

Du Nivernais à la Nièvre :

1 - l'administration du territoire sous la monarchie

Évoquer une organisation administrative disparue à la fin du XVIII^{ème} siècle peut surprendre. Pourtant, au delà de l'aspect strictement historique, c'est aussi apporter un éclairage supplémentaire pour la compréhension de certaines réalités contemporaines de la Nièvre.

En effet, en se superposant successivement les unes aux autres – mais sans jamais se remplacer – pendant plus de deux siècles et demi, les institutions dites d'Ancien Régime n'ont pas seulement modelé les territoires. Elles ont aussi laissé un héritage, dont les traces subsistent aujourd'hui encore dans l'inconscient collectif des populations.

Les grandes lignes de l'administration royale

Des mots en « contre-sens »

Commissaire : détenteur d'une lettre de commission, par laquelle le roi le charge d'une mission temporaire. Cette commission est révocable.

Élection : corps, auquel appartiennent les agents du roi chargés de l'administration et du contentieux de l'impôt.

Ce terme désignera ensuite la circonscription territoriale de référence pour la levée de l'impôt.

Officier : détenteur par acquisition auprès de l'État d'une parcelle de l'autorité monarchique : l'office. Celui-ci est inaliénable et héréditaire.

Parlement : cour souveraine formant la plus haute juridiction dans le domaine de la justice.

Appréhender la réalité administrative avant la Révolution française n'est pas facile. A l'enchevêtrement inextricable des limites territoriales et la concurrence des pouvoirs exercés localement s'ajoute l'usage d'un vocabulaire, dont le sens échappe désormais à nos contemporains (voir ci-contre).

Jusqu'en 1789, la France se divise en :

- **pays d'élections** : c'est la partie du royaume relativement uniformisée dans ses institutions, où l'autorité royale s'exerce directement (Berry, Ile-de-France, Orléanais, par exemple) ;

- **pays d'états** : annexées entre la fin du Moyen-Âge et le règne de Louis XIII, ces provinces ont conservé leurs propres institutions et l'exercice de l'autorité royale est en quelque sorte délégué à leurs assemblées, communément appelées « états particuliers » (Bourgogne et Bretagne, par exemple) ;

- **pays conquis** ou **d'imposition** : annexées sous les règnes de Louis XIV et de Louis XV, ces provinces connaissent une situation très variable. Certaines, à l'instar des pays d'états, ont conservé une large part de leurs privilèges (Corse, par exemple), d'autres se sont vues imposer un régime centralisé similaire à celui des pays d'élections (Hainaut, par exemple).

Hormis dans les pays d'états et certains pays conquis, la province sous l'Ancien Régime ne constitue pas – à proprement parler – un cadre d'administration.

Dans les pays d'élections, dont fait partie le Nivernais, l'autorité royale est principalement représentée par quatre institutions :

le gouvernement : il s'agit d'une circonscription territoriale placée sous l'autorité d'un gouverneur, représentant de la personne du Roi. Outre l'aspect politique de sa fonction, le gouverneur détient des pouvoirs dans les domaines administratif, financier et judiciaire. Il a également en charge les questions militaires et le maintien de l'ordre public, qui deviendront prépondérants à la fin du XVIII^{ème} siècle.

Les limites du gouvernement du Nivernais correspondent peu ou prou à celles du département actuel de la Nièvre.



le parlement : cette circonscription de nature judiciaire est composée de magistrats, dont les compétences débordent largement le strict cadre de la justice. Avec les arrêts de règlement, qui adaptent les grands principes juridiques aux nécessités locales, ils participent au travail de législation. Par les mécanismes institutionnels de l'enregistrement et des remontrances, ils exercent le contrôle des actes royaux.

