Plaidoyer pour une réhabilitation

Jean Le Bihan

▶ **To cite this version:**

Jean Le Bihan. Plaidoyer pour une réhabilitation : petit essai sur l'histoire du canton dans la France contemporaine. Lagadec Yann ; Le Bihan Jean ; Tanguy Jean-François. Le canton, un territoire du quotidien ?, Presses universitaires de Rennes, p. 7-20, 2009. halshs-00421502

HAL Id: halshs-00421502
https://shs.hal.science/halshs-00421502

Submitted on 21 May 2019

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.

Plaidoyer pour une réhabilitation. Petit essai sur l'histoire du canton dans la France contemporaine[1]

Jean LE BIHAN

Le présent ouvrage rassemble les versions écrites d'une partie des communications prononcées lors du colloque sur *Le canton, un territoire du quotidien dans la France contemporaine (1790-2006)* organisé à l'université Rennes 2 Haute Bretagne les 21, 22 et 23 septembre 2006. D'emblée, au nom du comité d'organisation, je tiens à dire combien je suis heureux de voir ainsi aboutir un projet initié à ses débuts par Jean-François Tanguy, projet qui n'aurait pu se réaliser, du moins dans d'aussi bonnes conditions, sans le concours du Centre de recherches historique de l'Ouest (UMR-CNRS 6258) et de l'université Rennes 2, sans le soutien de Rennes Métropole et de la région Bretagne. De même, en des temps où il est si difficile de parvenir à diffuser le contenu des colloques, journées d'étude et autres rencontres scientifiques, je m'en voudrais de ne pas remercier sincèrement les Presses universitaires de Rennes, en particulier leur directeur Pierre Corbel, à la fois pour l'accueil qu'ils ont réservé à ce projet de publication et pour la qualité du travail d'édition réalisé. Stimulante et riche, cette rencontre scientifique l'a sans nul doute été. Pour dire le vrai, Yann Lagadec, Jean-François Tanguy et moi-même ne soupçonnions pas qu'un thème aussi délaissé que l'était jusque-là le fait cantonal pût susciter des propositions d'intervention aussi nombreuses et aussi variées. L'ensemble des textes publiés dans cet ouvrage nous réjouit à deux titres encore : la diversité des disciplines représentées, et la forte proportion de jeunes chercheurs – en particulier de doctorants – parmi les auteurs. Sur le fond, ce colloque se voulait une sorte de réhabilitation historiographique. Le lecteur jugera s'il a ou non atteint son objectif. Pour l'aider, je souhaiterais revenir dans cette introduction sur ce qu'étaient nos attentes et nos interrogations initiales, et tenter ainsi de fixer les enjeux scientifiques de cette rencontre.

1. Je tiens à remercier pour leur relecture attentive et avisée mes collègues Guy Baudelle, Marc Bergère, Yann Lagadec et Jean-François Tanguy.

Aperçu historiographique

Esquisser un bilan de l'histoire du fait cantonal constitue un exercice à la fois simple et difficile. Simple parce que le bilan est maigre, et même très maigre. Non seulement, il n'existe pour ainsi dire aucune synthèse en perspective longue[2], mais on ne trouve aucune enquête ayant pour objet le canton à une époque déterminée – dans la totalité de ses dimensions s'entend. Significativement, la *Bibliographie annuelle de l'histoire de France* ne gratifie l'objet ou la matière *canton*, comme on veut, d'aucune entrée, manière de lui dénier à la fois intérêt et légitimité scientifiques. Ceci posé, il est bien entendu que le canton, s'il n'est jamais – ou si rarement – au centre de la réflexion, est abordé indirectement dans de multiples travaux. C'est pourquoi il est en fait plus délicat qu'il ne paraît de dresser un véritable bilan historiographique, pourvu évidemment que l'on dépasse le constat d'une indigence d'ensemble et que l'on entre dans le détail des approches et des disciplines. La dispersion et la fragmentation des travaux sont même si grandes, en définitive, qu'on en vient à se demander si la recherche de tendances, de lignes de force historiographiques n'a pas ici quelque chose d'artificiel et de vain.

À la réflexion, il semble pourtant possible de discerner deux approches qui, chacune à sa façon, ont déjà apporté de précieux éclairages sur l'histoire du canton. La première est l'histoire de la décentralisation, histoire longtemps confisquée par les juristes et durablement dominée, à ce titre, par un questionnement de type institutionnel, plus récemment investie par les politistes et les historiens, que préoccupe principalement la question de la mise en œuvre, envisagée dans toute sa complexité politique et sociale. Dans cette perspective, c'est le Directoire et la création des municipalités de canton qui ont évidemment focalisé l'attention, en particulier dans les années 1990, à la faveur du regain d'intérêt suscité pour l'histoire de la Révolution en général par la célébration du bicentenaire. Sans même parler des nombreuses études régionales publiées à cette occasion, plusieurs rencontres scientifiques ont ainsi donné lieu à des études portant expressément sur la municipalité cantonale, celles de Claudine Wolikow[3] et de Serge Bianchi[4] notamment, auxquelles on peut encore ajouter la thèse de

2. À ma connaissance, seule Claude-Isabelle Brelot s'est livrée à une tentative de synthèse, dans une communication au titre curieusement réducteur : « Le canton, creuset du personnel politique républicain », dans BLACHER Philippe (dir.), *Le canton*, Lyon, L'Hermès, 2004, p. 37-49.

3. WOLIKOW Claudine, « Les municipalités de canton. Identité communale et administration municipale : l'option du Directoire », dans MONNIER Raymonde et VOVELLE Michel (dir.), *Révolution et République. L'exception française*, actes du colloque de Paris 1-Sorbonne (21-26 septembre 1992), Paris, Kimé, 1994, et « Les municipalités de canton : échec circonstanciel ou faiblesse structurelle ? Le cas du département de l'Aube », dans BOURDIN Philippe et GAINOT Bernard (dir.), *La République directoriale*, actes du colloque de Clermont-Ferrand (22-24 mai 1997), t. 1, Clermont-Ferrand, Société des études robespierristes, 1998, p. 231-260.

