

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera  
**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte  
**Band:** 40 (1990)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Échec à la départementalisation : les découpages administratifs de la république helvétique (1798-1803)  
**Autor:** Walter, François  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-81026>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

ÉCHEC À LA DÉPARTEMENTALISATION:  
LES DÉCOUPAGES ADMINISTRATIFS  
DE LA RÉPUBLIQUE HELVÉTIQUE  
(1798-1803)

Par FRANÇOIS WALTER

«Où sont donc les vieilles différences de lieux et de races? Ces oppositions géographiques si fortes, si tranchées? Tout a disparu, la géographie est tuée. Plus de montagnes, plus de fleuves, plus d'obstacles entre les hommes. Pour atteindre à l'unité, rien n'a fait obstacle, nul sacrifice n'a coûté. D'un coup, sans s'en apercevoir même, ils ont oublié à la fois les choses pour lesquelles ils se seraient fait tuer la veille, le sol natal, la tradition locale, la légende. Le temps a péri, l'espace a péri, ces deux conditions matérielles auxquelles la vie est soumise... Etrange *vita nuova* qui commence pour la France, éminemment spirituelle, et qui fait de toute sa Révolution une sorte de rêve, tantôt ravissant et tantôt terrible... Elle a ignoré l'espace et le temps.»

MICHELET, *Histoire de la Révolution française*,  
tome 1, Paris, La Pléiade, 1952, p. 406

Depuis qu'il existe des Etats territoriaux, le territoire est au centre des pratiques et du discours du pouvoir. A l'évidence, ce dernier doit savoir combien l'organisation de l'espace détermine, pour une bonne part, le fonctionnement de la société. Et, malgré Michelet, la Révolution reste le plus bel exemple de «rapports organiques profonds entre Pouvoir et Espace»<sup>1</sup>, en France comme dans les régions d'Europe balayées par les vagues du phénomène révolutionnaire. En effet, l'espace n'a pas péri mais il est en passe d'être vécu différemment. Que les vieilles contraintes freinant la mobilité et entravant l'établissement sautent et voilà que les populations commencent à bouger. C'est l'image même des cités et des bourgs qui s'en trouvera complètement modifiée au siècle suivant. Les signes visibles du pouvoir sont effacés, les vieux repères de l'Ancien Régime agressés: écussons et armoiries fracassés, girouettes arrachées des toits. Les lieux du pouvoir changent, délaissant les châteaux pour descendre dans la rue et se fixer dans les assemblées élues. Plus encore, la Révolution repense l'espace en rationalisant sa mesure et son découpage. Elle est créatrice d'une nouvelle temporalité et d'une nouvelle spatialité. C'est ce dernier aspect qui retiendra ici l'attention<sup>2</sup>.

En Suisse, l'égalité territoriale constitue l'enjeu premier de la Révolution. En effet, la Suisse d'Ancien Régime est une mosaïque composite de territoires, les uns souverains (les XIII Cantons et leurs pays alliés), les autres sujets des premiers (de véritables territoires coloniaux, appelés bailliages), reliés entre eux par des liens multiples et complexes, gérés à l'intérieur par des régimes politiques divers où les formes républicaines prédominent encore. Toutefois, que ce soit dans les communautés rurales ou

1 V. REY, «La longue histoire des découpages territoriaux», in THEO QUANT, *Géoscopie de la France*, Paris, 1984, pp. 245-260.

2 Ce texte est une version remaniée et enrichie d'une communication présentée en février 1989 au Colloque de Marseille «L'espace et le temps reconstruits: la Révolution française, une révolution des mentalités et des cultures?»

dans les Etats urbains, l'aristocratisation du pouvoir est une réalité, peu à peu renforcée du XV<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. Dans toute l'Europe, le processus est courant. Cependant, alors qu'on tolère, ignore ou sourit des patriciats de villages, les aristocraties urbaines apparaissent comme l'incarnation de l'arbitraire et du despotisme. Les inégalités sociales à l'intérieur des villes, les inégalités territoriales entre la ville souveraine et les campagnes sujettes sont de plus en plus mal tolérées. Les troubles, fréquents au XVIII<sup>e</sup> siècle, sont dirigés contre le pouvoir de l'Etat urbain qu'ils remettent en cause, d'ailleurs sans succès. Or, en quelques semaines, de fin janvier au début avril 1798, les territoires sujets sont affranchis, obtenant ce que les aristocraties au pouvoir leur avaient obstinément refusé durant des années. Certains d'entre eux s'organisent selon les principes de la démocratie représentative; d'autres imitent le modèle de démocratie directe des cantons du centre de la Suisse et instituent des assemblées de tous les citoyens (Landsgemeinde). Par là se réalise un idéal venu de la fin du Moyen Age, celui des communautés autonomes. Ces dernières sont imprégnées d'une conscience historique séculaire et croient appartenir à un ensemble, la Confédération helvétique, formée désormais d'une quarantaine de petits Etats. Un tel ordre territorial ressurgi spontanément fait inévitablement songer aux «pays» que vénèrent les géographes, quand «les lieux appartiennent aux hommes et les hommes appartiennent aux lieux»<sup>4</sup>. Avant avril 1798, la Suisse s'accommode de la vacance du pouvoir étatique; elle illustre à merveille la pesanteur de découpages quasi enracinés. Leur logique n'est à rechercher ni dans une trame naturelle (géologique ou autre) ni dans une volonté administrative. Intolérable à la puissante République française, cet anachronisme politique ne pouvait durer. Ce fut l'une des raisons de l'intervention étrangère.

Rien d'étonnant donc à ce que la Constitution, préparée par Pierre Ochs à Paris sur injonction du Directoire et promulguée après que les troupes françaises ont renversé les aristocraties des villes-Etats patriciennes de Soleure, Fribourg et Berne (début mars 1798), marque une volonté de rupture avec un ordre territorial ancien si prompt à se revivifier. «La République helvétique est une et indivisible. Il n'y a plus de frontières entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L'unité de patrie et d'intérêts succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques.» Ainsi débute la Constitution de la République helvétique proclamée le 12 avril 1798. Cet article premier est une mise en garde qui résume le projet politique de la Révolution: fusionner des républiques jusqu'alors pleinement souveraines et supprimer les inégalités territoriales. Les villes, en particulier, doivent devenir des localités comme les autres. Une remise à l'échelle que justifie, en quelque sorte, leur petitesse relative. N'oublions pas qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Suisse dispose d'une armature urbaine dans laquelle dominent les petites villes. Aucune n'a le rang ni la fonction de capitale nationale. Trois villes seulement recensent entre 10 000 et 15 000 habitants (Bâle, Berne et Zurich). Genève, il est vrai, dépasse les 25 000 habitants mais n'a institutionnellement qu'une situation marginale dans le Corps helvétique. Annexée par la France en avril 1798, elle deviendra la capitale du Département du Léman et ne sera pas concernée par le discours territorial que je me propose d'analyser.

3 H. C. PEYER, «Die Anfänge der schweizerischen Aristokratien», in K. MESSMER et P. HOPPE, *Luzerner Patriziat*, Lucerne/Munich, 1976.

4 A. FREMONT, *La région espace vécu*, Paris, 1976.

Il y a dans le projet territorial de la Révolution deux finalités: 1) «Extirper les germes du fédéralisme» en créant une république unitaire de 22 cantons égaux<sup>5</sup>; 2) Extirper les germes «d'oligarchie» en rabaissant les villes ci-devant souveraines. La composante antiurbaine est essentielle et explique l'indulgence que les petits cantons alpestres rencontreront toujours, malgré leur farouche résistance à l'ordre nouveau, auprès des «patriotes». Ce n'est pas fortuitement que Heinrich Zschokke, commissaire du gouvernement helvétique dans ces cantons, note leurs mérites dans sa *Geschichte vom Untergang und Kampf der schweizerischen Bergkantone* (1801): «Les villages, qui s'élevaient peu à peu dans le fond des vallées, ne purent pas acquérir cette prépondérance, suite de l'accumulation des richesses par le commerce. L'égalité invariable des citoyens entraînait l'égalité des communes. Aucune de celles-ci n'ambitionnait le vain titre de ville, distinction qui, dans ce mode de constitution, pouvait, sans être d'aucune utilité, devenir dangereuse»<sup>6</sup>. Zschokke utilise une représentation mentale, un imaginaire spatial qui jouera un rôle prépondérant durant toute la période, à savoir la distinction entre la Suisse vertueuse des montagnes, sans villes, et la Suisse corrompue des grandes cités patriciennes. C'est le même Zschokke qui rêvait en 1799 d'un brassage des races et de déportation de familles d'oligarques dans les cantons où dominent les patriotes, ceci pour favoriser l'éclosion d'une identité nationale qui n'existait pas jusqu'alors<sup>7</sup>.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les élites intellectuelles et politiques suisses avaient très souvent conscience de la dégradation du système politique et des impasses institutionnelles qui bloquent tout mécanisme réformateur. L'analyse des discours prononcés lors des assemblées de la Société helvétique – lieu de rencontre des élites et véhicule des idées des Lumières, un peu à la manière des académies savantes – met en évidence un attachement aux formes républicaines aristodémocratiques. Les concepts de liberté et d'égalité sont utilisés, le plus fréquemment au sens ancien: liberté signifie indépendance et respect des droits, franchises et privilèges des communautés locales ou régionales; égalité rappelle que chaque citoyen est appelé à se dévouer au bien de l'Etat. On est loin des idées de liberté individuelle et il n'est pas question de remettre en cause les disparités qui font que les ressortissants des cantons, pays alliés et bailliages, sont plus ou moins libres et plus ou moins égaux en fonction de leur statut territorial. Que les villes dominent les campagnes, qu'il existe des territoires sujets, la chose va de soi<sup>8</sup>. Toutefois, la Société helvétique diffuse une idéologie et une symbolique (des imaginaires) qui alimenteront en références multiples la période révolutionnaire. La désignation antiquisante d'«helvétique» d'abord, la mythologie de la Suisse héroïque en-

5 Le projet de Constitution dite de Paris ou première Constitution helvétique (12 avril 1798) énumère dans l'ordre: Valais (ancien pays allié), Léman (ancien Pays de Vaud sujet de Berne), Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Argovie (ci-devant sujette de Berne), Lucerne, Unterwald, Uri, Bellinzona, Lugano (soit deux cantons formés des anciens bailliages italiens), Rätien (anciennes ligues grisonnes alliées des Suisses), Sargans (anciens bailliages de la vallée du Rhin), Glaris, Appenzell, Thurgovie (ancien bailliage), St-Gall (ancien allié), Schaffhouse, Zurich, Zoug et Schwyz.

