XXe siècle, à partir de travaux déjà entrepris sur divers types de circonscriptions intra-urbaines sur le terrain lyonnais<sup>11</sup>.

## LA DIVISION SPATIALE EST ELLE UNE FIN ADMINISTRATIVE ?

---

<sup>10</sup> DESCIMON R. et NAGLE J., 1984, "Espaces et fonctions sociales : les quartiers de Paris du Moyen-Âge au XVIIIe siècle", *Annales ESC*, avril-septembre ; *Cahiers du Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Île-de-France*, n° spécial mars 1985, « Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Île-de-France », n°110. Citons encore l'attention particulière que porte Philippe BOUTRY à l'organisation territoriale des paroisses dans *Prêtres et paroisses au pays du curé d'Ars*, 1986, Paris, Cerf

<sup>11</sup>Voir SAUNIER P.-Y., 1992, "Logiques de l'aggrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIXe siècle", *Bulletin du Centre Pierre Léon*, n°1 ; 1993, "La ville et ses découpages", *Mélanges de l'École Française de Rome. Italie et Méditerranée*, t. 105 ; 1993, "L'Eglise et l'espace de la grande ville: Lyon au XIXe siècle", *Revue Historique*, CCLXXXVIII/2 ; 1994, "Maintien de l'ordre et contrôle de l'espace urbain au XIXe siècle : le cas de Lyon", *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°17, 3e trimestre.

Le XIXe siècle semble généraliser une territorialisation des institutions tant civiles que religieuses, tant privées que publiques. Une telle configuration n'était certes pas inconnue auparavant, et l'Église catholique offre sans doute le plus bel exemple de continuité en la matière. Mais la redéfinition des cadres légaux et juridiques par la Révolution Française et la solidification de ce nouvel ordre administratif semblent pousser tout ceux qui ont à faire avec la ville (institutions charitables, sanitaires...) à territorialiser leur action, à découper le territoire urbain en morceaux. La prise en main par les pouvoirs publics de plusieurs fonctions autrefois dévolues à d'autres organismes (par exemple les bureaux de bienfaisance) explique parfois ce développement qui provient de la simple application du découpage de l'administration d'État à ses nouveaux domaines. La croissance spatiale et démographique de la cité, qui rend de plus en plus difficile la saisie de la ville, explique aussi ce développement de la territorialisation. Enfin, c'est bien le développement du découpage administratif d'État qui impose à tous, par la coercition ou la conviction, cette pratique du découpage. A la base de cette pratique d'État, on trouve les soucis du contrôle de la société et de l'efficacité de l'outil administratif. L'espace, avec les procédés qui l'utilisent, est perçu comme l'instrument de rationalisation « idéal » car « neutre », notamment en termes d'organisation politique. L'Etat français du XIXe siècle, à l'échelle nationale ou locale, semble ancrer ses structures et ses méthodes administratives dans cette dimension spatiale. Faut-il y voir là un but ?

A une telle question, on trouve deux types de réponse. Certains, comme Danièle Loschak, répondent que le contrôle social passe par le quadrillage et la division spatiale, qui établissent la surveillance continue du territoire, la canalisation et la domestication des forces redoutées : l'omniprésence d'un pouvoir d'État au service de la classe dominante nécessite alors la division spatiale<sup>12</sup>. D'autres, dont Jacqueline Beaujeu-Garnier, auraient une certaine tendance à voir dans les pratiques de la division territoriale une sorte de recherche de la perfection administrative, un outil du pouvoir d'expertise organisé par des organismes dont le seul souci serait de faciliter les rapports entre une fonction et ses usagers<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> LOSCHACK D., 1978, "Espace et contrôle social", in *Centre, périphérie, territoire*, Paris, PUF.

<sup>13</sup> *Cahiers du Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Île-de-France*, n° spécial «Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Île-de-France», n°110, mars 1985, introduction.