4. BIANCHI Serge, « Le fonctionnement des municipalités cantonales dans le sud de l'Île-de-France sous le Directoire », dans BERNET Jacques, JESSENNE Jean-Pierre et LEUWERS Hervé (dir.), *Du Directoire au*

Claire Blin[5]. Désireuses de dépasser une lecture étroitement institutionnelle, la plupart de ces enquêtes, centrées sur un territoire particulier – ici l'Aube, là l'Île-de-France ou la Vienne – tentent de comprendre le fonctionnement politique et administratif de la municipalité au « ras du sol », à travers la réalité quotidienne des pratiques. Partout est abordée la lancinante question de l'échec de cette brève expérience politique. Ses causes sont inventoriées avec minutie : pénurie de moyens, éloignement de la décision, qui entraîne repli et dépolitisation des communautés rurales, etc. Font-elles vraiment débat ? Ce n'est pas sûr. Le legs du Directoire paraît interroger davantage. L'aurait-on minimisé ? Claudine Wolikow a déjà souligné l'œuvre d'acculturation fiscale réalisée par les municipalités cantonales[6] ; Serge Bianchi, lui, refuse tout net le terme d'échec, préférant parler d'un « bilan mitigé[7] ».

En dehors de la parenthèse directoriale, l'histoire de la décentralisation ne s'est pratiquement pas intéressée au canton. Il n'y a certes pas lieu d'être surpris. Encore doit-on rappeler que la municipalité cantonale n'a pas manqué de partisans au cours des XIX^e^ et XX^e^ siècles ; seulement cette histoire, qui est celle de la réforme cantonale, du canton comme projet si l'on peut dire, reste à écrire. Ce qui est déjà acquis, c'est que cette histoire est beaucoup plus complexe qu'on ne pourrait le croire, que les clivages suscités par les débats autour du canton ne se confondent pas toujours avec les oppositions politiques habituelles ; c'est du moins ce qui ressort d'une des rares études sur le sujet, celle de Rainer Riemenschneider[8]. Encore ne doit-on pas oublier, au milieu de ce quasi désert historiographique, l'essai de synthèse de Jean Morange, *L'idée de municipalité de canton de l'an III à nos jours*, paru en 1971[9]. Cet ouvrage constitue la version publiée d'un mémoire de droit public soutenu trois ans plus tôt, à l'issue d'une décennie qui a vu resurgir le débat sur la réforme de l'administration municipale et se multiplier les initiatives favorables au regroupement communal. Sa visée est résolument prospective, on pourrait dire militante. Il se conclut d'ailleurs par une proposition pratique : faire du canton une fédération de communes[10].

L'histoire du fait cantonal a une dette aussi vis-à-vis des géographes spécialistes de l'aménagement du territoire, et plus spécialement des ruralistes. Dans cette seconde perspective, le canton n'est pas appréhendé en tant que tel, mais seulement parce qu'il se confond très souvent avec le premier

Consulat, 1 : *Le lien politique local dans la Grande nation*, table ronde de Valenciennes (13-14 mars 1998), Villeneuve-d'Ascq, Centre de recherche sur l'histoire de l'Europe du Nord-Ouest, 1999, p. 169-187.

5. BLIN Claire, *La municipalité de canton de Poitiers sous le Directoire (du 4 brumaire an IV au 28 germinal an VIII)*, thèse de l'École des Chartes, 1994.
6. WOLIKOW Claudine, « Les municipalités de canton : échec circonstanciel... », art. cit., p. 251.
7. BIANCHI Serge, « Le fonctionnement des municipalités cantonales... », art. cit., p. 182-183.
8. RIEMENSCHNEIDER Rainer, « La "constitution populaire du canton" (1850) et le problème des petites communes en France », dans PERTUÉ Michel (dir.), *L'administration territoriale...*, *op. cit.*, p. 423-437.
9. MORANGE Jean, *L'idée de municipalité de canton de l'an III à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1971.
10. *Ibid.*, p. 88-90.

niveau de la hiérarchie urbaine. Au-delà des dénominations, qui varient selon les taxinomies[11], disons que ce niveau est celui du *bourg*, « première dénivellation sur le chemin de la vraie ville » disait Braudel[12], « être géographique hybride, à mi-chemin de la campagne et de la ville » confirme Jean Renard[13]. Par sa chronologie, l'histoire des bourgs n'est pas sans similitude avec celle de la décentralisation. Les années 1950-1960 témoignent d'un intérêt accru pour l'espace rural fragilisé par l'exode et les transformations de l'agriculture. C'est alors que se multiplient les premières grandes enquêtes, commandées par le ministère de l'Agriculture et même le Crédit agricole, en vue d'aider à juguler son déclin[14]. Tout ce travail d'observation et d'expertise est relancé une génération plus tard, dans le nouveau contexte de réforme de l'État local, marqué par la loi de 1992 sur l'intercommunalité et la création des pays trois ans plus tard. En témoigne la constitution en 1990 d'un groupe de recherche sur les bourgs, placé sous la responsabilité de Bernard Kayser[15]. Le révèle aussi l'organisation d'un colloque important, à Nantes en 1995, sur les bourgs et petites villes, dont l'ambition était de faire le point sur l'état de la recherche dans ces deux domaines, et de dégager de nouvelles perspectives de réflexion[16]. Citons encore, comme autant d'indices de vitalité scientifique, les thèses de Valérie Jousseaume et de Bruno Oger sur les bourgs-centres de Loire-Atlantique et de Vendée[17], qui montrent bien au passage le rôle d'impulsion joué par l'université de Nantes dans ce renouveau de la recherche. Sans doute, répétons-le, le fait cantonal n'intéresse-t-il pas pour lui-même les géographes et aménageurs. Les objectifs de tous ces travaux sont plutôt de repérer la trame urbaine élémentaire et de réfléchir à l'aptitude des bourgs à organiser aujourd'hui l'espace rural, voire à le redynamiser. Il reste que dans le monde rural bourg et chef-lieu de canton sont généralement une seule et même réalité : « dans la plupart des cas, la bourgade correspond au chef-lieu de canton », écrit Philippe Pinchemel[18] ; et inversement « la plupart des chefs-lieux de canton, dans le monde rural profond, jouent ce rôle de centre » précise, comme en écho, Bernard Kayser[19].