6 H. ZSCHOKKE, *Histoire de la lutte et de la destruction des Républiques démocratiques de Schwyz, Uri et Unterwalden*. Trad. de l'allemand, Genève/Paris, 1823.

7 Cité par D. FREI, *Die Förderung des schweizerischen Nationalbewusstseins nach dem Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft 1798*, Zurich, 1964, p. 196. Cet auteur consacre un bref paragraphe seulement au nouveau découpage territorial (pp. 194–196) interprété comme pur moyen fonctionnel d'intégration nationale.

8 Voir U. IM HOF, *Die Helvetische Gesellschaft. Das Entstehen einer politischen Öffentlichkeit in der Schweiz*, Frauenfeld, 1983.



suite, élaborée et entretenue par de nombreux historiens. C'est la statuette de Guillaume Tell offerte par les délégués bâlois en 1782, œuvre du sculpteur Alexandre Trippel, qui va servir d'emblème à la République helvétique en 1798. L'objet supportait un gobelet où l'on buvait lors d'un cérémonial rituel un vin issu des vignes du champ de bataille de St-Jacques-sur-la-Birse, le fameux «Schweizerblut», le sang des Suisses.

La Révolution va réaliser le couplage des idées de liberté et d'égalité dans leur acception inspirée du droit naturel avec les références historiques au passé de la Confédération, temps idyllique de la liberté (au sens corporatif de franchises et privilèges des communautés), temps aussi de la vie vertueuse, saine et simple. Les Suisses des origines étaient des montagnards et des pâtres. Les Alpes deviennent le paysage idéal de la liberté, entendue de manière polysémique. De tels stéréotypes, complaisamment ressassés et simplifiés par la littérature de voyage au XVIII<sup>e</sup> siècle finissant, sont largement répandus aussi à l'étranger. Preuve en est que le Directoire justifie sa politique d'annexion en empruntant la langue de bois de l'idéologie nationale. Les proclamations du général Brune, commandant en chef de l'armée d'Helvétie, l'illustrent. Le 1<sup>er</sup> mars 1798, il s'adresse aux habitants du canton de Berne: «Guillaume Tell sort de sa tombe vénérée, il vous crie: enfants, brisez vos chaînes; vos sénateurs sont des geôliers, les Français sont vos frères... Suisses de tous les cantons, unissez-vous...»<sup>9</sup>. Cependant, le recours à l'imaginaire spatial qui va cristalliser la nouvelle identité nationale recèle une ambiguïté profonde. Créer ainsi un espace de représentation qui «coagule» – pour reprendre l'expression de Korinman et Ronai<sup>10</sup> – dans le paysage suisse revient à admettre la diversité. Si les Alpes incarnent l'idéal de la liberté et de l'égalité, leur compartimentage naturel implique la juxtaposition de petites communautés quasi autonomes. Voilà le type de liberté qui intéresse les Suisses; l'autre, chère à l'occupant, leur paraissait purement formelle. Dès sa genèse, donc, le mythe fondateur de l'unité était piégé. La Nature est toujours un support puissant d'investissements idéologiques contrastés.

C'est un présupposé fondamentalement bienveillant pour les peuples montagnards qui explique les curieux projets de partition de l'Helvétie au printemps 1798. Préoccupé avant tout d'assurer des communications sûres et solides entre la France et la République cisalpine, le Directoire avait songé à une République regroupant le pays de Vaud, le Valais et les anciens bailliages italiens (avant même que Bonaparte n'entreprenne en 1802 la construction de la route du Simplon, ce qui entraînera la constitution d'une République indépendante du Valais). Il donne des instructions en ce sens à Brune à fin février, avant de se dédire à mi-mars pour revenir à une conception unitaire; les pressions des milieux «patriotes» suisses à Paris ne sont pas étrangères à ce revirement. La Suisse devra donc former «une seule famille», ce que le général traduira dans les faits en vantant les «charmes de l'unité républicaine»<sup>11</sup>. Mais entre-temps, pour des raisons un peu obscures qui tiennent probablement aux difficultés de transmission des ordres dans un pays en guerre, Brune avait élaboré un projet de tripartition de l'Helvétie. Trois républiques-sœurs: la Rhodanie pour le vaste territoire – la partie latine de la Suisse actuelle – traversé par le Rhône avec Lausanne comme capitale<sup>12</sup>; l'Helvétie regroupant douze cantons, le Plateau suisse de Berne à Appenzell (capitale

9 J. STRICKLER, *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803)*, I. Band, Berne, 1886, p. 227.

10 M. KORINMAN et M. RONAI, «Les idéologies du territoire», in *Histoire des Idéologies*, Tome 3, Paris, 1978, p. 231.

11 J. STRICKLER, *op. cit.*, pp. 528–529.

12 E. MOTTAZ, «La République rhodanique», in *Revue d'histoire suisse*, 27 (1947), pp. 61–79.

Aarau) et enserrant la troisième République, la Tellgovie (pays de Tell). Cette dernière regroupe les Grisons et les petits cantons du centre de la Suisse qui sont les seuls à accueillir favorablement le dépeçage dans la mesure où il préserve leurs institutions alors que dans les autres républiques des institutions unitaires doivent être créées. La tripartition de Brune suscite espoirs et rancœurs selon les cas sans déboucher sur une réalisation concrète.

