

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

J. DE CRISENOY

Les petites communes en France et en Italie

Journal de la société statistique de Paris, tome 27 (1886), p. 121-133

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1886__27__121_0

© Société de statistique de Paris, 1886, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II.

LES PETITES COMMUNES EN FRANCE ET EN ITALIE.

Des moyens de remédier aux inconvénients qu'elles présentent. — Impossibilité de les supprimer. — Défauts de l'organisation cantonale. — Insuffisance des conférences intercommunales. — Les associations de communes, seul système capable de résoudre la question.

Au mois de juillet 1884, j'avais fait à la Société de statistique une communication sur les statistiques communales, publiées par le ministère de l'intérieur, qui, tout insuffisantes qu'elles sont, renferment cependant des renseignements qui n'ont encore été recueillis ni publiés dans aucun autre pays. Au cours de la discussion qui, selon l'usage, s'est engagée, à la suite de cette communication, la question des petites communes a été soulevée; on a signalé leur grand nombre, les difficultés de ces administrations à la fois impuissantes et coûteuses. Ne conviendrait-il pas, a-t-on dit, de les faire disparaître en les réunissant entre elles, ou en les annexant à des communes voisines plus importantes, imitant ainsi l'exemple de l'Italie où, paraît-il, d'importants résultats auraient été obtenus par ce moyen ?

Je fis observer qu'en France aussi, on avait eu recours au même procédé, mais qu'on avait dû y renoncer en présence des résistances opposées par l'esprit d'autonomie communale qui allait s'affirmant davantage à mesure que l'on s'éloignait de l'époque de la constitution des communes. Il me semblait que ces difficultés inhérentes à la nature des hommes et des choses avaient dû se produire aussi bien en Italie qu'en France, et qu'il serait en tous cas intéressant de savoir exactement ce qui s'était passé à cet égard chez nos voisins.

M. le commandeur Bodio, l'éminent directeur de la Statistique italienne, à qui je m'adressai dans ce but, voulut bien m'envoyer les documents dont il disposait. Ce sont de simples états numériques où je ne trouvai pas les renseignements administratifs que j'aurais désirés; cependant, en les étudiant avec soin, j'ai pu en tirer d'utiles indications sur la question qui nous intéressait.

I.

LA SITUATION EN ITALIE.

C'est en 1865 que le gouvernement italien a été investi du pouvoir de supprimer par décret les petites communes, pour les réunir à d'autres. Les opérations faites en exécution de cette disposition peuvent se diviser en deux périodes, suivant l'importance qu'elles ont prises: la première embrassant 8 années, de 1865 à 1873; la seconde, 10 années, de 1874 à 1883.

De 1865 à 1873 il a été supprimé dans les provinces formant le royaume d'Italie, — ne comprenant la Vénétie qu'à partir de 1867 et Rome qu'à partir de 1870, — 459 communes, et il en a été créé 21. C'est pendant cette période que le mouvement a été le plus marqué. On compte 66 suppressions en 1867; 50 en 1868;

175 en 1869; 51 en 1870; 40 encore en 1872. Mais à partir de 1873 elles deviennent beaucoup moins nombreuses; on en compte :

15 en 1873	10 en 1879
3 en 1874	16 en 1880
16 en 1875	1 en 1881
7 en 1876	1 en 1882
10 en 1877	3 en 1883
9 en 1878	

Soit 91 seulement en onze ans. Pendant la même période, 6 communes ont été créées.

Au total, de 1865 à 1883, 550 communes ont été supprimées et 27 ont été créées, ce qui représente une diminution de 523 communes.

Au 31 décembre 1881, le royaume d'Italie comptait 8,259 communes.

Il eût fallu pouvoir décomposer les chiffres représentant les opérations de chaque année; mais je n'ai, en ce qui concerne les premières années, que des totaux, et c'est seulement à partir de 1872 que les états sont détaillés. On y trouve le nom et la population de chacune des communes supprimées ou créées, la province à laquelle elle appartient, la ou les communes au profit ou aux dépens desquelles l'opération a eu lieu, et la date de l'opération.

J'ai constaté, en parcourant ces états, que sur 131 communes supprimées de 1872 à 1883 (91 de 1873 à 1883, plus 40 en 1872), 96 seulement avaient moins de 1,000 habitants, sur lesquelles 38 avaient de 500 à 1,000 et 58 moins de 500.

La population de 35 communes dépassait 1,000 habitants, s'élevant à 4, 6, 7, 8 et jusqu'à 15,000 habitants.

Ici, l'idée de faire disparaître les petites communes n'était évidemment pour rien; il s'agissait presque toujours d'annexer les faubourgs aux villes qu'ils entouraient.

C'est ainsi qu'en 1873, Gênes s'est annexé six faubourgs, comprenant ensemble une population de 31,000 habitants. En 1877, Pistoie en a fait autant pour quatre faubourgs de 7,000, 8,000, 9,000, 15,000 âmes. Même opération en 1880 pour Brescia dont la population de 39,000 âmes s'est trouvée portée à 55,000 par la réunion de cinq faubourgs ayant chacun de 2,500 à 4,000 habitants.