11. Voir à titre d'exemple, THOMPSON Ian Bentley, *La France*, Paris, Doin, 1973, p. 56.
12. BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, t. 1 : *Espace et histoire*, Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, p. 141.
13. RENARD Jean, « Les bourgs ruraux », dans LABORIE Jean-Paul et RENARD Jean (dir.), *Bourgs et petites villes*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1995, p. 13.
14. *Ibid.*, p. 14.
15. *Ibid.*
16. LABORIE Jean-Paul et RENARD Jean (dir.), *Bourgs et petites villes…*, *op. cit.*
17. JOUSSEAUME Valérie, *Les bourgs-centres à l'ombre d'une métropole : l'exemple de la Loire-Atlantique*, thèse, université de Nantes, 1996 (version publiée : *L'ombre d'une métropole. Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998) et OGER Bruno, *Les bourgs-centres de Vendée : détermination, fonctions, évolutions des pôles urbains primaires dans un espace rural dynamique*, thèse, université de Nantes, 1996.
18. PINCHEMEL Philippe, *La France*, t. 2 : *Activités, milieux ruraux et urbains*, Paris, Armand Colin, 1981, p. 339.
19. KAYSER Bernard (dir.), *Pour une ruralité choisie*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1994, p. 117.

Telles paraissent être les deux principales approches qui, sans qu'on y ait toujours pris garde, ont le plus apporté à l'histoire du fait cantonal. Il est frappant d'observer qu'un bon nombre de ces travaux partagent une même ambition pratique, un même objectif politique *lato sensu* ; de là vient sans doute que leur production interagit aussi fortement avec la conjoncture. Bien entendu, d'autres recherches encore, ressortissant en particulier à l'histoire rurale et à l'histoire administrative, contiennent des éléments sur l'histoire du canton ; mais il ne paraît pas qu'elles s'organisent en courants historiographiques, impliquant entre elles échanges et influences. Aussi, tout compte fait, si ce bref survol historiographique doit livrer un enseignement, c'est bien que le bilan des recherches sur l'histoire cantonale, sans être nul, reste faible. Il pâtit à l'évidence du cloisonnement des disciplines, qui fait obstacle à l'émergence du canton comme objet d'étude à part entière. Le contraste est flagrant avec l'historiographie de la commune, l'espace identitaire par excellence, et même celle du département. S'il fallait lui trouver un équivalent, c'est plutôt vers l'histoire de l'arrondissement, elle aussi négligée, qu'il faudrait se tourner[20].

Présence du canton

Un tel traitement est-il justifié ? Évidemment nous ne le pensons pas. C'est bien pour cela d'ailleurs que nous avons jugé cette rencontre utile et même nécessaire. Ce qui frappe en effet quand on examine l'histoire du canton, c'est que voilà un territoire qui n'a jamais manqué d'opposants, qui est régulièrement et sévèrement décrié, surtout depuis quelques années par suite de la promotion de nouvelles échelles territoriales, et qui, malgré tout, continue d'exister, et qui donc, que cela plaise ou non, continue de jouer un certain rôle dans la vie politique et sociale de ce pays. Au moins concédera-t-on que cette permanence – cette résistance diront d'aucuns – questionne légitimement l'observateur, dès lors que celui-ci ne s'empresse pas d'y voir la énième expression de l'incapacité de l'État à se réformer.

La stabilité du canton s'observe d'abord en matière électorale. Doit-on rappeler que cela fait bientôt deux siècles, depuis 1833 précisément, qu'il constitue la circonscription pour l'élection des conseillers généraux ? Le seul hiatus concerne les années d'Occupation et a donc été de courte durée. La carte des circonscriptions a bien été modifiée à plusieurs reprises, en conséquence du mouvement de création de nouveaux cantons urbains ; les élections cantonales se signalent pour le reste par une « remarquable

20. Il n'existe à ma connaissance aucune étude de synthèse depuis l'essai de Pierre AVRIL, *L'arrondissement devant la réforme administrative*, Paris, Berger-Levrault, 1970. Pour l'époque contemporaine, on trouvera des éléments de réflexion dans les travaux de Loeiz Laurent ainsi que dans l'ouvrage du préfet Bernard LEURQUIN, *La vocation des services des pays*, Paris, Association pour la fondation des pays, 2003.

continuité[21] », en particulier sous le rapport du mode de scrutin – uninominal à deux tours. Ajoutons que pendant un peu plus d'un siècle, entre 1833 et 1940, l'espace cantonal a également servi de cadre pour l'élection des conseillers d'arrondissement.

Le canton n'a jamais cessé d'être, d'autre part, un espace de services. Services administratifs d'abord, localisés au chef-lieu. « Le juge de paix… et les premiers agents du fisc, percepteur et autres, ainsi qu'une brigade de gendarmerie[22] » : telle est la triade classique, la plus fréquemment citée. Quand Maurice Agulhon l'évoque, c'est au sujet du Premier Empire. Le nombre et la diversité des fonctionnaires cantonaux ne cessent de s'accroître par la suite : qu'on songe à l'agent voyer, au receveur ou à la receveuse des Postes, parfois au subdivisionnaire des Ponts et Chaussées, etc. Bien sûr, le ressort de toutes ces administrations ne coïncide pas toujours avec les limites cantonales. Ainsi la carte des perceptions, qu'on prend souvent en exemple, présente des distorsions avec le maillage cantonal, du moins avant 1914[23]. De même, dans le domaine religieux, Samuel Gicquel vient de montrer que la géographie des cures et des doyennés est en réalité beaucoup plus diverse et beaucoup plus complexe qu'on ne l'a longtemps cru[24]. C'est dire que la discussion est plus ouverte que jamais sur ce point tout à fait capital du lien entre fait cantonal et service public. On objectera que tous ces exemples concernent le XIX[e] siècle, à la rigueur le premier XX[e] siècle. Il est vrai que les justices de paix, par exemple, peut-être l'institution administrative la plus emblématique du canton, puisqu'elles naissent en 1790 et que leur ressort coïncide continûment avec les frontières cantonales, disparaissent en 1958. Néanmoins, ce sort n'est pas général. Songeons à la Gendarmerie, auquel cet ouvrage fait une place importante : la carte des brigades était encore il y a peu calquée sur celle des cantons[25]. Pensons aux collèges, qui parce qu'ils sont ouverts à tous, parce qu'ils procèdent, donc, d'un projet territorial égalitariste, sont le plus souvent localisés au chef-lieu de canton. L'exemple de leur implantation en Auvergne au début des années 1960, étudié par Charles Moracchini, le montre très bien[26]. Ce ne sont là, bien sûr, que quelques observations ; mais elles autorisent à dire que si le service public a évidemment changé de visage en deux siècles, il n'a cependant pas