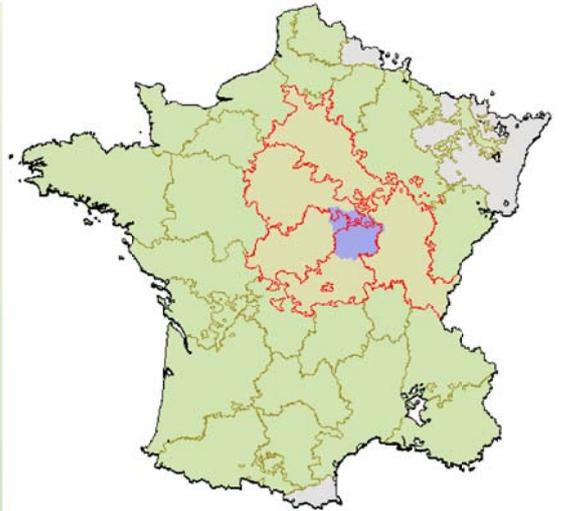
Le Nivernais est compris dans le ressort du parlement de Paris, qui englobe alors plus du tiers du royaume.

la généralité : circonscription territoriale de l'administration financière et du contentieux fiscal, elle sert notamment de cadre à la levée de l'impôt. Elle est divisée en élections.

Si le Nivernais est pour l'essentiel compris dans la généralité de Moulins, sa partie septentrionale se situe aux confins de quatre autres généralités : Bourges, Dijon, Orléans et Paris.

l'intendance : placée sous l'autorité d'un « *intendant de justice, police et finances* » chargé de l'administration générale, économique, financière et militaire, cette circonscription territoriale est divisée en subdélégations.

Dans les pays d'élections, son ressort se confond avec celui de la généralité. Le Nivernais est donc réparti entre cinq intendances : Bourges, Dijon, Moulins, Orléans et Paris.



L'intendant et les subdélégués

Au cours du XVIII^{ème} siècle, l'intendant devient le principal agent du pouvoir royal et l'administrateur permanent dans les provinces.

Face à l'accroissement de ses attributions et l'étendue territoriale de sa circonscription (assez proche de nos régions actuelles), il se décharge progressivement d'une partie de ses tâches sur des auxiliaires choisis par lui : les subdélégués, qui se répartissent en deux grandes catégories :

les subdélégués généraux : ils assistent l'intendant dans l'exercice de ses attributions et le remplacent quand il s'absente ;

les subdélégués particuliers : ils administrent une circonscription déterminée (la subdélégation), mais n'ont pas le pouvoir de décision conservé par l'intendant.

Si le ressort territorial de la subdélégation s'appuie originellement sur celui de l'élection, il s'en affranchit assez rapidement. En effet, leur nombre et leur périmètre évoluent constamment jusqu'à la Révolution. Il s'agit non seulement de répondre aux nécessités du moment (par exemple, les travaux à entreprendre sur la route de Paris à Lyon sont vraisemblablement à l'origine de la subdélégation de Varennes, créée en 1783 par démembrement partiel de celles de Moulins et Cusset), mais aussi de rationaliser l'administration des territoires (c'est le cas de la subdélégation de la Charité intégrant vers 1786 celles de Pouilly, sans continuité territoriale, et de Donzy, dont les limites ne nous sont plus connues).

Institution supprimée en 1790, son esprit ne disparaît pas complètement. Nombre des nouveaux districts reprennent en partie les limites des anciennes subdélégations et les préfets, dont le corps est créé en 1800, sont les héritiers directs des intendants.

En conclusion

La carte des subdélégations permet de mieux comprendre pourquoi les Nivernais d'aujourd'hui se considèrent aussi peu bourguignons, pourquoi les communes les plus méridionales du département se tournent plutôt vers Moulins et pourquoi la Charité-sur-Loire demeure la plus berrichonne de nos communes.

Bibliographie

MILLIOT Vincent – *Pouvoirs et société dans la France d'Ancien Régime* – éditions Armand Colin – 2007.

BARBICHE Bernard – *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne* – éditions des Presses Universitaires de France – 1999.

Atlas de la Révolution française : territoires et représentation (vol. 4) et limites administratives (vol. 5) – éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales – 1989.

Carte des généralités, élections et subdélégations en France à la veille de la Révolution française – éditions du Centre National de la Recherche Scientifique – 1988.

Conception graphique et réalisation : DDT Nièvre/SATH/ BCPT – janvier 2010