Il est à remarquer que les suppressions de communes n'ont eu lieu que dans 25 provinces sur les 69 que compte le royaume d'Italie. Sur ces 25 provinces, on en compte 13 où il n'a été supprimé qu'une seule commune, et 8 où les suppressions n'ont porté que sur des communes ayant plus de 1,000 habitants. Les suppressions de petites communes, les seules qui nous intéressent ici, n'ont eu lieu que dans cinq provinces : Côme, où il a été supprimé 6 petites communes; Gênes, 6; Milan, 13; Pavie, 36, toutes pendant l'année 1872; Pérouse, 20.

Il eût été également intéressant de rechercher pour chaque province la proportion entre le nombre des suppressions et celui des petites communes restant encore. La statistique ne donnant la répartition des communes suivant leur population que pour l'ensemble du royaume, je n'ai pu établir la comparaison que dans ces conditions.

On trouve dans l'annuaire de 1884 que, sur les 8,259 communes de l'Italie, 2,038, soit un quart seulement, avaient moins de 1,000 habitants;

693, soit 85 sur 1,000, moins de 500 ;

66, soit 8 sur 1,000, moins de 200 ;

5 seulement, moins de 100.

Les 6 communes créées de 1872 à 1883 ont des populations dépassant 3,000 âmes.

Il ressort de tout ce qui précède que c'est l'année 1869 qui a été le point culminant des suppressions de communes ; que depuis 1872, ces opérations, en ce qui concerne les petites communes, ne comptent que dans les trois provinces de Milan, de Pavie et de Pérouse ; que le nombre des communes de moins de 500 habitants n'a été réduit en 10 ans que de 8 p. 100, et qu'on paraît avoir à peu près renoncé à ces opérations depuis plusieurs années, bien qu'il reste encore actuellement près de 700 communes de cette catégorie.

Nous allons mettre en regard de ces faits ce qui s'est passé en France et indiquer quelle est la situation actuelle.

II.

LA SITUATION EN FRANCE.

C'est en 1793 qu'a été effectué le recensement des communes créées par la loi du 22 décembre 1789 dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne, recensement ordonné par un décret du 30 juin 1790. Dans ce document qui a été imprimé, le nombre des communes ne se trouve pas totalisé, mais le rapport fait à la Convention l'évalue à 44,000. Beaucoup d'entre elles étaient très petites, un certain nombre comptaient moins de 50 habitants, plusieurs n'en comptaient que 8. Les inconvénients de cet état de choses apparut immédiatement et l'on chercha à y remédier par des réunions. C'est surtout à partir de 1805 que le mouvement s'est accentué. M. Aucoc signale, dans son livre sur les sections de communes, le département de la Moselle où 300 petites communes ont été supprimées de 1809 à 1814, et celui du Gers où, de 1821 à 1825, on en a supprimé également 144. En 1825, il ne restait plus que 36,856 communes.

De 1825 à 1830, il en a été réuni 530, soit une moyenne de 106 par an ;

De 1830 à 1848, 911, moyenne de 50 à 51 par an ;

De 1848 à 1870, 197, moyenne de 9 par an ;

Puis, en 1874, 1 ; en 1876, 1 ; en 1880, 1882, 1883, 2 chaque année ; en 1884, 1 ; en 1885, 2.

En tout 1,649.

Par contre, il a été créé :

De 1830 à 1848, 310 communes, soit 17 en moyenne par an ;

De 1848 à 1870, 286 ; moyenne : 24 ;

De 1871 à 1877, 122 ; moyenne : 20 ;

De 1877 à 1881, 45 ; moyenne : 9 ;

En 1882, 7 ; en 1883, 10 ; en 1884, 12 ; en 1885, 2.

En tout 794.

D'après le dernier recensement, celui de 1881, le nombre des communes de 100 habitants et au-dessous était de 720, et celui de 500 et au-dessous de 16,770, soit 460 sur 1,000, tandis qu'en Italie ce dernier rapport, nous l'avons vu, n'était que de 85 sur 1,000.

La moyenne de la population communale, qui est en Italie de 3,445 habitants, n'est en France que de 1,044.

Dans l'espace de cinq ans, de 1876 à 1881, le nombre des communes de moins de 500 habitants avait augmenté en France de 327; celui des communes de 100 habitants, de 17. Ce fait est dû principalement au mouvement d'émigration des campagnes dans les villes; cependant les créations de nouvelles communes n'y sont pas étrangères, car la majeure partie des communes créées a une faible population.

Voici, à titre d'exemple, l'état des créations et des réunions en 1883, 1884 et 1885 :

*Communes créées en 1883 : 10, dont 8 au-dessous de 1,000 habitants
et 4 au-dessous de 500.*

DÉPARTEMENTS.	COMMUNES CRÉÉES.		COMMUNES DÉMEMBRÉES.	
	Noms.	Population.	Noms.	Population après le démembrement.
—	—	—	—	—
Aisne	Thuel	250	Noircourt	482
	Francilly	317	Fayet	287
Creuse	Pontcharrand	473	Saint-Georges	815
	Forêt-du-Temple	456	Martron	600
Morbihan	Les Forges	865	Lanouée	2,323
Pas-de-Calais	G ^d -Fort-Philippe	2,470	Gravelines	5,946
	Bray-Dunes	1,095	Ghyvelde	1,343
Puy-de-Dôme	Chanat	501	Nohanent	859
	Neuf-Église	728	Menat	1,302
Vendée	Puy-de-Serre	603	Faymoreau	518