21. BOURNAZEL Alain, *Le conseil général et l'administration du département*, Paris, éd. du Moniteur, 1988, p. 31.
22. AGULHON Maurice, « La Révolution et l'Empire », dans DUBY Georges et WALLON Armand (dir.), *Histoire de la France rurale*, t. 3 : *De 1789 à 1914*, Paris, Seuil, 1976, p. 45.
23. LAGADEC Yann et LE BIHAN Jean, « L'espace de l'État. Pour une histoire des circonscriptions administratives (Ille-et-Vilaine, XIX[e] siècle) », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, 110-4, 2003, p. 81-93.
24. GICQUEL Samuel, *Prêtres de Bretagne. Les carrières ecclésiastiques dans les diocèses de Saint-Brieuc et de Vannes (1801-1905)*, thèse, université Rennes 2, 2006, p. 470-472.
25. BENOÎT Jean-Marc, BENOÎT Philippe et PUCCI Daniel, *La France à 20 minutes. La révolution de la proximité*, Paris, Belin, 2002, p. 131-137.
26. MORACCHINI Charles, *Système éducatif et espaces fragiles. Les collèges dans les montagnes d'Auvergne*, CERAMAC, impr. A. Pottier, 1992, p. 50-54.

perdu toute assise cantonale. En témoignent, encore, tout un ensemble de bâtiments et même un paysage spécifiques, qui, aujourd'hui comme hier, distinguent le chef-lieu de canton de la simple commune rurale[27].

Les services localisés au chef-lieu de canton ne sont pas uniquement administratifs. Dans toute une série d'autres domaines encore, commercial bien sûr mais aussi social, sanitaire, juridique, etc., le chef-lieu n'a jamais cessé d'imposer sa centralité aux communes environnantes – dans le monde rural s'entend. « Pour identifier un bourg, demande Braudel, ne suffit-il pas de se demander où l'on pouvait rencontrer un médecin ou un notaire, où se trouvaient le marché, les foires que les paysans fréquentaient[28] ? » Et, de fait, les témoignages sont légion dans la France d'autrefois. Entre mille autres, citons Pierre Jakez Hélias qui raconte comment sa venue au monde en 1914 obligea son père à « aller quérir le docteur à Plogastel, le chef-lieu de canton[29] » ; le travail était difficile en effet, et la commère présente sur place s'était soudain sentie débordée. C'est d'ailleurs un motif de fierté, précise-t-il plus loin, que « d'avoir un médecin au chef-lieu de canton[30] ». Plus encore que les services administratifs, commerces et prestations diverses ont évidemment connu d'immenses bouleversements au XX^e siècle, bouleversements d'autant plus difficiles à saisir qu'ils imposent de tenir compte non seulement de la nature mais aussi du rayonnement des services en question. Il y a là en filigrane toute la question de la polarisation du canton par son chef-lieu. Du moins ce que l'on peut dire, c'est que le chef-lieu de canton continue aujourd'hui de concentrer de nombreux services non-administratifs. Jacqueline Bonnamour l'a bien montré en étudiant l'histoire récente de trois chefs-lieux bourguignons : installation de cabinets médicaux et paramédicaux, développement des équipements culturels, dans le domaine du tourisme notamment, enfin et surtout implantation d'un supermarché dans chacun d'eux[31]. Ce dernier point est crucial. Tous les observateurs s'accordent aujourd'hui à souligner la grande importance du supermarché dans le développement des chefs-lieux de canton ruraux. Valérie Joussaume parle même de « bourgs-supermarchés » pour en souligner le caractère souvent vital[32].

Bien sûr, il reste le plus difficile : savoir si au-delà de tous ces critères d'identification objectifs, le canton constitue un espace qu'on pourrait qualifier de sociétal, entendons un espace d'interconnaissance unifié par des pratiques et des représentations, et qui serait par là doté d'une identité. Sans doute n'est-il guère besoin de préciser combien un tel terrain est miné par les

27. RENARD Jean, « Les bourgs ruraux », art. cit., p. 20. À titre d'exemple, voir pour le XIX^e siècle, MARACHE Corinne, *Les métamorphoses du rural en Périgord. L'exemple de la Double et de ses confins des années 1830 aux années 1930*, thèse, université Bordeaux 3, 2003, p. 769.
28. BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France...*, *op. cit.*, p. 144.
29. HÉLIAS Pierre Jakez, *Le cheval d'orgueil*, Paris, Plon, 1975, p. 47.
30. *Ibid.*, p. 119.
31. BONNAMOUR Jacqueline, « Rubrique de trois bourgs ruraux : Arnay-le-Duc, Pouilly-en-Auxois et Saulieu », dans LABORIE Jean-Paul et RENARD Jean (dir.), *Bourgs et petites villes*, *op. cit.*, p. 71-82.
32. JOUSSEAUME Valérie, *L'ombre d'une métropole...*, *op. cit.*, p. 71.