Prendre les choses dans l'ordre peut peut-être nous aider. L'étude des circonscriptions policières ou religieuses sur le terrain d'une grande ville française, Lyon au XIXe siècle, tendrait à montrer qu'il existe une certaine pensée de la division administrative qui dépasse la seule surveillance des "classes dangereuses" et reste bien en deçà d'un contrôle ubiquiste à la Georges Orwell. Il apparaît aussi qu'on ne saurait réduire l'évolution des circonscriptions administratives à la seule quête rationnelle d'une meilleure organisation du service au public, tant elles sont aussi des espaces de pouvoir. Si l'apparition d'un vocabulaire spécifique ne suffit pas à attester de la nouveauté d'un fait social, il indique au moins la nouveauté dans la manière de le dire, et peut-être de le penser. A Lyon, et peut-être ailleurs, les mots de « *district* », « *canton* », « *arrondissement* », « *section* » qui désignent à un moment ou à un autre les circonscriptions administratives nées de la Révolution Française apparaissent au XVIIIe et pour les plus tardifs durant la période révolutionnaire elle-même<sup>14</sup>. Ils viennent complexifier la notion de « *quartier* », et sanctionnent l'apparition d'une manière d'administrer le territoire urbain qui ne veut plus passer par la segmentation éclatée héritée de la féodalité, mais par la délimitation précise d'entités compactes et contigües. C'est cette nouvelle manière d'administrer, née d'une nouvelle manière de penser l'État et la Nation, qui se manifeste par la territorialisation et la circonscription.

Il est possible de distinguer plusieurs degrés de finalité dans cette entreprise de territorialisation de l'administration qui se met lentement en place de la fin du XVIIIe au début du XXe siècle. Sans aller jusqu'à une prose localiste, il faut bien prendre en compte les particularités conjoncturelles qui donnent à l'histoire administrative de la cité rhodanienne son tour si agité. Mais si on peut penser que l'histoire des circonscriptions administratives prend un tour particulier à Lyon, il faut aussi constater que l'administration de cette ville est un laboratoire où se posent et se résolvent des problèmes qui, tôt ou tard, se posent ailleurs. Il suffit de rappeler l'exemple de l'organisation policière pour illustrer ce dernier point<sup>15</sup>. Cela étant posé, la division territoriale n'est pas

---

<sup>14</sup>DESSERTINE D. et DELASSISE M., 1979, Approche historique de la notion de quartier à Lyon, *Bulletin du Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise*, n°1.

<sup>15</sup> Cf. SAUNIER P.-Y., « maintien de l'ordre et... », *art.cit.*

pensée de la même façon, ni avec la même envergure, au sein des diverses structures qui l'appliquent.

Pour l'archevêché par exemple, il ne s'agit pas en premier lieu de lutter contre des entités trop puissantes en scindant d'anciennes paroisses pour en créer de nouvelles. Si cela peut être le cas, comme l'exemple de la paroisse de Saint-Martin d'Ainay semble le montrer, le but poursuivi sous l'épiscopat du cardinal de Bonald (1840–1870) est bien d'étendre le réseau des prêtres et des paroisses pour atteindre ceux qui s'éloignent de la religion. Cet éloignement est entendu par référence aux données spatiales, puisqu'on s'efforce de créer des centres religieux dans les nouveaux quartiers afin que les obstacles de la distance ne puissent favoriser une désaffection du culte. Mais il est aussi compris en termes de distance sociale, puisque c'est avant tout vers les *"agglomérations d'ouvriers à qui il importe de procurer les secours religieux* que se dirige l'effort d'équipement<sup>16</sup>. C'est d'ailleurs dans ce sens que le mouvement de création de paroisses auprès des populations *"appartenant en très grande partie à la classe ouvrière, de laquelle il est si important d'obtenir l'exactitude dans l'accomplissement de ses devoirs religieux"*<sup>17</sup> est appuyé par les autorités civiles du Second Empire. Dans un contexte de croissance urbaine, ce sont des solutions traditionnelles qui sont employées puisque l'organisation paroissiale est sinon vieille comme l'Église, du moins pluriséculaire. Pour l'Église catholique, la division du territoire en entités humaines et spatiales dotées des équipements nécessaires au bon fonctionnement de l'institution est une fin en soi, ne serait-ce que parce que le rapport à Dieu passe par la communauté territoriale (l'ecclesia et la paroisse). Cette importance ontologique de la procédure de division explique sans doute la force avec laquelle l'institution religieuse développe une rationalité propre de découpage, ignorant souvent les limites administratives ou physiques pour mieux se concentrer sur ses objectifs.