*Communes créées en 1884 : 12, dont 9 au-dessous de 1,000 habitants
et 4 au-dessous de 500.*

Ardennes	Thelonne	462	Noyers	882
Aveyron	Ambeyrac	547	Montalès	631
Drôme	Manthes	458	Moras	835
	Saint-Michel	521	Montmiral	1,123
Finistère	Brennilis	782	Loqueffret	1,043
Hérault	Courniau	1,776	Saint-Pons	3,911
	Massieu	733		
Isère	Saint-Sulpice	544	Saint-Geoire	1,884
	Velanne	645		
Loire	Saint-Étrat	974	La Tour	597
Seine	Malakoff	6,630	Vanves	5,375
	Galluis-la-Queue	446	La Queue-en-Brie	712
Seine-et-Oise	Plessis-St-Benoît	320	Authon-la-Plaine	335

Communes créées en 1885 : 2.

Rhône	La Mulatière	2,890	S ^{te} -Foye-lès-Lyon	2,303
Seine	Alfortville	4,004	Maisons-Alfort	3,876

Réunions de communes.

DÉPARTEMENTS.	COMMUNES SUPPRIMÉES.		COMMUNES AUGMENTÉES.	
	Noms.	Population.	Noms.	Population avant la réunion.
—	—	—	—	—
—	—	1883.	—	—
Marne	Mutry	39	Tauxière	236
	Briat-la-Ville	41	La Forestière	451
—	—	1884.	—	—
Meurthe-et-Moselle	Pixérécourt	104	Malzéville	2,756
—	—	1885.	—	—
Pas-de-Calais	St-Pierre-lès-Calais	33,290	Calais	13,529
Deux-Sèvres	Les Hameaux	1,066	Thouars	3,535
			Sainte-Radegonde	438
			Sainte-Verge	720

Le petit nombre des créations de communes en 1885 doit être attribué à ce qu'à la suite de la loi municipale de 1884, tous les dossiers qui n'avaient pas encore été soumis au Conseil d'État ont été renvoyés dans les départements pour complément d'instruction ; il est donc probable que la compensation s'établira en 1886.

On voit, d'après le tableau ci-dessus, que sur 24 communes créées pendant ces trois dernières années, 17 comptaient moins de 1,000 habitants et 8 moins de 500.

On est d'accord pour condamner en principe la création des petites communes, cependant lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, on voit les personnes qui s'étaient prononcées le plus nettement contre ces créations, céder devant les considérations d'intérêt local qui ne manquent jamais d'être invoquées en pareil cas.

En 1879, le nouveau Conseil d'État avait manifesté hautement son sentiment à cet égard et son intention de repousser toute nouvelle création de petite commune, il rejeta même au début la demande de la section de Thuel (département de l'Aisne) qu'il admit cependant trois ans plus tard, en motivant son rejet dans les termes suivants :

« Considérant qu'il est de jurisprudence constante que les érections de communes ne doivent être autorisées que dans les cas de nécessité impérieuse et avec une certaine réserve ; qu'il importe en effet de s'opposer à un fractionnement excessif des agglomérations communales, qui présente le double inconvénient d'augmenter les charges qui pèsent sur les contribuables et de préjudicier à la bonne administration des communes, etc. »

Ce qui est advenu dans la suite tendrait à prouver que les cas de *nécessité impérieuse* ne sont pas des cas absolument isolés.

Le Parlement, lui aussi, voulant marquer sa volonté d'arrêter le mal, introduisit, en 1884, dans la loi municipale une disposition en vertu de laquelle aucune commune ne pourra être créée à l'avenir que par une loi, c'est-à-dire avec son assentiment. Or, la loi municipale porte la date du 5 avril, et sur les 12 communes créées en 1884, 7 l'ont été postérieurement à cette date, par conséquent en vertu d'une loi, et les sept sont de petites communes : Ambeyrac, dans l'Aveyron, 547 habitants ; Manthes et Saint-Michel, dans la Drôme, 458 et 521 ; les trois communes de l'Isère provenant du démembrement de la grande commune de Saint-Geoire ; enfin, Plessis-Saint-Benoît, dans Seine-et-Oise, avec 320 habitants, séparée d'Authon-la-Plaine qui est restée avec 335.

Tels sont les premiers effets de l'intervention du Parlement en cette matière.

Que conclure de ces défaillances apparentes, de ces contradictions entre les intentions et les décisions prises, sinon que, malgré les inconvénients qui se présentent dans l'administration des petites communes, leur création s'impose quelquefois pour éviter de plus grands inconvénients ou en vue d'avantages d'un autre ordre.

III.

L'ENQUÊTE DE 1879 SUR LES RÉSULTATS DES CRÉATIONS DE COMMUNES.