### *L'échec du quadrillage géométrique*

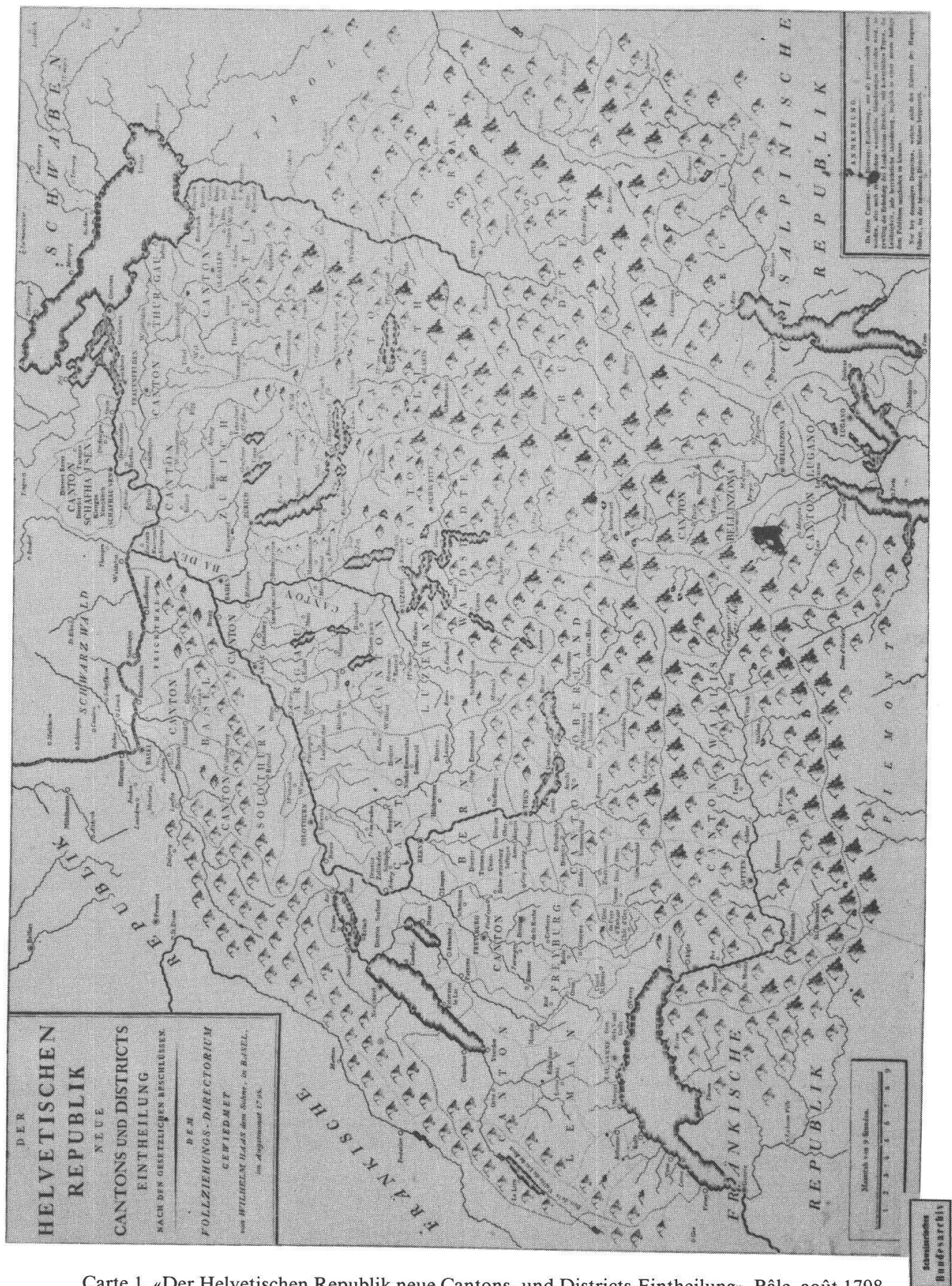
La première Constitution de la République helvétique prévoit de subdiviser le territoire en 22 cantons, sortes de départements gérés par un préfet. Chacun des cantons est lui-même divisé en districts sur le modèle français (il y en aura environ 150), ceux-ci en communes puis en sections ou quartiers dans les grandes communes, selon le schéma rationnel des niveaux emboîtés qui privilégient les liaisons verticales et renforcent le pouvoir central. C'est un bouleversement par rapport aux découpages juxtaposés de l'Ancien Régime dans lesquels les différentes juridictions se recoupent sans coïncider. Peu après la proclamation de la Constitution à la mi-avril 1798, le soulèvement des cantons du centre et de l'Est de la Suisse a pour conséquence un premier remaniement territorial, à savoir l'agglomération de ces cantons, considérés comme le berceau de la liberté, comme le pays de Guillaume Tell, aux institutions sacrées jusque là préservées. Huit d'entre eux – parmi lesquels les plus réfractaires au nouvel ordre des choses – sont regroupés en trois nouvelles unités pour en diminuer le poids relatif dans les conseils législatifs de la République: les cantons des Waldstätten, de la Linth et du Säntis. On aura donc 19 cantons au lieu de 22<sup>13</sup>. Une note du 5 mai, adressée au commissaire de la République, déplore en effet la division «sans proportion» de l'Helvétie. «Cet éloignement du premier principe de l'égalité détruira totalement la balance de l'équité parmi nous.» Est particulièrement visée la prépondérance de petits territoires qui sont «le foyer du fanatisme et des principes monachales» (sic)<sup>14</sup>. A ce moment, il est déjà question de remodeler le découpage en essayant de définir une douzaine de parties aussi égales que possible du point de vue du nombre des habitants. Le débat sur la taille des cantons n'est donc pas terminé avec la proclamation de la République. Il va se poursuivre activement durant toute l'année 1798 et encore en 1799 (carte 1).

Rapidement, on s'aperçoit que la Révolution n'a en rien extirpé l'esprit du fédéralisme, le fameux «Kantonsgeist» pas plus d'ailleurs que l'étroit «Lokalgeist». Chaque citoyen continuerait à regarder le lieu où il est né comme sa patrie, ses concitoyens du canton tout au plus comme des «demi-frères» et ceux des autres cantons déjà comme des étrangers<sup>15</sup>. On attribue le fait au maintien des anciens découpages territoriaux. Même l'exemple des cantons de la Linth, des Waldstätten ou du Säntis, pourtant complètement remaniés, étaye cette thèse. Les anciens territoires (Uri, Zoug, Glaris et

13 Le canton des Waldstätten est composé de Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug; celui de la Linth réunit l'ancien canton de Glaris, les ci-devant bailliages du Rheintal et d'autres petits bailliages à l'Est de la Suisse auparavant réunis dans un canton de Sargans, ainsi que la vallée du Toggenbourg détachée de St-Gall; enfin, le canton du Säntis regroupe St-Gall, l'Appenzell et différents petits territoires. En pratique, la République comptera 18 cantons jusqu'à l'inclusion des Grisons, le dernier canton incorporé en 1800.

14 J. STRICKLER, *op. cit.*, p. 941.

15 Pour ne pas alourdir le texte par de nombreuses références, disons que l'essentiel des documents concernant cette question ont été réunis dans J. STRICKLER, *op. cit.*, IV. Band. Berne, 1892, pp. 1281-1318.



Carte 1. «Der Helvetischen Republik neue Cantons- und Districts-Eintheilung», Bâle, août 1798 (reproduite avec l'autorisation de la Bibliothèque nationale suisse).



d'autres) cultivent leur identité dans le cadre du district qu'ils forment à l'intérieur des nouvelles subdivisions. C'est pourquoi, en mai 1798, une Commission est chargée d'étudier une division «raisonnable» de l'Helvétie («eine zweckmässige Eintheilung») selon le principe théorique suivant: «Tous les cantons ayant changé leurs limites et leurs noms, les attachements plus ou moins forts aux anciens régimes tomberont plus vite en oubli.» Les rapports de cette Commission sont présentés le 3 décembre 1798. Ce n'est rien d'autre qu'une proposition d'abolir les privilèges spatiaux, une sorte de nuit du 4 août à la Suisse. Nos Sieyès se nomment Karl Koch et Konrad Escher. Porte-parole de la Commission, ils proposent de rompre avec les limites administratives existantes et d'instaurer un nouveau quadrillage. La finalité est expressément politique. Au hasard historique qui a aggloméré des territoires au mépris de toutes les règles de l'économie politique («gegen alle Regeln der Staatswirtschaft»), on veut substituer un découpage qui n'obéit pas seulement à un idéal abstrait d'égalité mais doit permettre une représentation nationale équilibrée. La division administrative sert en effet à répartir les sièges des Conseils législatifs proportionnellement à la population. Dès lors, dans toutes les discussions, deux arguments vont être constamment évoqués: ou la nouvelle division doit être basée, premièrement, sur les opportunités naturelles, «auf die natürliche Beschaffenheit», et l'on retrouve ici la préoccupation de créer des régions homogènes sur la base d'un critère naturel propre aux géographes du XVIII<sup>e</sup> siècle (Buache et ses bassins fluviaux en particulier); ou, deuxièmement, sur l'importance de la population, ce qui correspond à un autre type de lecture spatiale, lui aussi présent au XVIII<sup>e</sup> siècle, qui témoigne déjà d'une contamination par un raisonnement de type fonctionnel<sup>16</sup>. On se propose donc de respecter les particularismes inscrits dans le sol par la nature et de reporter l'idéal égalitaire sur le plan de l'arithmétique, au lieu de le réaliser par la géométrie comme dans le cas des projets initiaux de découpage départemental français. Pour réaliser ce programme, la République helvétique entreprend en 1798 un vaste recensement de population, le premier à l'échelle nationale en Suisse<sup>17</sup>.

Un tel bouleversement, on s'en doute, devait susciter des réactions, mais tant que les nouvelles configurations conservaient un caractère théorique, leur expression demeurait modérée. A Fribourg, les districts du sud, les plus favorables à la Révolution, s'inquiètent d'une rumeur de démembrement entre les cantons voisins de Vaud et de Berne. Le district de Romont s'indigne à la perspective de voir Fribourg effacé «de la liste honorable des cantons». Celui de Gruyères craint l'éloignement du chef-lieu, les risques pour la religion (Vaud et Berne étant protestants, Fribourg catholique); il souhaite rester sous l'administration d'autorités qui connaissent les coutumes locales<sup>18</sup>. A vrai dire, le compartimentage naturel de la Suisse rendait illusoire le rêve abstrait du

16 Voir R. CHARTIER, «Les deux France. Histoire d'une géographie», in *Cahiers d'histoire*, 23 (1978), N° 4, pp. 393-415.

17 Archives fédérales, Berne (AFB), B 492 Gebietseinteilung, Lettre du Directoire au ministre de l'Intérieur (13 août 1798). Sur ce thème, voir aussi: A.-M. AMOOS, *Le recensement vaudois de mai 1798*, Mémoire de licence Lettres, Lausanne, 1978 (non publié).

18 AFB, B 492, Gebietseinteilung 1798, f. 459 (19 décembre 1798). La pétition de Gruyères démontre une fois de plus que beaucoup d'habitants des campagnes n'attendaient rien d'autre de la Révolution que la réalisation de leurs revendications ancestrales de retour à une certaine autonomie. Avec cette utopie régressive, on est loin des idées modernes du droit naturel, définissant un homme nouveau et prônant une vision individualiste de la liberté et de l'égalité. Les communes du district de Gruyères, lit-on dans la pétition, «ont vu avec plaisir la régénération de la patrie qui a détruit les anciennes oligarchies et ramené parmi nous les principes sacrés et éternels de la liberté et de l'égalité: dès longtemps, ces principes germaient dans les cœurs de nos ancêtres et dans les nôtres, nous pouvons même dire que ce pays en jouissait jusqu'à ce que les oligarques de Fribourg eurent perfidement violé le pacte social, les

quadrillage discuté en France au moment de former les départements. Les patriotes admettent volontiers que la Suisse se découpe en une quarantaine de régions. Durant la phase anarchique et spontanée de la Révolution qui précède l'intervention française, c'est effectivement à un éclatement de la Confédération en quarante petites communautés autonomes auquel on assiste.