Le fonctionnement du découpage étatique est bien plus complexe, à cause de la multiplicité des fonctions que les territoires considérés doivent

---

<sup>16</sup> Archives départementales du Rhone, V 35, dossier Bon-Pasteur., lettre de l'archevêque au sénateur le 16 novembre 1855

<sup>17</sup> Lettre du préfet à l'appui du tableau de propositions de 1843, Archives Nationales, F19 2082

assurer. Le canton et l'arrondissement municipal sont par exemple à la fois des circonscriptions d'administration et de représentation électorale. Mais ils sont aussi un des instruments d'une stratégie géopolitique complexe dont les tenants et les aboutissants ne sont pas à chercher dans le jeu des partis politiques, mais plutôt dans la manière dont sont pensés les rapports entre pouvoir central et pouvoir local d'une part, et les rapports entre les différents niveaux locaux d'agrégation des organismes de représentation et de décision (conseil d'arrondissement, conseil général, conseil municipal) d'autre part. La maxime du "Diviser pour régner" est plus complexe que son exposé ne le laisse supposer. Le marquis d'Argenson s'exprimait ainsi sur la question de la division en 1764, au sujet des provinces: "*Si l'union fait la force, la désunion fait la faiblesse ; ainsi on peut diviser les parties d'un Etat et subdiviser les sphères d'autorité jusqu'au point où elles se suffisent à elles-mêmes pour bien gouverner; mais où elles ne puissent ombrager en rien l'autorité générale d'où elles relèvent. Ce serait donc un bon plan de gouvernement que celui où l'on morcellerait plus ou moins les corps nationaux et municipaux, trouvant l'art d'en écarter le danger et de leur imprimer une indépendance qui fit leur force*"<sup>18</sup>. Ce sont bien ces mêmes principes qui guident l'action des autorités gouvernementales en matière d'administration municipale de Lyon, de la Constituante à la fin du XIXe siècle, avec un affinement progressif des modalités du morcellement.

Comme dans les débats sur la division du territoire en départements, les motifs ultimes de la division de Lyon en arrondissements ne sont pas ceux de la recherche d'une "bonne administration" par la proximité de l'institution municipale et du citoyen, mais bel et bien ceux de la division du local pour parvenir à "*l'adunation*" du pays, comme le disait en son temps Sieyès. Une telle stratégie, car c'en est une si on veut bien la situer comme elle le requiert dans la lignée des débats sur la division du territoire qui se développent depuis le XVIIIe siècle, porte néanmoins en elle-même ses limites. Plusieurs soucis viennent en effet en permanence tempérer une pratique abusive de la découpe qui aboutirait à un émiettement du territoire lyonnais. D'abord parce qu'une telle atomisation parviendrait à un but opposé : la place faite aux sections

---

<sup>18</sup>VOYER R.L de, Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gowemement ancien et présent de la France*, cité par OZOUF-MARIGNIER M.-V, *La représentation du territoire français...*, *op.cit.*, p.30-31.

révolutionnaires jusqu'en l'an II a montré aux découpeurs le danger de ces espaces restreints dont le jeu échappe finalement à tout contrôle et aboutit à l'éclatement de l'unité qu'on pensait avoir créée. De la même manière, la nécessité de maintenir une certaine efficacité administrative, notamment dans la transmission des directives du haut vers le bas, interdit une trop grande complexification. L'administration révolutionnaire souffre d'ailleurs pendant un temps de ce type d'excès de niveaux hiérarchiques, ce qui aboutit à la suppression des districts en l'an II. Il ne faut pas négliger non plus les considérations budgétaires, avec les frais élevés qu'entraîne le morcellement administratif (installation, équipement, personnel). Les réticences à augmenter le nombre de juges de paix et de prétoires en témoignent. Enfin, et peut-être de façon plus déterminante, il ne s'agit pas pour les préfets et les ministres aux prises avec l'esprit "*ansématique* (sic)" de la cité de pousser la division à son maximum, mais bel et bien d'utiliser des configurations sociales et spatiales existantes pour les mettre au service de leur entreprise adunatrice. Il y a là une pensée complexe et nullement mécanique de la division comme outil de gouvernement et d'administration.