En 1879, le ministère de l'intérieur, voulant éclairer par l'examen des faits cette question si controversée des petites communes, procéda à une enquête dans les départements. Il s'agissait de savoir ce qui était advenu des communes nouvellement créées, de leur administration, de leurs finances surtout, de savoir également si les habitants qui avaient sollicité avec tant d'ardeur leur autonomie étaient encore dans

les mêmes sentiments ou s'ils regrettaient leur situation d'autrefois. Des questionnaires détaillés furent adressés à tous les préfets et les renseignements fournis par eux, résumés dans un travail très bien fait et très intéressant de M. Gérard, l'un des rédacteurs les plus distingués de la direction départementale et communale. Ce travail a été publié dans les livraisons de janvier et de février 1880 de la *Revue générale d'administration*.

L'enquête embrassait une période de dix années, de 1869 à 1879, pendant laquelle il a été créé 182 communes dont 12 communes industrielles et 170 communes rurales. Nous n'avons pas à nous occuper ici des premières, toutes communes populeuses ou qui le sont devenues depuis et dont la création s'imposait comme la consécration d'un fait accompli.

Des 170 communes rurales créées pendant cette période,

10 seulement comptaient plus de 1,000 habitants ;

84 en avaient de 500 à 1,000 ;

76, moins de 500 ;

39, moins de 300 ;

Une n'avait que 131 habitants ;

Une enfin n'en avait que 72 ; c'est la commune de Dricourt, dans les Ardennes. Il faut dire que cette création unique, je crois, dans les fastes de l'administration, a été prononcée sous l'empire d'une jurisprudence inexplicable, injustifiable, créée pourtant par le ministère de l'intérieur lui-même à la suite de la loi du 24 juillet 1867, et que l'Assemblée nationale a définitivement condamnée en 1872. Cette jurisprudence donnait aux préfets le droit, dans certains cas, de créer des communes, lequel droit s'est trouvé transporté aux conseils généraux en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 ; il en est résulté un nombre exceptionnel de créations dans des conditions tout à fait insolites. La commune de Dricourt est le produit le plus caractéristique de cette jurisprudence.

Quant aux résultats généraux des créations de communes rurales, pendant cette période de dix années, ils sont indiqués dans le passage suivant du mémoire de M. Gérard :

« Si l'on examine les rapports fournis par les préfets, on ne saurait méconnaître les avantages qui, à certains points de vue, sont résultés de ces créations. En rapprochant des intéressés le centre des affaires locales, la mairie, les établissements publics, en supprimant ainsi de longs déplacements, en faisant participer un plus grand nombre de citoyens à l'administration et à la gestion des intérêts locaux, il est incontestable que ces créations ont été utiles aux populations. En outre, grâce à elles, l'administration supérieure a vu tarir la source des nombreux conflits que soulevait trop souvent la gestion du patrimoine municipal dans les communes partagées en sections, où chacune d'elles accuse sa voisine de s'approprier les ressources communes.

« Ces avantages expliquent l'ardeur des intéressés à renouveler leurs demandes en séparation, les condescendances des administrations préfectorales, qui les appuient auprès de l'autorité supérieure, sans se laisser décourager par des échecs réitérés, et aussi les nombreux sacrifices que les habitants s'imposent pour obtenir l'adhésion du pouvoir central. Ces sacrifices se sont manifestés sous des formes différentes : tantôt des citoyens aisés ont, par des souscriptions volontaires, constitué aux nouvelles communes une dotation en rentes sur l'État, tantôt des particu-

liers ont donné aux futures municipalités des bâtiments pour y installer leurs services ; tantôt, enfin, et c'est là le cas le plus fréquent, les contribuables se sont imposés extraordinairement pour créer des revenus à leur commune.

« Deux services ont reçu principalement de notables améliorations par suite de ces érections de nouvelles municipalités : l'instruction primaire et la vicinalité. En effet, plus de cinquante écoles primaires, soit mixtes, soit spéciales, ont été fondées dans des sections qui, jusque-là, en avaient été privées ; en outre, la plupart des communes nouvelles qui étaient déjà en possession d'établissements scolaires, les ont agrandis ou réparés d'une manière plus conforme aux règles de l'hygiène, au grand avantage des instituteurs et des élèves.

« L'application des ressources fournies par les prestations aux sections nouvellement érigées en communes a donné aussi des résultats appréciables. Un grand nombre de ces communes ont créé de nouveaux chemins vicinaux et réparé les anciens ; les chemins ruraux n'ont pas été oubliés. La conséquence de ces changements n'a pas tardé à se faire sentir ; l'agriculture a fait de notables progrès : dans certaines communes du Morbihan, par exemple, des landes communales incultes ont été défrichées et mises en rapport ; dans d'autres, des bois pour ainsi dire sans valeur à raison de la difficulté de l'exploitation des coupes, ont augmenté considérablement les revenus communaux. Les édifices publics autres que les écoles n'ont pas moins profité de la modification opérée dans l'administration de la section. Bon nombre d'églises ont été édifiées dans des localités où l'on était autrefois obligé de parcourir de grandes distances pour l'accomplissement des devoirs religieux, beaucoup ont été réparées, des cimetières ont été créés, agrandis ou entourés de murs ; des lavoirs publics, des remises de matériel d'incendie ont été construits. Malheureusement, tous ces avantages ne se sont pas produits sans un accroissement considérable de charges pour les contribuables, bien que les rapports des préfets assurent que *ceux-ci ne s'en plaignent nullement, parce qu'ils trouvent une compensation dans les satisfactions que l'autonomie leur a données, et dans les améliorations matérielles que les communes ont pu et pourront encore réaliser dans leurs services publics, au profit de la masse des habitants.* »

L'enquête faite par le ministère de l'intérieur a donc justifié d'une manière générale les opérations faites pendant la période qu'elle embrassait, et, comme conséquence, démontré l'utilité, dans certains cas, de la création de petites communes. Quoi qu'il en soit de l'opinion que chacun peut avoir par devers lui sur cette question, on doit considérer dès lors comme probable, si l'on juge de l'avenir d'après le passé, que le nombre des communes et des petites communes ira s'accroissant chaque année de quelques unités.