Dans la pratique, unités naturelles et effectifs égaux de population ne sont pas aussi facilement conciliables que l'espéraient les initiateurs de ces concepts. Toute l'histoire du découpage administratif repose sur l'ambiguïté de deux imaginaires sociaux-spatiaux qu'on s'efforce en vain de faire correspondre: la Suisse-Terre avec la Suisse-Hommes<sup>19</sup>.

En effet, quand il s'est agi de proposer concrètement un découpage, les commissaires hésitèrent entre deux solutions. La première veut réduire le nombre de cantons pour arriver à une dizaine de territoires égaux par leur population. Cette nouvelle partition de l'Helvétie devrait se faire sans respecter les anciennes frontières, sans tenir compte des anciens chefs-lieux, en revenant aux anciens pays, «Gau» en allemand, tels qu'ils sont supposés avoir existé avant la conquête romaine<sup>20</sup>. Il s'agit là de la variante extrême d'une constante du discours politique révolutionnaire: retrouver l'authenticité des origines avant l'usurpation des libertés par les aristocraties urbaines. A d'autres moments du débat constitutionnel, en mars 1799 particulièrement, c'est la dénomination, ancienne aussi, de «Landschaft» (pays) qui est retenue<sup>21</sup>. A l'été 1799, il est question de patronymes géographiques pour ces grandes unités. Le bouleversement proposé au début décembre 1798 est donc complété par de nouvelles dénominations. Elles visent à extirper les privilèges attachés aux anciens noms qui mettaient certains cantons sur un pied de préséance par rapport aux autres. Alors que le temps et la durée, sous la forme de la succession légitime des aristocraties au pouvoir, servait de justification primale au pouvoir d'Ancien Régime, la République va s'efforcer de fonder, de manière intemporelle, les configurations territoriales dans le paysage et dans la terre. Ce nouvel espace uniformisé s'inscrit volontiers dans les frontières naturelles des bassins fluviaux. Et l'on baptise de noms de fleuves neuf des dix nouvelles divisions administratives: Rheinfall, Ober-Aar, Léman, Rhonequelle, Tessin, Reussquelle, Linth, Thur, Rheinquellen<sup>22</sup>.

L'autre option est évoquée lors des discussions du projet au Sénat de la République helvétique. On objecte que la topographie ne permettra jamais de dessiner des cantons égaux et que de toute manière les inégalités vont ressurgir parce que les villes importantes exerceront de fait une fonction de capitale dans leurs cantons. Dès lors, pour éviter une polarisation propice à la restauration des inégalités et des privilèges, la Commission du Sénat propose une division en districts («Bezirke»). Il y en aurait 90 comprenant chacun environ 4000 citoyens actifs. Cette fois-ci, l'émiettement se veut garant de l'égalité socio-spatiale. Une telle proposition de tuer radicalement le «Kantonsgeist» et de concentrer les ci-devant oligarques dans des villes, qui auraient poli-

anciennes constitutions et les chartes les plus antiques et les plus justes, pour y substituer l'arbitraire qui n'avait d'autre règle que l'intérêt particulier de quelques familles usurpatrices et violatrices des droits immuables du peuple».

19 Effort identique en France durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle comme le montre J.-Y. GUIOMAR, «Le désir d'un tableau», in *Le Débat*, n° 24, mars 1983. Du même auteur, voir aussi: *L'idéologie nationale. Nation, Représentation, Propriété*, Paris, 1974.

20 Certains proposent de parler de départements par analogie avec la France. L'idée est abandonnée parce que le département français est d'une taille sans commune mesure avec l'échelle des régions suisses, même en façonnant dix cantons seulement.

21 J. STRICKLER, *op. cit.*, p. 1328.

22 Le dixième étant le canton de Hauenstein.



tiquement seulement le poids d'un petit arrondissement, rallie l'adhésion d'une majorité.

En décembre 1799, une nouvelle Commission est donc mise sur pied pour étudier la révision de la constitution sur la base d'une division en districts de 4000 citoyens actifs<sup>23</sup>. Toutefois, le débat sur l'idée de regrouper les 90 districts en 10 «Landschaften» reprend au début de l'année 1800, après le premier coup d'Etat, œuvre des Républicains (les modérés par rapport aux Patriotes plus radicaux). En effet, la Commission a demandé aux citoyens de lui soumettre leurs idées. Trente et un écrits constitutionnels lui parviennent dans lesquels on retrouve les deux options, soit la mise en place de cantons, voire de départements, soit la suppression de cette échelle administrative pour en rester à l'émiettement en districts. Prenons garde de voir dans cette conception plutôt conservatrice un simple retour déguisé au fédéralisme. En effet, c'est bien une volonté politique de coller à la spécificité de l'organisation de l'espace helvétique qui se manifeste. Certains des auteurs perçoivent comme une sorte d'égalité naturelle dans l'armature urbaine. Ils sont bien dans la tradition des conceptions helvétophiles du pré-romantisme, croyant trouver dans les montagnes suisses des vestiges de la société naturelle. Ce que Rousseau a formalisé dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*<sup>24</sup>, lorsqu'il montre que l'inégalité est peu sensible en état de nature, se retrouve chez les voyageurs qui observent l'emprise de l'utopie égalitaire en décrivant les régularités de la disposition des maisons, hameaux et bourgs et l'absence de grandes villes. Echos similaires au Sénat de la République helvétique: «Nous n'avons, déclare Jean-Jacques Cart en février 1800, tout au plus que trois villes de sixième rang, dont la population ne dépasse pas 12 000 âmes; sinon ce ne sont que partout des petites villes, des bourgs, des villages et des maisons dispersées»<sup>25</sup>.

La formule égalitaire trouve son aboutissement dans le projet de constitution du 5 juillet 1800, la seule des multiples constitutions de l'Helvétie qui ait été élaborée en dehors de toute influence étrangère. A l'article 20, l'Helvétie est divisée en districts de 4000 citoyens actifs. La loi devrait déterminer frontières et dénominations. Mais, en août, un nouveau coup d'Etat ajourne l'application des réformes. C'est la tendance modérée des Républicains réformistes qui l'emporte aux dépens des Patriotes jacobins et francophiles. Ainsi s'achève la phase utopique de la Révolution. L'élimination des Patriotes radicaux met fin aux tentatives de penser la division territoriale de la Suisse dans l'abstrait, sans tenir compte des héritages.

Les Républicains s'empressent de remettre sur le métier la question constitutionnelle. On ne conteste plus l'existence des cantons et c'est donc à l'échelle des districts que va se situer le débat. Le ministre de l'intérieur Rengger présente, en janvier 1801, une esquisse de constitution qui précise que le nombre des cantons ne doit pas être inférieur à 14. Quant aux districts, il devrait y en avoir de 90 à 100<sup>26</sup>, en tenant compte pour leur division des «convenances locales»<sup>27</sup>. Le projet Rengger, de tendance unitaire, veut maintenir un pouvoir central fort selon le modèle français et, tout en rétablissant formellement les cantons, ne garantit pas l'intangibilité des frontières anciennes. Ces idées ne font pas l'unanimité parmi les Républicains. Un courant fédéraliste se manifeste avec des schémas où une «démarcation nouvelle» est admise

23 J. STRICKLER, *op. cit.*, V. Band, Berne, 1895, p. 617 et 1315.

24 Voir M. DUCHET, *Anthropologie et histoire au siècle des Lumières*, Paris, 1977. Cf. aussi le fameux passage sur les Montagnons dans la *Lettre à d'Alembert*.

25 J. STRICKLER, *op. cit.*, p. 1353.

26 J. STRICKLER, *op. cit.*, VI. Band, Berne, 1897, p. 533.

27 *Ibid.*, p. 566 (*Observations sur le projet de constitution helvétique* par Glayre).

pour autant qu'on s'en tienne au «principe qu'un seul des anciens cantons peut être divisé en plusieurs et plusieurs réunis en un seul»<sup>28</sup>.

Par souci de stabilité et parce que la France a tout à gagner d'une Suisse indépendante mais politiquement faible, le Premier Consul paraît rapidement acquis à la solution fédéraliste, tout en jouant habilement les partis les uns contre les autres. Bonaparte, qui vient de conclure la paix de Lunéville (9 février 1801) – le traité garantit l'indépendance de la République helvétique et son droit à l'auto-détermination –, considère les thèses unitaires comme une «misérable singerie de notre constitution» qui «cadrerait aussi bien à la Chine ou à la France»; les rédacteurs du projet sont, dit-il, en condamnant implicitement l'universalisme rationaliste des partisans de l'égalité territoriale, «aussi inconséquents que tous nos métaphysiciens modernes»<sup>29</sup>. Bonaparte va donc imposer à la République-sœur une constitution dite de la Malmaison que les autorités helvétiques devront accepter en mai 1801. Les propos que prêtent au Premier Consul les délégués suisses reçus en audience méritent d'être rapportés. Ils relèvent d'un art consommé d'allier la tradition d'Ancien Régime avec l'innovation révolutionnaire. Toute l'histoire de la Suisse au XIX<sup>e</sup> siècle s'efforcera de justifier la modernité en conciliant la mythologie des origines démocratiques et les thèses, incarnées par la Révolution, de liberté et d'égalité selon le droit naturel. A des auditeurs qui représentent cette élite urbaine éclairée animatrice de la révolution en Suisse, Bonaparte ne craint pas d'expliquer: «Se douterait-on, quand on lit votre projet, qu'il est fait pour un pays de montagnes? C'est principalement la partie montagneuse de la Suisse qui m'intéresse. J'abhorre l'idée de les rendre esclaves d'une constitution qui serait trop forte pour la France. Ce sont vos petits Cantons seuls que j'estime. Il n'y a qu'eux seuls qui m'empêchent, ainsi que les autres puissances de l'Europe, de vous prendre. Lausanne, Berne et Zurich sont des villes plus corrompues que la France, et que je ne considère point comme la véritable Suisse.»