stéréotypes littéraires et les préjugés idéologiques. Qui lit Balzac, par exemple, rencontrera des expressions telles que « habitants du canton » ou « gens du canton » ; de même, le recours à la métonymie dans des phrases telles que « le canton de Montegnac se recommandait par ses mauvaises mœurs[33] », où le canton se retrouve sujet du verbe, a pour effet d'individualiser la société cantonale, comme si Balzac lui reconnaissait une personnalité culturelle et morale. On pourrait multiplier les exemples. Mais qu'en conclure ? L'analyse lexicologique est souvent fort utile, nul ne le conteste ; néanmoins, elle a aussi ses limites, du moins quand elle n'est pas assortie de toutes les précautions méthodologiques nécessaires, et il serait en l'espèce tout à fait déraisonnable de tirer la moindre conclusion d'un pareil *topos*. Préjugé idéologique disais-je : le meilleur exemple, en ce domaine, est sans doute celui de Jean-François Gravier, dont l'œuvre contient, on le sait, un vibrant plaidoyer pour le « vivre au canton ». Si ce géographe est allé jusqu'à appeler de ses vœux le retour à la municipalité cantonale[34], c'est parce que le canton serait le « cœur de la vie quotidienne », le « centre des relations de voisinage », mieux encore « l'endroit où se nouent les amitiés les plus solides et les plus durables, celles qui se créent au moment de l'adolescence[35] », écrit-il en 1984 dans un chapitre intitulé significativement « Éloge du canton ». Mais l'article décapant de Bernard Marchand est venu opportunément rappeler combien les thèses de Gravier sont très marquées idéologiquement, combien elles sont inspirées par une véritable « haine de la ville », caractéristique d'un certain traditionalisme français depuis le XIX^e siècle[36]. C'est dire combien en un domaine aussi complexe, susceptible de tant d'équivoques, le chercheur doit toujours s'efforcer de séparer le bon grain de l'ivraie, et pour cela s'armer de prudence, ne jamais en tout cas se départir d'une juste distance critique.

Il serait cependant trop simple d'évacuer la question au simple motif qu'elle est délicate. Il demeure en effet que, le temps passant, les sociétés locales se sont malgré tout approprié le territoire cantonal, dans des conditions et selon des modalités sans doute très variables et qu'il faudrait justement préciser. Peut-on vraiment nier l'existence de liens entre les habitants du chef-lieu et ceux des communes alentour, quand tant d'occasions d'échange et de rencontre existent ? Ces liens étaient « constants » autrefois, écrit René Musset dans sa vieille étude sur le Bas-Maine. En une prose pittoresque, il évoque avec bonheur ces jours de foire et de marché au cours desquels les bourgs s'animent et « vivent véritablement leur vie[37] ». L'analyse

33. BALZAC Honoré de, *Le curé de village*, Paris, Gallimard, 1978, p. 686.
34. Voir par exemple GRAVIER Jean-François, *L'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion, 1964, p. 119-123.
35. GRAVIER Jean-François, *L'espace vital*, Paris, Flammarion, 1984, p. 213.
36. MARCHAND Bernard, « La haine de la ville : "Paris et le désert français" de Jean-François Gravier », *L'information géographique*, 2001-3, p. 234-253. Ce qui ne signifie évidemment pas que la position de Bernard Marchand, elle, est pure de toute idéologie.
37. MUSSET René, *Le Bas-Maine. Étude géographique*, Paris, Armand Colin, 1917, p. 437.

sera corroborée par de multiples études. Roland Schwab montre ainsi qu'au début du XIX[e] siècle en Alsace les « centres élémentaires », comme il les appelle, structurent la mobilité géographique des ruraux : « la correspondance spatiale de la zone d'influence commerciale et tertiaire et de l'horizon migratoire d'un centre donné est pratiquement totale » affirme-t-il[38]. Plus récemment, il est certain que l'allongement de l'obligation scolaire, par exemple, qui a entraîné le rassemblement de tous les enfants d'une classe d'âge dans un – voire deux – collège(s), a eu pour effet de resserrer les liens entre le chef-lieu et les autres communes du canton[39]. De même les sociologues auraient-ils sans doute beaucoup à dire sur l'impact des clubs sportifs et des associations culturelles localisés dans les chefs-lieux de canton.

Évidemment, on est toujours gêné lorsqu'il s'agit de franchir le pas et de conclure à l'existence d'un sentiment d'appartenance – d'autant qu'en bonne logique il faudrait alors distinguer entre deux échelles, celle du chef-lieu et celle du canton tout entier. Ce qui est hors de doute, je crois, c'est que le chef-lieu a toujours été un espace d'interconnaissance en milieu rural. De son passage à Châteaugiron, un chef-lieu de canton du bassin de Rennes, dans les années 1880, l'ancien instituteur Julien Garnier note par exemple : « Châteaugiron était bien le type de la petite ville où tout le monde se connaît, s'épie, se jalouse et dit du mal de son prochain[40]. » De même peut-on croire que le chef-lieu est en général clairement identifié par les habitants du canton. Au terme d'une enquête de terrain dans les Alpes dans les années soixante, Bernard Barbier écrivait : « Nous avons noté au cours de nos enquêtes, et avec étonnement au début, combien le chef-lieu de canton était resté un élément vivace dans l'esprit des habitants[41]. » Néanmoins, faut-il suivre Geneviève Dietrich quand elle parle du canton comme d'un « espace vécu », objet d'identification de la part de ses habitants[42] ? Ce serait revenir à la thèse de Gravier. Et pourtant, chaque bourg a bien une espèce d'identité. Bernard Kayser parle de « singularité culturelle[43] ». Plus poétiquement, Michelet disait : « autant de dialectes de pinsons que de cantons[44] ». Tout le problème, me dira-t-on, est de définir cette identité...