En Italie, on ne crée pas de petites communes, soit que l'administration supérieure résiste mieux que chez nous aux sollicitations séparatistes, soit que les populations rurales y soient moins portées à particulariser leurs intérêts, qu'elles ne le sont en France, ou, pour être plus exact, dans certaines parties de la France. Les dispositions y sont en effet très différentes à cet égard suivant les régions. Ici, au moindre dissentiment, on demande à se séparer, tandis qu'autre part la commune est considérée comme une petite patrie dont les citoyens préféreraient s'imposer toutes sortes de gênes et de sacrifices plutôt que de porter atteinte à son unité.

En Italie donc, on n'érige pas de petites communes ; mais, ainsi que nous l'avons

constaté, on n'en supprime plus non plus. Il est à présumer que chez nos voisins, comme chez nous, on aura reconnu que l'on risquerait trop souvent de créer ainsi des foyers de luttes, de dissensions intestines dont l'administration serait parfois des plus difficiles, le moindre progrès, la moindre amélioration y rencontrant le plus souvent une opposition systématique et invincible de la part des sections qui ne sont pas appelées à en profiter directement.

Ce n'est pas à dire qu'on ne devra pas profiter, comme cela a eu lieu dernièrement dans la Marne et dans Meurthe-et-Moselle, des occasions qui pourront s'offrir çà et là de faire disparaître une petite commune, lorsque l'opération sera demandée, ou qu'elle n'occasionnera pas trop de froissements. Mais ce seront là des exceptions qui ne sauraient modifier sensiblement la situation. Quant à poursuivre méthodiquement la suppression des petites communes, une telle entreprise doit être considérée comme impraticable, en raison des difficultés de toutes sortes auxquelles elle se heurterait, et des désordres administratifs qu'elle occasionnerait infailliblement sur tous les points où on la tenterait.

Il faut donc y renoncer, mais les inconvénients de l'état de choses actuel n'en subsistent pas moins et l'on est conduit dès lors à se demander s'il ne serait pas possible de trouver quelque autre moyen de résoudre la question. C'est ce que nous nous proposons d'examiner dans la seconde partie de cette étude.

IV.

LE GROUPEMENT DES COMMUNES.

Le remède existe assurément, et se présente de lui-même à l'esprit pour peu qu'on y réfléchisse, c'est ce moyen, aussi vieux que le monde, qui consiste à réunir les faibles pour les rendre forts, qui consisterait ici à réunir les communes par groupes pourvus de moyens d'action et de ressources plus considérables, on pourrait ainsi former des unités administratives comptant, non plus seulement 2,000 à 3,000 âmes, comme on le ferait en supprimant péniblement des petites communes, mais 10,000, 15,000, jusqu'à 20,000 âmes.

L'idée d'associer les communes n'est pas sans avoir été déjà appliquée. En Italie, la loi du 20 mars 1865 sur les travaux publics les a autorisées à se réunir pour construire et entretenir leurs chemins; c'est là à la vérité un objet limité, mais ces associations n'en ont pas moins une organisation très complète, tout à fait analogue à celles des sociétés commerciales ou industrielles. Des délégués élus par les communes intéressées forment l'assemblée générale qui nomme un conseil d'administration investi des pouvoirs les plus étendus.

Mais c'est en Angleterre que nous trouvons les exemples les plus concluants de la puissance de ce système, étalé dans les Unions de paroisses qui y sont instituées depuis plus de cent ans. Aujourd'hui, les 15,400 paroisses existant en Angleterre et dans le pays de Galles, sont groupées en 649 unions, ce qui représente en moyenne 33 paroisses par union. Ces unions, ou les districts qui ont le même objet et dont les circonscriptions tendent à se confondre avec celles des unions, sont de puissantes administrations chargées de presque tous les services publics, les écoles, l'assistance, les travaux d'hygiène et de salubrité, la voirie tout entière, car il n'existe pas en Angleterre de routes royales ni de routes de comtés. Les

comtés n'ont à leur charge que les ponts, et les routes à péage (*turnpike roads*), qui représentent les grandes voies de communication, auront prochainement disparu, transformées en *main-roads* (grandes routes) qui retombent à la charge des paroisses comme celles de moindre circulation; l'État et les comtés allouent depuis quelques années des subventions pour l'entretien de ces routes, mais ce sont les unions qui les administrent.

Chose remarquable, ces unions remplissent ces fonctions multiples et considérables sans porter atteinte à l'existence propre des paroisses dont elles sont la personnification, en même temps que la délégation, puisque tous leurs membres, à l'exception des juges de paix, membres de droit, sont élus par l'assemblée des habitants desdites paroisses.