Il faut pourtant préciser que cet outil de gouvernement n'est utilisable que par un gouvernement autoritaire. D'abord lorsqu'il s'agit de l'imposer, puisque seul un régime autoritaire peut négliger les protestations des pouvoirs locaux qui s'opposent à l'éclatement de leur influence, comme c'est le cas sous la Restauration ou la Monarchie de Juillet. Mais aussi lorsqu'il s'agit de l'appliquer : quand les règles de la représentation politique et de la démocratie font des territoires à gérer des territoires à représenter électoralement, toute division supplémentaire aboutit en fait à donner plus de représentants à l'entité qu'on tente de contrôler. Cet effet pervers, qui provoque des remises en cause d'équilibres délicats (conseil d'arrondissement, conseil général), explique les réticences du pouvoir central. Cela explique aussi qu'à partir des années 1880, ce ne sont plus les préfets ou les gouvernements qui réclament une augmentation du nombre des cantons ou des arrondissements pour mieux contrôler la localité, mais les conseils municipaux qui y voient désormais la solution à une meilleure expression des revendications urbaines dans des contextes d'affrontements entre l'urbain et le rural. Face à ce basculement, la continuité de la justification seconde que constituent les allusions à un meilleur

fonctionnement de l'administration <sup>19</sup> affirme le caractère largement instrumental de cette préoccupation. La recherche de la rationalité administrative, la quête d'une plus grande efficacité restent toujours des légitimations de circonstances. Le registre majeur est bien celui du politique, et le découpage est à son service.

La manière dont l'institution policière fabrique et conçoit son découpage territorial permet d'atteindre aux limites de la division spatiale comme principe d'administration, limites liées tant au contexte qu'aux concepts. Plus que toute autre, l'institution policière est sensible à la nécessité de couvrir tout l'espace sans y laisser de zone qui ne soit pas attribuée<sup>20</sup>. Lorsque son organisation peut se faire indépendamment des rivalités entre le préfet et le maire qui la brident jusqu'en 1851 et la création d'une police d'Etat, elle tend avec la création des gardiens de la paix et de l'îlotage à se fixer pour but une division toujours plus fine de l'espace urbain aux fins de surveillance. Les 45 îlots de patrouille des années 1863-65 constituent ainsi la plus fine territorialisation administrative qui ait existé à Lyon au XIXe siècle.

La pérennité d'une telle parcellisation semble incompatible avec la nouvelle situation (troubles politiques, mais aussi renaissance des difficultés entre la ville et le gouvernement sur le thème de la police) qui se dessine après 1870. Alors que s'était esquissée une nouvelle rationalité liée aux particularités de la fonction de maintien de l'ordre, avec des découpages administratifs de taille réduite et aux limites peu soucieuses des autres circonscriptions, la nouvelle donne politique et budgétaire de la IIIe République vient y mettre fin. La division du territoire communal par les rondes des postes de police sédentaires n'est qu'un ersatz de la couverture spatiale qu'esquissait la police d'État du Second Empire. Cette nouvelle politique est aussi une absence de politique, avec une place de plus en plus grande faite aux pressions ponctuelles des habitants, ce dont atteste les créations de postes de gardiens de la paix

---

<sup>19</sup>Par le rapprochement des administrés et des administrateurs, la diminution des populations à administrer et le resserrement des territoires

<sup>20</sup>DESCIMON R. et NAGLE J., 1984, Espaces et fonctions sociales : les quartiers de Paris du Moyen-Âge au XVIIIe siècle, *Annales ESC*, avril-septembre, citent notamment la différence entre les quartiers municipaux de Paris, dont les limites ignorent les espaces vides d'habitants du territoire de la capitale, alors que le Pont-Neuf, vierge de toute habitation, est dûment partagé entre trois quartiers de police. A Lyon, les ponts, les digues même sont soigneusement stipulées dans les actes de délimitation des commissariats

après 1896 ou les différents projets de réorganisation de la police de l'agglomération lyonnaise. Sur la rive gauche du Rhône, là même où les rationalités policières semblaient devoir jouer le plus possible dans le sens d'un quadrillage intensif, les impératifs budgétaires tempèrent fortement les tendances à la densification du maillage policier.