La constitution de la Malmaison affirme encore que la «République helvétique est une», mais n'est-ce pas là simplement, comme le soupçonne un membre de l'exécutif, «le masque du fédéralisme»?<sup>30</sup> La République compte désormais 17 cantons qui retrouvent leurs dénominations traditionnelles. Les quatre nouveaux sont issus de la partition de Berne (Vaud et Argovie) ou de la promotion des anciens territoires d'outre-mont (canton dit des bailliages italiens) et d'un ancien allié (Grisons). Le «Diktat» du Premier Consul mécontente à peu près tout le monde, surtout, on le verra, les habitants des bailliages qui ont été, sans autre forme de procès, agglomérés à Glaris, Appenzell, Fribourg, Schaffhouse et Argovie. Le Valais est séparé de la Suisse; le Fricktal autrichien est cédé à Bâle et à l'Argovie en guise de compensation. En juin, Bonaparte précisera à l'ambassadeur Stapfer qu'il «avait désiré le rétablissement des anciens cantons» pour se conformer «au vœu de l'opinion en Europe, qui n'aurait jamais reconnu la Suisse dans une division qui ne présentât pas les noms anciens et célèbres; que le seul canton de Berne lui avait paru devoir être partagé afin de parer aux inconvénients de sa trop grande prépondérance»<sup>31</sup>.

La Diète helvétique aurait dû, en septembre 1801, accepter formellement la nouvelle constitution. L'assemblée lui apporte des retouches et revendique ouvertement le Valais, ce qui mécontente particulièrement Bonaparte. Ainsi, le projet accepté fin octobre compte 19 cantons. Outre le Valais, la Thurgovie, ancien bailliage commun,

28 *Ibid.*, p. 716.

29 C'est le ministre de Suisse à Paris, Stapfer, qui relate l'audience au Conseil exécutif de la République helvétique dans une lettre du 2 mai 1801 (J. STRICKLER, *op. cit.*, p. 883).

30 Lettre de Glayre à Talleyrand, Paris 26 avril 1801 (*ibid.*, p. 878).

31 J. STRICKLER, *op. cit.*, VII. Band, Berne, 1899, p. 119 (lettre du 7 juin 1801).

acquiert rang de canton. Les bailliages italiens reçoivent enfin leur dénomination de canton du Tessin. Comme le déclare le rapport de la Commission constitutionnelle, le mot magique de «Canton» brille d'un nouvel éclat<sup>32</sup>. Le Suisse retrouve, dans le cercle étroit de ses frontières cantonales, la patrie à laquelle il est habitué depuis des siècles.

Un nouveau coup d'Etat ajourne l'application et le débat territorial reprend dès novembre. Plus que jamais, le degré de conformité du découpage cantonal avec la structure territoriale ancienne est la mesure du retour au fédéralisme. Ainsi, la version nouvelle retenue par le Sénat le 27 février 1802 comporte 21 cantons. Pour la première fois, un canton de St-Gall, formé de la ville et du territoire du ci-devant prince-abbé, est délimité, alors que l'autonomie est concédée à l'ex-bailliage de Baden. Un quatrième coup d'Etat empêche le déroulement de la procédure de ratification. En définitive, ce sera une version amendée de la Constitution de la Malmaison, la Deuxième Constitution helvétique (25 mai 1802), qui sera proclamée et soumise à ratification populaire. Retour évident au fédéralisme et traits unitaires s'y côtoient: la République compte désormais 18 cantons, Baden et St-Gall on été à nouveau réunis à l'Argovie et au grand Appenzell. Devenu, par la volonté du Premier Consul, République indépendante, le Valais demeure dans le giron de la grande sœur. Cependant, il faudra attendre la chute de l'Helvétique (automne 1802) et la Médiation de Bonaparte (1802–1803)<sup>33</sup> pour que la Suisse trouve enfin une structure stable avec la confirmation des configurations territoriales anciennes dans l'Acte de Médiation (19 février 1803). La fin des inégalités spatiales est scellée avec la suppression définitive des pays sujets. Bonaparte ajoute aux XIII anciens cantons six nouveaux: deux regroupant d'anciens pays alliés (les Grisons et St-Gall) et quatre issus des ci-devant sujets (Vaud, Argovie, Thurgovie et le Tessin)<sup>34</sup>.

### *Le triomphe des «localités»*

Durant les années 1798–1801, l'analyse des tentatives avortées de refonte territoriale met en évidence les arguments des tenants du particularisme politique. Ces derniers l'emportent incontestablement après 1801. Plusieurs moments forts peuvent être évoqués.

En avril–mai 1798, suite à la farouche résistance des petits cantons du centre de la Suisse au «livret infernal» (la Constitution du 12 avril), les autorités centrales s'alarment du danger de surreprésentation de ces cantons dans les Conseils. A la fois par représailles et par crainte d'une possible majorité contre-révolutionnaire, mais officiellement par souci d'économie (réduction des frais de députation) et d'égalité (réduire les écarts entre cantons quant au nombre d'habitants), la «réunion» des petits

32 «Das Zauberwort Canton wurde mit neuem Glanz zum Vorschein gebracht mit grösserem Ansehen, grösseren Rechten begabt. In dem engen Kreise dieser Grenzen war der Schweizer Jahrhunderte lang gewohnt sein Vaterland zu sehen ...», *Ibid.*, p. 573.

33 A la fin de l'année 1802, lorsque commencent les consultations sur l'avenir constitutionnel de la Suisse, des propositions de redécoupage radical sont à nouveau évoquées. Il est, par exemple, question de regrouper les cantons en 8 préfectures soit départements de 200 000 à 300 000 âmes dont les capitales seraient Berne, Zurich, Lucerne, Bâle ou Aarau, Lausanne, St-Gall, Coire et Lugano. On aurait ainsi en Suisse 8 préfets plus un préfet général (sorte de Premier Consul) (Paris, Archives du Ministère des affaires étrangères, Correspondance diplomatique, Fonds Suisse, vol. 479, f. 78, f. 92).

34 Cette subdivision est quasi définitive. Berne recevra en 1815 l'ancien évêché de Bâle (le Jura bernois) et trois cantons supplémentaires sont alors réunis à la Confédération: Genève, annexée par la France en 1798, Neuchâtel et le Valais. La Suisse actuelle compte 23 cantons, le Jura ayant acquis son autonomie en 1974/1978.

cantons pas encore ralliés au nouvel ordre des choses est envisagée<sup>35</sup>. Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug formeront le canton des Waldstätten; Glaris et toute une série de petits bailliages doivent se fondre en un canton de la Linth<sup>36</sup>; le canton de Sentis (Säntis) regroupe St-Gall (ville et territoire), Appenzell et le bailliage du Rheintal; enfin un canton du Tessin unifiant les anciens bailliages italiens est également proposé. Par ce moyen, on corrigerait une première série d'inégalités, l'objectif étant d'arriver à diviser le pays en un nombre de circonscriptions égales du point de vue de leur population. L'innovation va jusqu'à destituer de leur rôle traditionnel de capitale les localités qui, telle Schwyz, ont fait preuve de fanatisme contre-révolutionnaire. La fusion déchaîne une série de protestations véhémentes. Pourquoi réunir des vallées topographiquement séparées par de hautes montagnes? Le manque de routes carrossables, que remplacent imparfaitement des chemins praticables pendant une petite partie de l'année seulement, n'allait-il pas rendre illusoire l'unification? Comme M.-V. Ozouf-Marignier l'a bien montré dans le cas français, la résistance provinciale à la centralisation utilise, elle aussi, des arguments universalistes, mais cette fois-ci, pour faire passer des revendications particularistes<sup>37</sup>. Il y aurait donc un ordre naturel dans l'organisation du territoire qu'il s'agit de respecter. Ce à quoi les artisans de la refonte répliquent qu'ils ont justement tenu compte de la topographie. Autrement dit, les mêmes arguments sont utilisés de part et d'autre pour arrimer les lieux du pouvoir politique à des fondements naturels. C'est ce qu'écrit le vice-préfet de Léventine au Directoire: «Rappelez-vous enfin, citoyens directeurs, que quand on veut agir, et bien plus quand on veut faire des règlements contre les saintes lois de la Nature, tout est dans un désordre permanent»<sup>38</sup>.