Ce qui doit être considéré comme un acquis, et que nul ne niera, sans doute, c'est que le canton n'a jamais cessé de remplir au cours de son histoire

38. SCHWAB Roland, *De la cellule rurale à la région. L'Alsace 1825-1960*, Strasbourg, Roland Schwab, 1980, p. 213.
39. JOUSSEAUME Valérie, « L'évolution des révélateurs de la centralité rurale. L'exemple des bourgs-centres de la Loire-Atlantique de 1963 à 1974 », dans LABORIE Jean-Paul et RENARD Jean (dir.), *Bourgs et petites villes, op. cit.*, p. 328.
40. NICOLAS Gilbert, *Julien Garnier hussard de la République (1867-1945)*, Rennes, Apogée, 1995, p. 119.
41. BARBIER Bernard, *Villes et centres des Alpes du sud. Étude de réseau urbain*, Paris, Ophrys, 1969, p. 177.
42. DIETRICH Geneviève, « Dynamisme du chef-lieu de canton et organisation de l'espace rural », *Revue géographique de l'Est*, 1980-3/4, p. 164-165.
43. KAYSER Bernard (dir.), *Pour une ruralité choisie..., op. cit.*, p. 119.
44. MICHELET Jules, *L'oiseau*, Paris, Hachette, 1857, p. 246.

de multiples fonctions, politiques, administratives et même sociales, de sorte que c'est bien de l'examen des faits, et uniquement de l'examen des faits, que cette publication collective tire, et sa justification, et sa pertinence. Partant son objectif s'éclaire : il s'agit de questionner sans complaisance le rôle multidimensionnel du canton dans la structuration du territoire français, cela dans une perspective qui tienne compte de la diversité tant géographique qu'historique des situations analysées.

Trois âges ?

Car la permanence n'exclut évidemment pas les évolutions. Aussi n'en voudra-t-on pas aux organisateurs, tous trois historiens, d'avoir fait la part assez belle aux changements et aux mutations dans l'économie de cet ouvrage. Je voudrais brièvement expliciter ce choix pour finir, et, ce faisant, sans reprendre tels quels les intitulés des différentes parties, formuler une hypothèse sur ce que j'appellerai les âges du canton. Ainsi je me demande si l'on ne pourrait pas distinguer trois périodes dans l'histoire du fait cantonal.

La première serait *l'âge de la fondation*. Elle correspondrait à la période révolutionnaire, prolongée au moins jusqu'au Premier Empire. Peut-être faudrait-il même l'étendre jusqu'à la monarchie de Juillet. Cette époque est celle de la création du canton en 1790, suivie de la vaste réorganisation de l'an IX, elle-même induite par la réforme des justices de paix. C'est en ces deux circonstances que la question du découpage est manifestement débattue avec le plus d'intensité, sous le double rapport de l'étendue et de la localisation des chefs-lieux. On peut penser que ce maillage, définitivement en place sous le Consulat, va ensuite servir de support au déploiement de l'ordre administratif napoléonien puis monarchique, lequel, en retour, va accroître le nombre et l'importance de ses fonctions, et partant renforcer sa légitimité. On sait bien aujourd'hui que le rôle de la monarchie de Juillet a été considérable dans ce que François Burdeau appelait l'« expansionnisme administratif[45] », de même que dans l'organisation des carrières des fonctionnaires[46] ; et c'est justement pourquoi il ne paraît pas illégitime d'étendre cette première période jusqu'aux années 1830-1840. Mais sans doute n'est-ce là qu'une simple affaire de critères. On peut aussi admettre que le processus de fondation du canton est justiciable de deux lectures : l'une, stricte, jusqu'en l'an IX, l'autre, plus large, jusqu'au règne de Louis-Philippe.

Plusieurs interrogations continuent en tout cas d'entourer cette première période. Citons-en deux. Qu'en est-il d'abord de la continuité entre la

45. BURDEAU François, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 108.

46. DREYFUS Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 171.

trame urbaine d'Ancien Régime et le maillage cantonal ? Il semble qu'on ait toujours plus ou moins implicitement tenu cette continuité pour acquise[47]. La Révolution se serait au fond contentée d'institutionnaliser une hiérarchie préexistante. Tel est l'avis de Pierre Bozon dans son étude sur l'Ardèche[48]. Le Gondrecourt évoqué par Braudel[49] ou la « petite cité » de Laragne étudiée par Paul Veyret[50] seraient les exemples-types de ces gros bourgs plutôt confirmés dans leur importance que promus par les constituants. Est-ce néanmoins si sûr ? À voir. Seconde question : celle de l'acculturation au fait cantonal. Cette question a été principalement abordée par le biais de la municipalité cantonale, suscitant, je l'ai dit, des jugements généralement sévères de la part des historiens. Ne serait-il pas opportun de changer à présent d'échelle en cherchant à repérer et à comprendre, sur un temps plus long, l'ensemble des nouvelles pratiques induites par l'organisation cantonale ? Il ne s'agit pas de minimiser l'importance du Directoire, mais seulement de déplacer la focale en direction du quotidien des échanges et des relations, opération difficile peut-être, mais indispensable pour qui veut vraiment sonder l'acculturation des sociétés locales au canton.

La seconde période serait *l'âge d'or* du canton. Selon le choix effectué pour borner en aval la précédente, elle démarrerait au début ou à la fin du premier tiers du XIX^e^ siècle et s'étendrait *grosso modo* jusqu'au milieu du XX^e^ siècle. Cette période, c'est un peu l'apogée de la France rurale. C'est la France de Braudel, homogène et pérenne. Il est patent que de nombreux facteurs contribuent alors à renforcer la légitimité politique et sociale du canton. Des institutions telles que le tirage au sort, organisé au chef-lieu, ou le conseil de révision, qui s'y transporte, jouent assurément dans ce sens ; de même que les délégués cantonaux auxquels est dévolue la tâche de surveiller le territoire du canton[51], et plus encore les élections cantonales, qui ont lieu au suffrage universel à partir de 1848. L'avènement de la démocratie est un événement assurément capital[52]. Il resserre les liens entre les électeurs et le conseiller général, obligeant ce dernier à faire campagne et à jouer le jeu d'une sociabilité qui, aussi codifiée et ritualisée soit-elle, doit épouser les limites du canton[53]. Autre facteur, déjà évoqué, le nombre de fonctionnaires présents au chef-lieu ne cesse de croître tout au long de