Finalement, la doctrine spatiale de l'institution policière dépend étroitement des conjonctures politiques et des formes légales dans lesquelles s'inscrit cette police. Il est bien trompeur de la considérer au XIXe siècle comme une institution isolée, sûre de ses fins et libre de ses moyens. Ce n'est que lorsque l'institution policière se trouve dans une situation d'autonomie, sous un régime politique qui lui donne une place de choix et dans une configuration administrative qui fait du préfet de police le premier magistrat de la cité, qu'elle développe ses tendances ubiquistes. Les signes de la construction d'une rationalité particulière aperçus avant l'avènement du Second Empire deviennent alors des principes d'organisation, en même temps que se met en place un quadrillage spatial serré.

Au-delà de ces aspects policiers, le jeu sur l'espace est fondamental dans ce moment précis du Second Empire. La mise en ordre de l'urbain, que les réaménagements du sénateur Vaisse expriment aussi en matière de travaux publics, passe par l'institution policière et sa meilleure prise en main de la ville. Dans les deux cas, c'est par une action qui fait grand cas de la dimension spatiale qu'on espère agir sur la société urbaine. La période du Second Empire est peut-être le moment le plus fort de ce primat de l'espace pour ce qui concerne ses effets sur les politiques et les organisations mises en place par les autorités gouvernementales. Brièvement, la division de l'espace apparaît alors comme une solution, mais aussi comme règle de comportement qui perd son caractère instrumental pour, de moyen, devenir fin.

Cette tension, entre une conception finaliste et une conception instrumentale de l'espace, est sensible sur tout le siècle dans les débats entre les différents acteurs de la découpe administrative. Si on peut suivre en filigrane l'idée selon laquelle la réorganisation territoriale vient modifier et rationaliser la société et l'administration, l'absence de traces de réflexion sur la manière dont est pensée la division spatiale administrative et les réflexions que suscitent les procédures de division portent à penser qu'il existe une sorte de fétichisme spatial par lequel le principe de division (de même que celui

d'indivision) porte en lui-même des sens qu'il n'est pas besoin d'expliquer. Les nombreuses remarques sur les "*circonscriptions disgracieuses*" ou les "*délimitations régulières*" ne sont pas seulement des arguments dans un débat, mais aussi des modèles de référence. Les jeux complexes des limites que posent sur la ville les découpages de l'arrondissement municipal, du canton ou même de la paroisse expriment sur tout le siècle cette importance de l'espace, comme dimension ultime de l'analyse, comme solution dernière des questions posées, comme principe rationalisateur par excellence. Il semble qu'il y ait une réelle difficulté pour les découpeurs à penser la dimension spatiale comme pur instrument. Cette illusion montre que les élites administratives, ces maîtres de l'espace, sont justement victimes de leur objet, et que l'espace n'est pas totalement domestiqué. Entre 1830 et 1870, alors que la territorialisation de l'administration est systématisée, au moment où se développent des politiques volontaristes d'aménagement du territoire national ou urbain, le déterminisme spatial continue malgré tout à tenir prisonnière la réflexion.

Mais quel est finalement, chez les "maîtres de l'espace", le projet de découpage ? Quel en est le paradigme, le vecteur principal de contrainte ? On a déjà parlé des perspectives et des fins poursuivies par les institutions à travers le découpage spatial du territoire urbain. Ce n'est pas sur cet aspect de géopolitique locale ou nationale qu'on reviendra, mais sur la conception plus générale du découpage territorial.