V.

LE SYSTÈME CANTONAL EN FRANCE.

En France, on a songé depuis longtemps aussi à grouper les communes pour parer à leur émiettement, mais on a toujours cherché la solution du problème dans l'organisation du canton. Indépendamment du système cantonal de l'an III qui supprimait presque entièrement la commune et que personne ne songe plus à faire revivre, je le suppose, il n'a pas été formulé depuis 1848 moins de sept projets d'organisation cantonale. Le dernier et le plus complet a été présenté en 1882, au nom du Gouvernement, par M. Goblet alors ministre de l'intérieur. Son successeur s'est empressé de le retirer, et ce qui s'est passé au Sénat en 1884, lors de la discussion de la loi municipale, montre combien l'opinion est opposée à toute idée d'organisation cantonale.

Cette organisation présente, en effet, de graves inconvénients.

1° Elle créerait entre le département et la commune un groupe pourvu comme eux d'une administration complète, avec personnalité civile, budget, services de recettes et de dépenses. Ce serait un rouage nouveau, une complication de plus à notre administration déjà si compliquée, sans que l'on puisse bien se rendre compte des services qu'on en tirerait, des besoins généraux et permanents auxquels elle répondrait.

2° Elle aurait pour base les circonscriptions cantonales actuelles; or, dans nombre de cas, ces circonscriptions ne répondent aucunement aux affinités, aux relations naturelles des communes qui les composent. Parfois, le chef-lieu du canton est à une extrémité, sans communications faciles avec une partie de ses communes, lesquelles ont toutes leurs relations d'affaires et d'intérêts à l'opposé. Le rôle limité du canton empêche actuellement de trop ressentir les inconvénients de cet état de choses, mais si l'on prétendait faire de chaque chef-lieu de canton le véritable centre de la vie administrative du groupe, on s'apercevrait bientôt combien ce centre est artificiel dans bien des cas.

3° L'organisation cantonale s'appliquerait indistinctement à toutes les communes, aux villes aussi bien qu'aux villages, qu'elles soient plus ou moins riches, plus ou moins peuplées. Toutes cependant n'auraient pas un égal besoin de s'associer ni de s'associer pour les mêmes objets. Les petites, les plus petites communes elle-mêmes peuvent quelquefois se suffire à elles-mêmes et le petit nombre des habitants n'est

pas toujours un signe caractéristique de l'impuissance et de la pauvreté d'une commune ; c'est ainsi que, dans le Doubs, le Jura, la Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Haute-Saône où les quatre cinquièmes des communes comptent moins de 500 habitants, on trouve aussi un très grand nombre de communes imposées au minimum et même au-dessous du minimum qui est de 14 centimes. Dans le Doubs, sur 587 communes, 506 ont moins de 500 habitants, et 516 ont moins de 15 centimes ; par contre, les produits des biens patrimoniaux des communes s'élèvent à plus de trois millions. Dans les Basses-Alpes, Taloire avec 66 habitants et Bedejun avec 56, n'ont que 14 centimes. Il en est de même dans Meurthe-et-Moselle de Pettonville qui a 165 habitants ; de Saint-Maurice, 175 ; de Domptail, 93. Dans la Haute-Marne, Erseuil, avec 87 habitants, n'a que 10 centimes. On pourrait multiplier indéfiniment ces exemples.

J'ai ajouté que l'objet même des associations serait très variable : ici, il s'agira de créer et d'administrer un hospice fondé par un legs au profit d'un certain nombre de communes, ou d'instituer un bureau de bienfaisance en commun et ce sera là l'application la plus fréquente et la plus utile. Là, on voudra créer une école communale desservant des hameaux voisins appartenant à plusieurs communes, une école professionnelle en vue d'une industrie locale, une fromagerie dans les pays de montagnes, ou bien encore une conduite d'eau desservant les communes situées dans une même vallée, un usine à gaz pour des agglomérations contiguës. Une commune pourra faire partie de plusieurs associations, et il est bien évident que la circonscription cantonale n'a aucun rapport avec toutes ces opérations.

Une organisation cantonale, imposée uniformément à toutes les communes, ne répondrait à aucun besoin, et ne fonctionnerait que sur le papier, c'est dire qu'elle ne tarderait pas à disparaître d'elle-même. On peut à coup sûr faire l'économie d'une telle expérience.

VI.

LES ASSOCIATIONS DE COMMUNES.

Ce qu'il y a à faire est beaucoup plus simple. Il suffirait d'autoriser les communes à s'associer librement suivant leurs besoins et de tracer les règles générales de ces associations.

Ce système a été étudié et proposé à deux reprises différentes. La première fois, il s'agissait d'institutions d'assistance avec la pensée de créer des circonscriptions de domicile de secours plus étendues que les circonscriptions communales, afin de pouvoir en assurer le bénéfice à des catégories d'indigents auxquels il ne s'applique pas aujourd'hui. En 1879, le ministère de l'intérieur avait préparé, à cet effet, à la suite d'études très complètes, un projet qui a été soumis au Conseil d'État et approuvé par lui à la suite d'un examen très approfondi. Il n'y aurait qu'à le reprendre en en généralisant l'application.