47. Voir par exemple THOMAS Jack, *Le temps des foires. Foires et marchés dans le Midi toulousain de la fin de l'Ancien Régime à 1914*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1993, p. 64.
48. BOZON Pierre, *L'Ardèche. La terre et les hommes du Vivarais*, Lyon, L'Hermès, 1978, p. 127.
49. BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France...*, *op. cit.*, p. 145-157.
50. VEYRET Paul, *Les pays de la moyenne Durance alpestre*, Paris, Arthaud, 1945, p. 552-553.
51. Voir par exemple TANGUY Jean-François, *Le maintien de l'ordre public en Ille-et-Vilaine 1870-1914*, thèse d'État, université Rennes 2, 1986, p. 558.
52. Pour un exemple récent, PHELIPPPEAU Éric, *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002, p. 90.
53. CONRAD Olivier, *Le conseil général du Haut-Rhin au XIX^e^ siècle. Les débuts d'une collectivité territoriale et l'influence des notables dans l'administration départementale (1800-1870)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1998, p. 417-418.

cette période. Il n'est que de se reporter à *Mon village* de Roger Thabault : chaque recensement ou presque permet de constater l'augmentation continue du personnel administratif cantonal[54]. On peut d'ailleurs supposer que le temps passant, l'échelle du canton s'impose comme une échelle de plus en plus pertinente pour l'action administrative ; du moins est-ce avéré dans certains secteurs tels que le Trésor et la gendarmerie[55]. Il faudrait encore tenir compte d'autres facteurs : l'essor d'une sociabilité de chef-lieu, comme l'a montré Corinne Marache au sujet des associations périgourdines sous la Troisième République[56] ; de même, on peut penser que l'essor de la statistique, la vogue des guides touristiques et des itinéraires de voyage, toutes ces nouvelles manières d'observer et de dire le pays qui se développent au XIX^e siècle, et que souvent sous-tend et structure la hiérarchie territoriale existante, n'ont pu manquer de « produire » à leur façon le canton[57].

La récurrence des débats autour de la réforme cantonale, depuis la Restauration et le projet Villèle, jusqu'à la Troisième République et les propositions Goblet ou Boudenoot, paraît d'ailleurs corroborer cette idée qu'un âge d'or du canton a bien existé, quelque part entre le règne de Louis-Philippe et la Seconde Guerre mondiale[58]. En tout cas il semble que, jamais depuis le Directoire, les législateurs n'ont été à ce point tentés de faire du canton une collectivité à part entière. Jean Morange écrit que « le grand mérite du XIX^e siècle a été, dans une optique libérale, de lier regroupement et décentralisation[59] ». La multiplication d'ouvrages à visée réformatrice, émanant de hauts fonctionnaires ou de juristes, sur lesquels le point reste à faire, milite aussi dans ce sens : pensons au livre de l'ancien préfet de l'Indre Jules Chevillard, *De la division administrative de la France et de la centralisation*, paru en 1862[60], qui fait une large part à la question cantonale ; pensons aussi aux thèses de Robert Leullier et de Georges Frémiot, dont c'est même l'objet exclusif[61]. Bien sûr cette intention réformatrice n'a pas abouti[62], preuve que la légitimité du canton, si elle n'a jamais été aussi

54. THABAULT Roger, *Mon village*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, p. 53, 105, 161.
55. LAGADEC Yann et LE BIHAN Jean, « L'espace de l'État… », art. cit., p. 81-93. Voir aussi JOURDAN Jean-Paul, « Les réseaux des brigades de gendarmerie dans le sud-ouest de la France au XIX^e siècle », dans LUC Jean-Noël (dir.), *Gendarmerie, État et société au XIX^e siècle*, actes du colloque de la Sorbonne (10-11 mars 2000), Paris, Presses de la Sorbonne, 2002, p. 156-157.
56. MARACHE Corinne, *Les métamorphoses du rural en Périgord…*, *op. cit.*, p. 714, 724.
57. Sur les guides touristiques, voir entre autres BOYER Marc, *Histoire de l'invention du tourisme XVI^e-XIX^e siècle*, Paris, Éd. de l'Aube, 2000, p. 201-205, 290-293.
58. MORANGE Jean, *L'idée de municipalité de canton…*, *op. cit.*, p. 39-41.
59. *Ibid.*, p. 16.
60. Paris, Durand.
61. LEULLIER Robert, *Du canton considéré comme organe de décentralisation*, thèse pour le doctorat, Paris, A. Rousseau, 1897 et FREMIOT Georges, *Le canton dans l'organisation administrative française*, thèse pour le doctorat, Varangeville-Saint-Nicolas, impr. V. Arsant, 1911.
62. Encore doit-on rappeler que la loi Tréveneuc du 15 février 1872 prévoyait qu'en cas de vacance exceptionnelle du pouvoir souverain, celui-ci serait confié aux conseillers généraux. (MONNIER Henry et TRIPIER Louis, *Les codes français collationnés sur les textes officiels*, Paris, F. Pichon, 1904,

forte, n'a cependant pas été suffisante pour vaincre les résistances qui lui ont été opposées.