En fait, le débat sur la délimitation des cantons de Waldstätten, Sentis et Linth évoque ce que M.-V. Ozouf appelle le «conformisme naturaliste». On retrouve l'argument appliqué à la Suisse romande: la région de Château-d'Œx (le Pays-d'Enhaut) justifie son appartenance au canton du Léman par sa complémentarité topographique avec ce qu'on dénomme un pays d'en bas<sup>39</sup>. Mais la nature est presque toujours associée aux mœurs. L'échec à la configuration unitaire repose sur l'évocation des correspondances existant entre le territoire et les hommes qui l'habitent: une population doit au compartimentage topographique les mêmes activités, le même caractère national, les mêmes capacités à la liberté et à l'égalité. Si le projet unitaire a besoin de l'abstrait des arguments géométriques, la résistance à la République s'alimente au vécu des populations. Les conditions d'accessibilité servent les revendications de ceux qui souhaitent la promotion de nouveaux chefs-lieux selon les principes de la centralité géométrique. Ainsi, le futur canton du Tessin devrait avoir Bellinzone comme capitale: «C'était le vœu de la Nature: la position physique de Bellinzone au centre lui méritait l'honneur et l'avantage d'être le chef-lieu de tout l'arrondissement»<sup>40</sup>. Les polarisations existantes sont, quant à elles, évoquées pour faire valoir «l'inconvénient qu'il y aurait à séparer un peuple réuni depuis longtemps, et à diviser un pays dont les parties ont absolument besoin l'une de l'autre»<sup>41</sup>. Un raisonnement en termes de lieux centraux – le concept de

35 AFB, B34 Protocole du Grand Conseil de l'Helvétique, séance du 2 mai 1798.

36 Glaris, Sargans, Werdenberg Gams, Sax, Toggenburg, Gaster, March et Rapperswil.

37 M.-V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1989.

38 AFB, B492, Gebietseinteilung, rapport du vice-préfet de Léventine au Directoire, 1<sup>er</sup> octobre 1798.

39 AFB, B 492, f. 611 (4 mai 1798).

40 *Ibid.* (1<sup>er</sup> octobre 1798).

41 J. STRICKLER, *op. cit.*, Band I., p. 973. Il est question du Toggenburg, rattaché à Glaris et donc séparé de la ville de St-Gall.



*Zentralort* est utilisé – se rencontre parfois; une argumentation reposant sur la vie de relations est souvent évoquée (relations commerciales, de main-d'œuvre, aires de mariages, etc.), à moins qu'on insiste plus banalement sur la communauté de destin forgée par l'histoire. Ainsi les populations du Toggenbourg auraient développé une fraternité à toute épreuve dans leur longue lutte contre les «prêtres fanatiques» de l'abbaye de Saint-Gall. Relevons aussi que la division en districts arrêtée par la nouvelle constitution soulève toute une série de mécontentements, souvent à l'échelle des communes rurales qui, pour diverses raisons, préféreraient se voir rattacher à tel district plutôt qu'à tel autre<sup>42</sup>.

Une deuxième vague de particularismes s'observe lors des discussions sur la Constitution de la Malmaison. Au fur et à mesure que l'option fédéraliste semble gagner du terrain, l'hostilité antiunitaire se déchaîne. A peine de retour d'exil, l'ancien commandant des troupes bernoises en pays de Vaud, Franz-Rudolf von Weiss, s'adresse au Premier Consul pour remettre en cause l'écartèlement de son canton et le projet unitaire: «Il n'est point de pays qui dans un aussi petit espace renferme autant de variétés et d'oppositions de circonstances locales, de langages, moyens de subsister, lois, usages, mœurs, religion; point où l'on tient plus fortement aux anciennes habitudes. Vouloir fondre en impromptu plus de vingt petits Etats en Un, nous paraît (à moins de très grandes modifications) une dangereuse et chimérique entreprise, qui sacrifierait avec certitude une partie de la race présente à l'espoir vague d'une amélioration future. La réunion de contrées séparées ou le déchirement d'autres, depuis longtemps unies, auraient des suites destructives, des inconvénients majeurs...»<sup>43</sup>. Après Malmaison (mai 1801), les pétitions ne cesseront d'affluer auprès des autorités helvétiques. Deux tendances contradictoires s'y expriment. Les unes, majoritaires, demandent le retour à l'Ancien Régime. Ainsi, la bourgeoisie de Berne s'en remet à Dieu et au temps pour revendiquer le retour intégral de ses possessions territoriales<sup>44</sup>. Du Pays de Vaud, de Château-d'Œx, de Morat, émanent des requêtes en vue d'un rattachement à Berne. La pétition vaudoise, qui porterait plus de dix-sept mille signatures, se réfère même pour appuyer son argumentation à une lettre autographe de Guillaume Tell! D'autres envois, minoritaires, regrettent le temps de l'unité. On relèvera la métaphore mécaniciste des patriotes vaudois se demandant «par quelle combinaison de chances et de hasards pourra-t-il arriver que les mille rouages de chacune de ces dix-neuf machines se rencontreront et s'engrèneront dans le rouage de la république une et indivisible et marcheront de concert?»<sup>45</sup> On citera la curieuse supplique des pères de famille du peuple de bergers glaronnais qui mêle une feinte naïveté – celle de vieux Suisses incapables de parler le langage à la mode parce qu'ils n'ont eu pour toute instruction dans leurs cabanes de montagne que les récits héroïques de l'histoire patriotique – à la revendication raisonnée de l'égalité territoriale par le maintien des subdivisions nouvelles<sup>46</sup>.

Une troisième vague de pétitionnement déferle au moment de la Consulta. C'est ainsi que l'on désigne la réunion d'une septantaine de délégués suisses, en majorité de tendance unitaire, convoqués à Paris par le Premier Consul (de novembre 1802 à février 1803). Ce sont eux qui négocièrent avec les sénateurs Barthélemy, Røderer, Fouché et Demeunier les nouvelles configurations institutionnelles et territoriales

42 On trouvera dans AFB, B 270 Die Districtseinteilung Helvetiens un résumé de toutes ces pétitions.

43 J. STRICKLER, *op. cit.*, VI. Band, p. 591 (23 janvier 1801).

44 J. STRICKLER, *op. cit.*, VII. Band, p. 64 (15 juin 1801).

45 *Ibid.*, p. 449 (10 septembre 1801).

46 *Ibid.*, p. 804 (28 février 1802).



contenues dans l'Acte de Médiation (remis solennellement par Bonaparte le 19 février 1803).

Les diverses factions, pas toujours représentées à la Consulta, tentent de se faire entendre, en adressant mémoires et pétitions aux sénateurs. Laissons de côté le contenu formel des revendications – les points chauds restent comme précédemment l'Argovie, le Pays de Vaud, la Léventine –, pour mettre en évidence l'argumentation. Deux types de représentations s'affrontent<sup>47</sup>. D'abord, les tenants du retour complet à l'ancien ordre des choses s'appuient sur une conception du temps qui justifie les anciennes configurations spatiales. En dénonçant «la chimère de l'unité absolue» et «le dessein affiché de vêtir l'honnête campagnard du manteau d'esclave philosophe», ils s'opposent à tous ceux qui prétendent encore démembrer la «patrie de Guillaume Tell». A plusieurs reprises, les agrandissements des anciens cantons par d'anciens bailliages sont rejetés car il serait aberrant, dit-on, de réunir des ci-devant sujets avec des hommes libres. Par contre, la récupération des pays sujets par leurs anciens maîtres, par exemple le retour de l'Argovie au giron bernois, se justifierait par une simple comparaison temporelle: «quatre siècles de bonheur» ont été suivis depuis la séparation par «quatre années malheureuses».

A l'opposé, les partisans de l'ordre nouveau, tout édulcoré qu'il paraisse, justifient les acquis révolutionnaires par les «localités». Ce terme revient fréquemment pour désigner les «convenances locales», à savoir l'inscription dans l'espace de particularismes mais aussi de logiques relationnelles. La vie de relation s'inscrit dans la topographie. Ainsi, le maintien d'un canton d'Argovie indépendant: «La nature les y convie, leurs intérêts locaux le leur prescrivent; la cause des mœurs plaide pour cet arrangement et l'économie leur en fait une loi»<sup>48</sup>. C'est la «centralité de la plus florissante de ses villes» qui donne son unité au pays. Et les pétitionnaires argoviens de justifier la promotion d'Aarau au rang de capitale à l'aide de critères fonctionnels. C'est la population et les ressources, l'étendue et les moyens qui imposent le choix d'un chef-lieu. Le fait mérite d'être signalé, car la Suisse se distingue par un attachement prolongé à la vieille conception statique de la ville close<sup>49</sup>. De même, les promoteurs d'un grand Appenzell insistent sur l'unité économique d'une région dont St-Gall deviendrait la capitale. Quant aux Vaudois, ils rappellent qu'aucune raison historique ne peut justifier le rattachement du Pays-d'Enhaut à Berne, sinon le projet des oligarques d'en faire une Vendée d'où ils pourraient fondre sur les rives du lac Léman. Afin de leur résister, il s'agit de revenir aux anciennes limites du Pays de Vaud pour réintégrer un peuple «qui par l'identité du langage, par la conformité de ses anciennes coutumes, par les limites mêmes que ses lacs lui assignent semblait naturellement destiné à demeurer uni pour jamais»<sup>50</sup>.