Quelques années plus tard, la commission parlementaire chargée d'élaborer un projet de loi municipale et qui avait pour président et pour rapporteur M. de Marcère, y introduisit des dispositions analogues en vertu desquelles les communes auraient eu la faculté de s'associer en vue de créer ou d'entretenir des établissements d'instruction, d'assistance ou des voies de communication. Ces dispositions

adoptées par la Chambre furent rejetées deux fois par le Sénat qui paraît avoir été impressionné surtout par la crainte que ce ne fût un premier pas vers l'organisation cantonale à laquelle la majorité paraissait fort opposée. Cette crainte n'avait rien de fondé, puisqu'au contraire cette organisation deviendrait sans objet du moment où les communes auraient la faculté de s'associer. En repoussant ces dispositions, le Sénat crut y suppléer et satisfaire à tous les besoins par l'insertion dans la loi des articles de la loi départementale de 1871, relatifs aux conférences interdépartementales. Il eût été facile, cependant, en recherchant ce qui s'était passé, de se convaincre que les conférences n'avaient pas, il s'en fallait de beaucoup, répondu aux nécessités de l'administration départementale, qu'elles n'avaient pas permis, notamment, de créer depuis quinze ans un seul établissement interdépartemental, alors même que l'utilité en était le plus vivement ressentie. Il est facile de comprendre pourquoi.

Les conférences interdépartementales suffisent parfaitement lorsqu'il s'agit de se concerter sur des entreprises ayant un objet commun, et pouvant s'effectuer par portions isolées sur le territoire de chacun des départements intéressés, tels que des chemins de fer, des canaux d'irrigation, ou bien des opérations financières comme le rachat des ponts à péage; chaque année il se tient très utilement un certain nombre de ces conférences. Mais il en est autrement lorsqu'on se propose de créer en commun une institution, qui exigerait avant tout la constitution d'une propriété indivise et d'une administration commune pour gérer cette propriété. Or, aucun article de loi n'autorise les départements à créer la première ni à constituer la seconde. La loi dit, au contraire, que le préfet est le seul représentant actif du département, et il va de soi que des préfets ne peuvent se réunir en comité pour former une administration interdépartementale. Là est l'obstacle, et il est insurmontable; en voici des exemples :

Il existe à Nancy une institution de sourds-muets, fondée en 1824, et qui rend de grands services à toute la région de l'Est. L'homme de bien qui l'avait créée et qui avait su en faire un établissement de premier ordre, se préoccupant de ce que deviendrait son œuvre après lui, aurait désiré en faire un établissement public en le cédant, soit à l'État, soit au département. L'État hésita à accepter cette charge nouvelle; quant au département de Meurthe-et-Moselle, il était disposé à traiter l'affaire, mais à la condition que les départements de la région s'associassent à lui. Des pourparlers s'engagèrent dans ce but, je crois même qu'une commission interdépartementale se réunit, et l'on proposa à Meurthe-et-Moselle d'acquérir l'établissement auquel ses voisins s'engageraient à envoyer un minimum de pensionnaires moyennant un prix de journée déterminé; mais le conseil général aurait voulu partager la dépense qu'il trouvait trop lourde pour son budget, et cette solution n'étant pas possible, les choses restèrent en suspens. Le fondateur est mort il y a quelques mois sans avoir eu la satisfaction d'avoir vu l'avenir de son œuvre assuré.

Il y a deux ans, les conseils généraux de l'Allier, de la Creuse, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Vienne ont voulu créer un asile interdépartemental d'incurables; des délégués se sont réunis à deux reprises en conférence interdépartementale, mais sans pouvoir rien arrêter, aucun département n'ayant voulu se charger de créer l'établissement à lui seul au profit des autres. En dernier lieu, on négociait avec les hospices de Clermont pour obtenir qu'ils se chargeassent de l'opération sous la condition que chacun des départements intéressés assurât pour une part le service

de l'emprunt contracté à cet effet, et ensuite des dépenses de l'exploitation, solution très compliquée et qui probablement n'aboutira pas.

Enfin, les départements de l'Oise, de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise, qui voulaient créer un asile d'aliénés interdépartemental dans l'établissement de Clermont, appartenant à M. Labitte, n'ont pu réaliser ce projet. Il a fallu que l'Oise acquit seul l'établissement au prix de quatre millions, et les deux autres départements se sont engagés pour cinq ans à y envoyer leurs malades et à partager les frais. L'Oise a fait là une opération très lourde, et probablement désavantageuse.

Si l'impossibilité de s'associer paralyse à ce point l'action des départements qui disposent cependant de grandes ressources et sont mieux en situation de se suffire à eux-mêmes, on comprend que cet état de choses soit autrement préjudiciable pour les communes et surtout pour les petites communes.

On fait cependant une objection au système d'association des communes et cette objection a été précisément soulevée au Conseil d'État lors de la discussion du projet de loi de 1879 sur les établissements d'assistance dont j'ai parlé plus haut.