La troisième et dernière période, enfin, commencerait au milieu du siècle dernier. Je serais tenté de l'appeler l'*âge de la mise en cause*. Tout de ce qui a constitué jusque-là l'environnement du canton semble en effet entrer en crise à partir des années cinquante : bouleversement des campagnes sous l'effet de la métropolisation ; mutation historique du rapport au territoire suite à la révolution des communications[63] ; transformation du « métier » d'élu marquée par la professionnalisation, qui, sans les faire tout à fait disparaître, disqualifie les pratiques notabiliaires[64] etc. Il est vrai que par certains de ses aspects, cette rupture historique était depuis longtemps observable dans des espaces spécifiques tels que les bassins miniers ou la banlieue parisienne ; néanmoins, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'elle s'accuse brutalement et surtout se généralise. Cela jette bien sûr le soupçon sur le canton, qui fait à présent figure de territoire périmé, même à la campagne, à plus forte raison depuis que de nouvelles échelles territoriales ont, elles, reçu une consécration institutionnelle. Ainsi Valérie Jousseaume n'hésite pas à diagnostiquer la fin du « système bourg-centre », le chef-lieu étant désormais privé de sa fonction économique, de sa singularité sociale et de sa centralité spatiale traditionnelles[65] ; et elle se déclare logiquement sceptique quant à l'aptitude de ces bourgs à jouer à l'avenir un rôle déterminant dans l'aménagement des territoires ruraux[66]. L'enquête menée il y a quelques années par Guy Baudelle et Ronan Le Délézir auprès des maires bretons semble corroborer l'idée d'une délégitimation accélérée du canton : à peine 8 % des élus sondés voient dans l'échelle cantonale une échelle adaptée au développement économique local, et seuls 1,3 % se disent prioritairement attachés à leur canton (quand 80 % s'identifient à leur commune !)[67]. Est-il étonnant, dans ces conditions que le canton soit désigné comme le premier territoire à remettre en cause, avant même l'arrondissement ? À tout le moins la refonte de la carte cantonale, tenant compte des inégalités de population, paraît-elle s'imposer[68].

---

supplément p. 391.) À la Libération, des hommes tels que Saint-John Perse ou Henri de Kerilis, à la fois anti-vichystes et anti-gaullistes, se sont d'ailleurs adressés à Roosevelet pour la faire appliquer (voir en particulier SAINT-JOHN PERSE, « Lettre au président Roosevelt... » du 31 janvier 1944, dans *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1972, p. 619-627).

63. Voir le beau livre de Jean OLLIVRO, *L'homme à toutes vitesses. De la lenteur homogène à la rapidité différenciée*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2000.
64. GARRAUD Philippe, « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle », dans FONTAINE Joseph et LE BART Christian, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 48 *sq.*
65. JOUSSEAUME Valérie, *L'ombre d'une métropole...*, *op. cit.*, p. 190.
66. *Ibid.*, p. 191-195.
67. BAUDELLE Guy et LE DÉLÉZIR Ronan, « Pays et services publics en Bretagne », *Pays-arrondissement et services publics. Étude dans les régions atlantiques Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine*, rapport final pour le compte de la DATAR, t. 2, 1997, p. 13, 15.
68. Pour l'Ille-et-Vilaine, par exemple, voir : DUPONT Josselin et DURAND Cyril, *Services publics de l'État et pays : un mariage difficile*, mémoire de maîtrise d'aménagement, université Rennes 2, 2003, p. 61.

La cause a tout l'air d'être entendue ; et il y a même lieu de se demander en quoi l'avenir du fait cantonal pourrait dans ces conditions faire débat. À la vérité, pourtant, ce consensus n'en est pas tout à fait un. Des voix dissonantes existent, qui, à défaut de prendre le contre-pied exact d'une pensée qu'on peut qualifier de dominante, s'attachent du moins à instiller nuances et modération dans une entreprise de réflexion qui en a souvent manqué. Jean Renard s'inscrit ainsi en faux contre les « discours alarmistes sur la désertification » et défend que de nombreux bourgs sont parvenus à s'adapter à la nouvelle donne socio-économique[69]. J'ai déjà évoqué le maintien au chef-lieu de nombreux services. Sans doute leur rayonnement n'est-il plus celui d'autrefois et ne correspond-il pas systématiquement aux limites du canton ; mais cela arrive encore, comme l'a montré Jean Soumagne dans son étude sur le Centre-Ouest, qui parle de « pôles d'horizon cantonal » au sujet de plusieurs chefs-lieux charentais[70]. Il semble en outre que contrairement à ce que l'on avait annoncé, les développements de l'intercommunalité n'ont pas vraiment condamné l'organisation cantonale. Les exemples de districts ruraux modelés sur l'espace cantonal ne sont pas rares[71]. Guy Baudelle et Jean-François Gaucher montrent, de même, que les deux tiers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bretons « recoupent le périmètre cantonal ou se redessinent aux limites du patron cantonal » ; de là ce qu'ils appellent la « prévalence du modèle cantonal[72] ». Dans un article récent, Frédéric Tesson va jusqu'à parler de « retour en grâce [...] du canton[73] », pointant au passage le grand intérêt que représente pour l'action politico-administrative le cumul des fonctions de conseiller général et de président d'EPCI[74].

Bref, on le voit bien, la cause est en réalité loin d'être entendue. Autant dire, une fois de plus, que la matière mérite débat, comme mérite d'être discutée cette chronologie. Quelle que soit l'étape de son histoire, il semble bien que la légitimité ou la pertinence du canton, comme on veut, ait toujours dépendu de ces deux principaux paramètres que sont le volontarisme étatique d'un côté et les contraintes de l'environnement socio-économique de l'autre. Assurément, c'est aussi dans cet horizon qu'il faudra penser son avenir[75].

---

69. RENARD Jean, « Les bourgs ruraux », art. cit., p. 19.
70. SOUMAGNE Jean, *Géographie du commerce de détail dans le Centre-Ouest de la France*, Poitiers, Jean Soumagne, 1996, p. 580-584.
71. DAUTUN Gilles, *La vie rurale, mode d'emploi. Pour une politique globale de la ruralité*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 276 *sq.*
72. BAUDELLE Guy et GAUCHER Jean-François, « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques », dans BAUDELLE Guy (dir.), *De l'intercommunalité au pays. Les régions atlantiques entre traditions et projets*, Paris, Éd. de l'Aube, 1995, p. 61 *sq.*
73. TESSON Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires" », *Annales de géographie*, 648, 2006, p. 200.
74. Voir encore, dans un esprit voisin, SAVIGNAC Jean-Charles, *Les administrations de la France*, Paris, Masson, 1995, p. 93.
75. À supposer bien sûr que le canton survive à la grande réforme territoriale projetée par l'actuel gouvernement Fillon.