Reste que les références à des arguments négatifs font également partie de l'outillage des défenseurs de l'ordre nouveau. Refus de «rétrograder à un fédéralisme qui rappellerait l'ancienne division du territoire», peur que les villes ne saisissent «la première occasion favorable pour rattacher au joug les habitants de la campagne paisible qu'on ne saurait regarder comme égaux».

Lors de ses entrevues avec la députation helvétique, le Premier Consul développe à son habitude des arguments «contre les métaphysiciens et contre les auteurs de théories

47 Tous ces textes sont regroupés dans les deux volumes de correspondance diplomatique conservés à Paris, Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), vol. 479 et 480.

48 AMAE 479, f. 253.

49 F. WALTER, «De la ville fermée à la ville ouverte. Pratiques et images urbaines dans l'espace helvétique (1750–1850)», in *Vivre et imaginer la ville XVIII<sup>e</sup>–XIX<sup>e</sup> siècles*, Genève, 1988, pp. 49–82.

50 AMAE 480, f. 195.

brillantes mais inexécutables parce qu'elles ne pouvaient s'adapter aux localités»<sup>51</sup>. Bonaparte aurait déclaré que montagnard lui-même, il comprenait qu'il ne fallait «point de chaînes aux enfants de Guillaume Tell». D'où son engagement en faveur d'une «division fédérale» et sa fameuse formule: «La nature a fait votre Etat fédératif. Vouloir la vaincre ne peut pas être d'un homme sage.» Et de rompre définitivement avec l'utopie égalitaire territoriale pour une solution politique. Chaque canton comprendra un petit nombre de districts aux droits égaux sans qu'on tienne compte de la population. L'intention de Bonaparte est d'avantager les «villes principales» parce que c'est là qu'il y a plus de «richesses, d'industries, de lumières». Assurément, la Révolution est terminée et les constitutions cantonales de 1803 pourront rétablir la suprématie des villes sur les campagnes.

### *Primauté des solidarités vécues*

L'analyse des pétitions a mis en évidence un type de représentations spatiales dans lequel la conformité avec l'Histoire d'une part, avec la Nature d'autre part, justifie autant les redécoupages, géométriques ou non, que le maintien des articulations anciennes. Cependant, le discours sur les «localités» privilégie une nouvelle échelle de la politique territoriale. En effet, les revendications communales de rattachement à tel ou tel district peuvent bien s'appuyer sur les représentations historico-naturalistes dominantes; elles n'en révèlent pas moins un niveau de la vie relationnelle qui est celui de l'espace concrètement vécu. C'est ici que jouent les enjeux de la vie réelle. Pour mieux les percevoir, l'évocation des rivalités qui, à l'intérieur des cantons, accompagnent la mise en place des subdivisions est indispensable. Le véritable apport territorial de la République helvétique ne réside-t-il pas dans la réalisation d'un système de districts égaux à l'intérieur des cantons? Il se substitue au découpage inégalitaire entre ville (ou communauté souveraine) et territoires sujets (les bailliages). Sur ce point, que nous révèle le travail des commissions chargées au printemps 1798 d'organiser dans chaque canton la subdivision en districts?

Dans les anciens cantons, il n'est pas question de rompre tout à fait avec les héritages. Comme les territoires des communes sont immuables malgré leur inégalité en superficie notamment, on conçoit bien que, la plupart du temps, le tracé des limites d'anciens bailliages (regroupant les communes) serve de point de départ au découpage. Partout cependant, on éprouve le besoin de justifier les délimitations par un discours universaliste, celui-là même qu'utilisaient les partisans d'un redécoupage à l'échelle nationale. C'est la division du canton de Berne dès avril 1798, suivie de celle de Bâle et de Zurich, qui fixent les modalités du processus<sup>52</sup>. Les autorités helvétiques y attachent une grande importance. Il en va du fonctionnement des rouages de la nouvelle administration, donc de la tranquillité publique. Le Directoire souhaite que «par le moyen des autorités inférieures l'on puisse prendre les mesures les plus promptes et les plus sûres pour prévenir les efforts que font les ennemis de la Patrie pour exciter des troubles dans ces pays»<sup>53</sup>. Dans cette perspective, les tribunaux de districts deviennent un moyen essentiel pour asseoir le nouvel ordre des choses et lutter contre l'anarchie.

51 Procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la commission nommée par le premier consul pour conférer avec eux. AMAE 479, f. 466 à 518.

52 On peut suivre les opérations à partir des discussions au Grand Conseil de la République helvétique habilitée à superviser les opérations menées par les Chambres administratives des cantons. AFB, B 34, Protocole du Grand Conseil de l'Helvétique.

53 AFB, B 34, séance du 10 mai 1798.

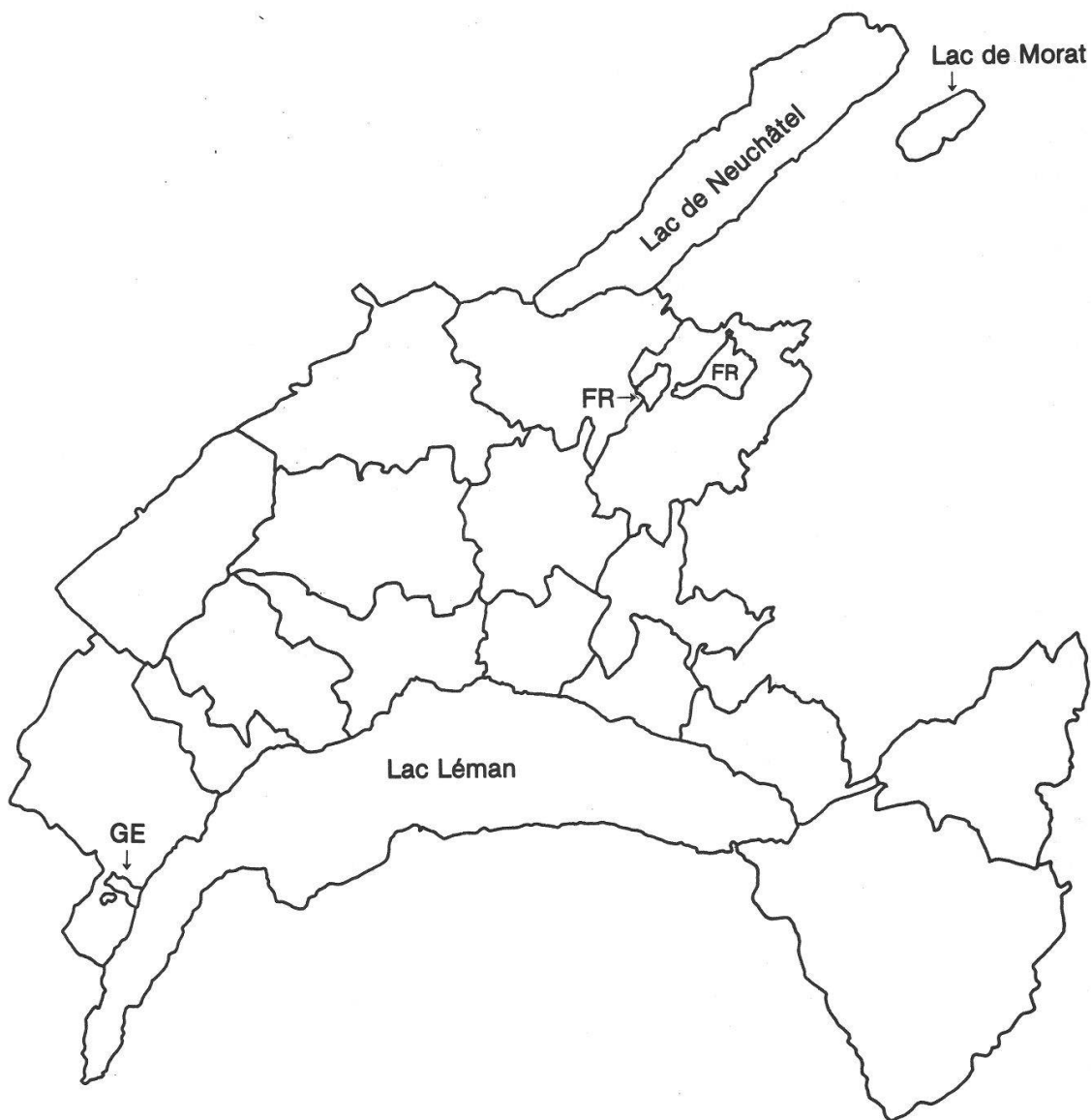
Le Pays de Vaud:  
un exemple de remaniement administratif



Carte 2a. Sous le Régime bernois, une bigarrure héritée de l'histoire.

Citons Fribourg qui regroupe ses 19 bailliages en 11 districts plus celui de la ville-capitale. Sous prétexte de respecter les «limites naturelles», une certaine liberté est prise par rapport aux anciennes configurations, ce qui explique le nombre assez considérable de pétitions locales protestant contre leur nouvelle incorporation. Dans le canton de Soleure, lui aussi ci-devant canton patricien, la Commission déclare se conformer aux données de la Nature, à savoir les délimitations imposées par le cours de l'Aar et les versants des reliefs<sup>54</sup>. Dans la pratique, les 10 anciens bailliages (*Vogteien*) sont simplement regroupés en 5 nouveaux districts auxquels on donne le nom de leur chef-lieu. Toutefois, les partisans d'une configuration unitaire proposent en 1801 un remaniement administratif qui touche en profondeur les subdivisions des districts, sur la base d'un nombre égal de citoyens, afin de faciliter les opérations électorales et le fonction-

<sup>54</sup> Soleure, Staatsarchiv, Concepten der Verwaltungskammer, 1798, Bd. I. Les renseignements concernant Soleure ont été rassemblés par Paolo Trevisan que je remercie de sa collaboration.