On se demandait s'il n'y aurait pas un danger sérieux à permettre ainsi aux communes de s'associer librement, de créer à leur gré des êtres collectifs possédant la personnalité civile, s'administrant eux-mêmes, et plus indépendants du Gouvernement que les communes mêmes dont ils seraient issus. Il semblait voir ces associations surgir et se développer sur tous les points du territoire, venir se superposer en quelque sorte aux administrations locales, se substituant à elles, s'enchevêtrant les unes dans les autres sans avoir égard aux circonscriptions actuelles, de quoi il pourrait résulter, au bout d'un certain temps, de grands désordres, une sorte de chaos administratif dont on ne saurait plus comment se tirer.

Les considérations suivantes ramènent ces objections à leur juste valeur.

En premier lieu, il existe actuellement un très grand nombre de groupes représentant des intérêts collectifs, dotés de la personnalité civile, s'administrant sans l'intervention d'aucun fonctionnaire de l'État. Tels sont les établissements hospitaliers au nombre de 1,700, près de 15,000 bureaux de bienfaisance, 7,000 sociétés de secours mutuels, sans compter les établissements d'utilité publique dont le nombre n'est pas connu. Beaucoup de ces établissements représentent des intérêts situés dans des cantons, dans des arrondissements, dans des départements différents. Il en est ainsi, notamment pour les réunions de maladreries opérées par Louis XIV, pour les hospices créés en vertu de libéralités au profit de plusieurs communes. Il se fonde actuellement dans le Calvados un établissement ayant à la fois le caractère agricole et charitable, en vertu d'un legs fait au profit des départements comprenant l'ancienne province de Normandie. Toutes ces administrations fonctionnent avec un ordre parfait et leur multiplicité n'a donné lieu à aucun embarras, il n'y a pas de motif pour qu'il en soit autrement de celles représentant des groupes de communes. Il n'est pas question d'ailleurs de les abandonner à elles-mêmes sans contrôle ni surveillance. D'après le projet de 1879, dont il a été question plus haut, les associations de communes devaient être autorisées par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'État, — sauf à remettre dans la suite ces pouvoirs aux préfets, comme on l'a fait pour les bureaux de bienfaisance — et des mesures étaient indiquées pour rendre très effectif le contrôle de l'administration supérieure,

On serait toujours à temps, du reste, de modifier les règles adoptées pour obvier aux inconvénients qui se révéleraient dans l'application du système, mais en admettant même qu'il présentât quelque chose d'entièrement nouveau, une part d'inconnu, serait-ce en vérité une raison suffisante pour le repousser et n'est-il pas grand temps de rompre avec ces habitudes d'extrême timidité qui apparaissent chaque fois qu'il est question de réaliser le moindre progrès dans le domaine d'administration? En fait de politique, on est d'une hardiesse qui va parfois jusqu'à la témérité, et dès qu'il s'agit d'administration, ce n'est qu'après toutes sortes d'hésitations, de précautions, d'atermoiemens que l'on se hasarde à faire le plus petit pas en dehors des sentiers battus et des vieilles ornières.

Et à ce sujet, je voudrais qu'on eût toujours présentes à l'esprit ces prophéties de malheur de plusieurs hommes d'État éminents, à la seule pensée de réformes administratives bien modestes, bien inoffensives, qu'ils dénonçaient cependant comme pleines de dangers, comme devant infailliblement entraîner la ruine de nos institutions, peut-être de l'unité nationale. Ces réformes se sont accomplies, et loin de les ébranler, elles n'ont eu pour effet que d'affermir nos institutions, tout le monde est d'accord à le reconnaître. Nous sourions aujourd'hui de ces frayeurs d'autrefois, et en même temps nous en accueillons d'autres qui ne sont pas mieux justifiées.

Il est souvent question des libertés communales dont quelques-uns réclament encore l'extension, mais ces libertés sont de diverses sortes et il faudrait s'entendre avant tout sur celles qu'il convient de demander. Il y a d'abord celles qui se rapportent aux détails intérieurs de l'administration, par exemple la faculté de voter un plus grand nombre de centimes, de prolonger la durée des impositions et des emprunts. Elles ont beaucoup moins d'importance qu'on ne le croit généralement, et n'en ont même aucune pour les communes rurales qui sont en grande majorité. Il y a peu d'intérêt à les étendre davantage. Il y a les libertés politiques qui seraient un mauvais cadeau à faire aux communes. Il y en a d'autres qui constitueraient un progrès sérieux et très désirable, mais dont l'heure n'est pas encore venue.

Tout bien considéré, de toutes les libertés qu'il est actuellement possible de revendiquer pour les communes, la plus utile, la plus nécessaire est sans contredit celle de pouvoir s'associer entre elles. C'est elle que, suivant moi, les vrais amis des libertés locales devraient réclamer avant tout et par-dessus tout.

Elle serait d'abord, j'espère l'avoir démontré, le seul remède efficace et possible à l'état d'émiettement des communes; elle faciliterait en outre la solution, vainement cherchée jusqu'ici, de certains problèmes touchant à l'administration générale, des problèmes d'assistance, par exemple, dont les embarras vont sans cesse croissant.

Elle produirait enfin un bienfait d'une portée plus haute, celui de multiplier partout les éléments de la vie locale, et, comme conséquence, de développer chez nous les mœurs, l'esprit du *selfgovernment* qui ne nous font que trop défaut, et sans lesquels il ne saurait y avoir de vraie et durable liberté pour un pays.

J. DE CRISENOY.