Il faut revenir sur le projet révolutionnaire de coïncidence de toutes les circonscriptions administratives, si présent aux premières années de la Révolution, où découpages paroissiaux, policiers, judiciaires et électoraux coïncident, qu'il convient d'examiner. A la base de ce qui est posé alors comme un principe immuable, on trouve le choix politique de briser avec le labyrinthe "*oppresseur*" créé par l'Ancien Régime pour mettre en place un système simple, accessible physiquement et conceptuellement au citoyen. Le recouvrement de toutes les administrations sur une même cellule spatiale semble alors l'outil idéal. Comme en ce qui concerne le découpage en départements, le projet politique des hommes de la Constituante est le déterminant majeur de cette recherche de coïncidence en milieu urbain. L'enjeu est double: l'adunation du royaume et l'égalité des citoyens (en matière électorale et dans ses rapports à l'administration d'État). Les modifications de l'ordre politique vont rendre en partie caduques ces prescriptions de cohérence parfaite. Les changements de

régime y concourent autant que la recherche de l'économie des deniers publics, laquelle aboutit au resserrement des circonscriptions. La répétition des réformes territoriales contribue à rendre vain un tel projet, d'autant plus les diverses circonscriptions tendent à s'individualiser sous l'effet de la montée de leurs propres rationalités. Cet affaissement de la dimension politique du projet n'affecte pas immédiatement sa dimension administrative, plus discrète, par laquelle la recherche de la coïncidence tend à améliorer les performances de l'administration d'État. Déjà présent derrière le projet politique des Constituants, cet aspect ne disparaît pas complètement au XIXe siècle. C'est par cette voie que survit la volonté de cohérence. On retrouve en effet, du Premier Empire à la IIIe République, cette volonté de maintenir une certaine coïncidence entre les circonscriptions territoriales de plusieurs ordres administratifs. Mais cela relève de la simple commodité: lorsqu'en 1865 un 6e arrondissement est créé, il est d'abord question d'en faire coïncider la limite Nord avec celle des cantons de justice de paix, puis on préfère la confondre avec celle qui sépare paroisses et commissariats de police, afin de faciliter la nouvelle organisation des bureaux de bienfaisance (par arrondissements municipaux). Par la suite, la limite des cantons de justice de paix est à son tour ramenée sur cette ligne commune. Mais le plus souvent, on retrouve ces contingences de coïncidence lorsqu'il s'agit de créer de nouvelles circonscriptions. Cependant, force est de constater qu'en dehors des cas où l'on taille en terrain récemment ou peu urbanisé, les résistances locales empêchent la mise en coïncidence recherchée. Le projet de réorganisation des paroisses du centre-ville imaginé sous l'épiscopat de Mgr de Bonald pour aider des paroisses en difficulté et pour faciliter les rapports entre les institutions civiles et épiscopales ne voit ainsi jamais le jour, du fait des oppositions qu'il suscite de la part des conseils de fabrique les plus puissants.

En règle générale, la recherche de la coïncidence devient plus une commodité qu'on tente d'appliquer aux créations nouvelles qu'une nonne qui doit régler des discordances existantes. D'ailleurs, de telles entreprises échouent la plupart du temps : tout comme le projet de remaniement des paroisses, les projets du début du XXe siècle qui proposent le redécoupage des arrondissements municipaux de la presqu'île ne franchissent pas le cap du projet. Cette recherche de la coïncidence entre circonscriptions se borne donc à une régulation des découpages nouveaux, et non à un aménagement régulier

ajusté au jour le jour. C'est là toute la différence entre une idée soutenue par un projet, comme cela s'était produit pendant les premières années de la Révolution, et une simple convenance administrative. Devenu la règle médiatrice du suffrage, voire même sa condition de possibilité<sup>21</sup>, le découpage territorial a subi la conséquence de cette réussite de projet politique de représentation, au détriment de sa facette de projet politique de gestion, dont les rationalités sont bloquées par les nécessités et jeux électoraux. Mais, et surtout, ses produits sont aussi devenus des espaces revendiqués, appropriés, demandés parfois, espaces de l'entre-soi des groupes sociaux et aussi espaces de la bonne administration telle que conçue par les administrés. Ceci pour dire que l'artifice des circonscriptions est produit à certaines fins, et d'autre part qu'il ne saurait être totalement étranger à la vie, aux conflits et aux coalitions de ceux qui vivent dans les arrondissements, dans les paroisses, dans les commissariats.

---

<sup>21</sup> Voir VEITL P., 1995, "Territoires du politiques. Lectures du *Tableau politique d'André Siegfried*" , *Politix*, n°29