Carte 2b. Le canton du Léman en 1798: une tentative de découpage rationnel.

nement des justices de paix. L'autonomie administrative des communes est donc mise en cause. La Médiation maintient les districts comme unité électorale mais instaure 9 préfectures (*Oberämter*), sortes d'arrondissements judiciaires, calqués sur le découpage d'Ancien Régime. Il faut attendre la Constitution cantonale de 1831 pour que les deux niveaux administratifs soient réarticulés: 5 préfectures divisées chacune en deux cercles électoraux (les districts).

En général, l'implantation des chef-lieux est la clé de la réussite des politiques territoriales. Petites villes et bourgs rivalisent pour l'emporter en faisant état, qui de leur zèle révolutionnaire, qui de leur centralité géométrique ou fonctionnelle. Le plus souvent, les anciennes solidarités auront le dessus et d'anciens chefs-lieux de bailliages deviennent le centre des nouveaux districts. Parfois, ce sont des considérations très pratiques qui forcent la décision: un village devient chef-lieu parce qu'il dispose d'une église plus spacieuse que son voisin, ce qui est d'une grande importance pour les réunions de la communauté, à une époque où les décisions politiques sont rendues

publiques par leur lecture en chaire. Le mécontentement provient des localités évincées par la diminution du nombre de subdivisions. Notons aussi qu'à partir de 1801, le retour en force des principes fédéralistes et le succès des velléités de restauration favorisent des remaniements administratifs où la primauté des anciennes capitales est assurée. La Révolution a marqué l'éphémère victoire des sujets de la campagne. La crainte est donc grande de voir les Conseils se peupler «de campagnards et d'exagérés, dont les idées constitutionnelles et les nominations aux autorités centrales porteraient nécessairement l'empreinte de l'ignorance, de la passion et de l'inimitié des villes»<sup>55</sup>. Heureusement, la géographie des arrondissements électoraux est là pour veiller au grain.

Les nouveaux cantons connaissent les mêmes difficultés que les autres. Toutefois, les remaniements sont beaucoup plus importants que dans les anciens territoires, comme le montrent les exemples vaudois, argovien et thurgovien. Dans le canton du Léman, on a tronçonné les anciens bailliages bernois pour essayer de réaliser l'égalité territoriale annoncée<sup>56</sup>, sur la base d'une population d'environ 10 000 âmes par circonscription. Ainsi, les anciens bailliages de Morges et d'Aubonne sont divisés en quatre districts: Cossonay, Morges, Rolle et Aubonne, non sans remaniements importants (carte 2). Cependant, l'apparente rationalité géométrique du nouveau découpage, attentif notamment à désenclaver, se heurte au vécu des populations. De nombreuses pétitions demandent le rattachement à leurs anciens chefs-lieux. Ce sont les échanges commerciaux qui ont forgé les solidarités territoriales. Il était présomptueux d'y toucher. Mais le régime de 1803 n'apportera que des retouches de détail.

La Thurgovie, nouveau canton, autrefois bailliage géré en commun par huit cantons souverains, illustre elle aussi le processus de rupture avec les héritages territoriaux<sup>57</sup>. Les huit districts et les trente-deux cercles n'ont pratiquement pas de correspondance avec les enchevêtrements administratifs d'Ancien Régime.

En 1798, les limites des nouveaux districts du canton d'Argovie rompent totalement avec les configurations administratives bernoises. Des territoires sensiblement égaux sont créés autour de quatre villes dites municipales parce qu'elles bénéficiaient de franchises avant la Révolution<sup>58</sup>. Dans sa forme définitive, l'Argovie agrandie de 1802 comptera une dizaine de districts et autant de villes pour une population d'une centaine de milliers d'habitants, ce qui en fait le modèle du quadrillage égalitaire. Grâce à l'armature urbaine préexistante qu'elle venait en quelque sorte conforter, la préoccupation égalitaire peut se traduire spatialement. Un souci égalitaire identique guide le façonnage des subdivisions en cercles après la Médiation de Bonaparte. La parité est respectée jusqu'à proposer un nombre égal de cercles catholiques et de cercles protestants. Cependant, la régularité géométrique souhaitée se heurte cette fois-ci aux oppositions des communes parce qu'elle ne respecte pas les solidarités vécues<sup>59</sup>. Les pétitions insistent sur l'absence de liens historiques avec le chef-lieu de cercle et argumentent en insistant sur les solidarités paroissiales anciennes qui regroupaient parfois plusieurs petites communes.

55 J. STRICKLER, *op. cit.*, VII. Band, p. 118 (Lettre de Stapfer du 5 juin 1801).

56 Les informations sur le cas vaudois m'ont été communiquées par Isabelle Biolley que je remercie également.

57 A. LEUTENEGGER, *Geschichte der thurgauischen Gebietseinteilung*, Frauenfeld, 1930.

58 On ajoute un cinquième district à prédominance rurale. Les éléments concernant l'Argovie m'ont été fournis par P. Trevisan.

59 Staatsarchiv Aarau, Territorial-Einteilung. Grenzen und Landmarchen 1803–1812. Voir aussi Protokoll der Regierungskommission I, 1803, f. 13 ss. Consulter encore E. JOERIN, *Der Aargau 1798–1803. Vom bernischen Untertanenland zum souveränen Grosskanton*, Aarau, 1929.



Dans la plupart des cas, mais spécialement dans les anciens cantons, cette réalité vécue a d'ailleurs servi à la délimitation des nouvelles communes politiques mises en place par la Révolution. A Zurich, par exemple, si la délimitation des districts a comme partout des aspects arbitraires, la désignation des communes politiques reflète étroitement la réalité des relations quotidiennes: regroupement des petites communes autour du siège de leur paroisse, morcellement des grandes paroisses en fonction des équipements scolaires existants (à côté des 132 paroisses, il y aura 168 municipalités)<sup>60</sup>. Au-delà de cette marqueterie de base et contrairement à ce qui se passe dans les anciens cantons, les nouveaux ont réussi à mettre en place une administration cohérente à l'échelle du district et du cercle parce que l'héritage du passé était beaucoup moins contraignant. L'existence même des nouveaux cantons procède d'une rupture avec les liens historiques de subordination aux villes souveraines. Ceux-là parviendront très tôt à mettre en place une administration cohérente, alors qu'ailleurs en Suisse, les ajustements se poursuivront durant toute la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>61</sup>.

En définitive, la régularité et la rationalité territoriales souhaitées se heurtent aux oppositions locales parce qu'elles ne respectent pas les solidarités vécues. De ce point de vue, malgré l'échec de la départementalisation helvétique, la reconstruction de l'espace obéit au même modèle que celui mis en évidence par M.-V. Ozouf pour la France<sup>62</sup>. Une tentative volontaire, d'une part, celle du nouveau régime, qui consiste à organiser l'espace pour aménager la société. Allant des mythologies révolutionnaires de la liberté dans le paysage aux représentations mentales historico-naturalistes de la réaction fédéraliste, le désir est identique: il s'agit de contrôler l'espace par un système efficace de niveaux administratifs emboîtés. Qu'on valorise les découpages homogènes calqués sur la topographie ou, au contraire, qu'on découvre des polarisations et qu'on explicite l'existence de régions fonctionnelles ne modifie pas le schéma instaurateur de l'imaginaire spatial révolutionnaire. Mais, d'autre part, il y a la résistance des faits têtus de la réalité. Les relations issues de la contiguïté spatiale, le sentiment d'appartenance à une aire commune, les pratiques vécues des intérêts sociaux, en un mot la coutume, infléchissent puissamment la reconstruction de l'espace. On le voit, il serait abusif de conclure à une adéquation entre l'organisation de l'espace économique et les nouveaux découpages. B. Lepetit l'a montré pour la France, la carte administrative, quand elle reproduit d'anciennes prééminences, ne correspond pas mécaniquement aux hiérarchies économiques et démographiques<sup>63</sup>. D'une manière générale, la nouvelle trame administrative procède plutôt d'une territorialisation de la politique que d'une politique du territoire. L'espace engendré par la Révolution est donc reflet tout autant que produit.

60 H. WEBER, *Die zürcherischen Landgemeinden in der Helvetik 1798-1803*, Zurich, 1971, pp. 128-131.

61 C'est le cas dans le canton de Fribourg. Voir F. WALTER, «Un mariage de raison en 1848: Bulle devient chef-lieu du nouveau district de la Gruyère», in *Cahiers du Musée gruérien*, 1984, pp. 7-16.

62 M.-V. OZOUF-MARIGNIER, «De l'Universalisme constituant aux intérêts locaux: le débat sur la formation des départements en France (1789-1790)», in *Annales E.S.C.*, 41 (1986), pp. 1193-1213.

63 Lire le chapitre VI de B. LEPETIT, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*. Paris, 1988.