

# Supprimer les départements?

par Hervé Le Bras

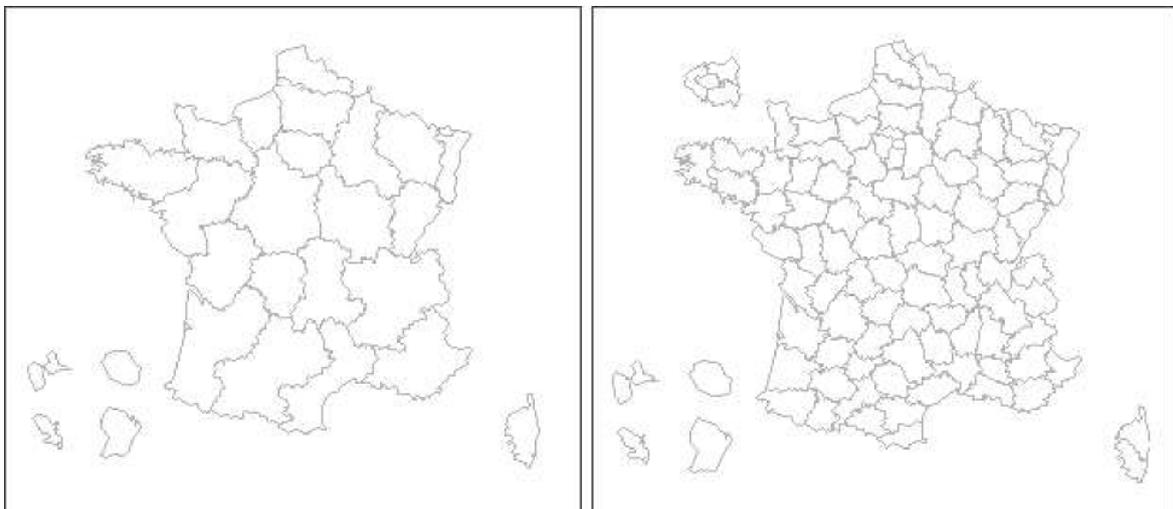
## Note n°5 de Hervé Le Bras : les départements

Cette note fournit des éléments que j'ai évoqués dans mon intervention à la dernière réunion plénière, pour défendre le maintien des départements.

1/ Les départements ont été créés à la suite de travaux minutieux du comité de la division qui fonctionna à la Révolution sous la Constituante et fut nourri par de très nombreuses contributions provinciales (elles occupent 107 cartons aux archives nationales). Les membres du comité refusèrent la proposition de Sieyès d'un découpage géométrique et se rallièrent à la préservation des frontières historiques en découpa<sup>n</sup>t les anciennes provinces ou en les regroupant de manière à ce que les populations départementales demeurent de taille voisine (proposition défendue par Mirabeau). Les cartes ci-dessous montrent le découpage en provinces à la fin de l'Ancien Régime (atlas de Duby et de Westermann) et le découpage actuel en départements et régions. On constatera que les départements épousent le plus souvent des frontières historiques à tel point qu'on les devine immédiatement sur la carte des provinces (cas de l'Aveyron, de l'Ain, de la Sarthe, des Hautes Pyrénées, etc.). Au contraire, les régions actuelles procèdent souvent par regroupement arbitraire. Mon point est le suivant : un découpage administratif doit être soigneusement pensé en fonction de l'histoire longue des territoires et discuté avec ses habitants si l'on veut qu'il soit

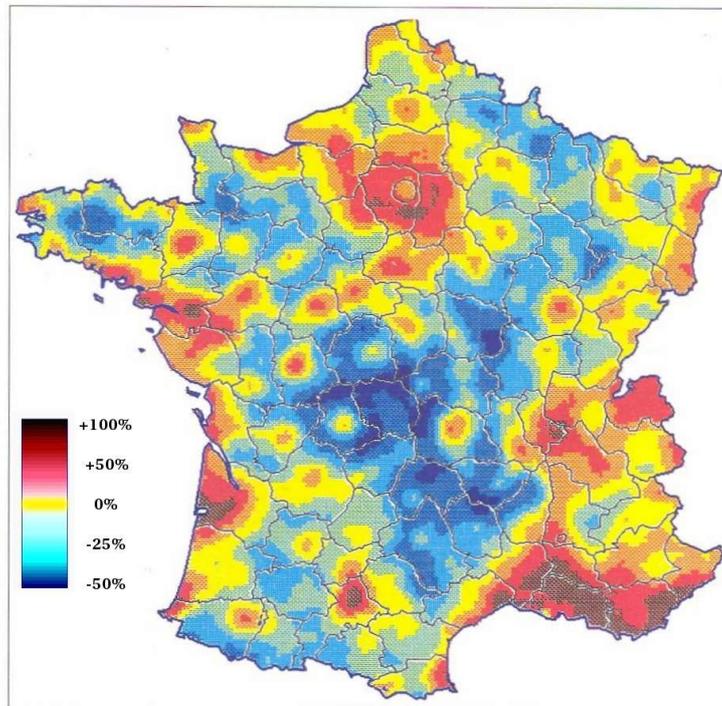


## Les provinces à la fin de l'Ancien Régime



## Les départements et régions aujourd'hui

2/ La réalité départementale s'est inscrite et même incrustée sur le territoire français au cours de plus de deux siècles d'existence. La carte des variations de la croissance (et de la décroissance) démographique entre 1962 et 1999 en donne un clair exemple ci-dessous. La population augmente rapidement dans les chefs-lieux de département et leurs environs ainsi que le long de grands couloirs de circulation fluviaux ou côtiers. Inversement, les zones situées sur les frontières des départements perdent leurs habitants. On notera que les zones les plus dépeuplées sont presque toujours à l'intersection des frontières de plusieurs départements. La structure des départements impose en fait le cadre de la vie sociale et administrative.



**La croissance démographique locale entre 1962 et 1990 (valeurs lissées)**

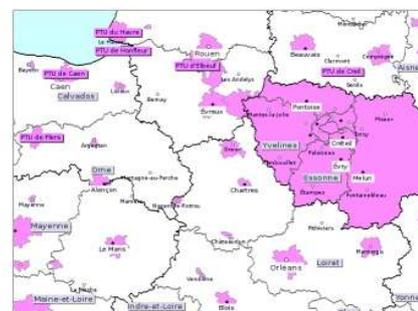
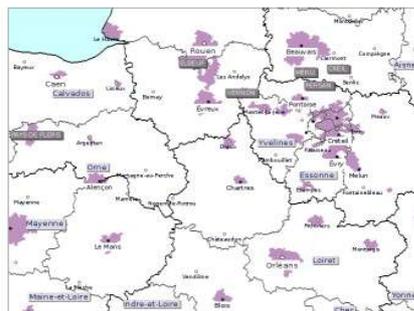
3/ Franco Bassanini a souligné qu'il existe trois échelles administratives dans tous les pays européens importants (plus de 6 millions d'habitants). Ce sont en France les communes, les départements et les régions. Supprimer le département signifierait en fait le remplacer par une autre unité de découpage. Laquelle ? Force est de constater qu'il existe de nombreux découpages administratifs qui ne sont pas cohérents entre eux et qui ne couvrent pas tout le territoire. Les données de la DIAC permettent de le vérifier. On en donne un exemple ci-dessous sur un territoire correspondant à une partie de la Normandie et de la région parisienne. Les codes couleurs des différents découpages (pays, scots, agglomérations, plh, etc.) sont les suivants:





Aires urbaines  
EPCI

contrats d'agglomération  
SCOT

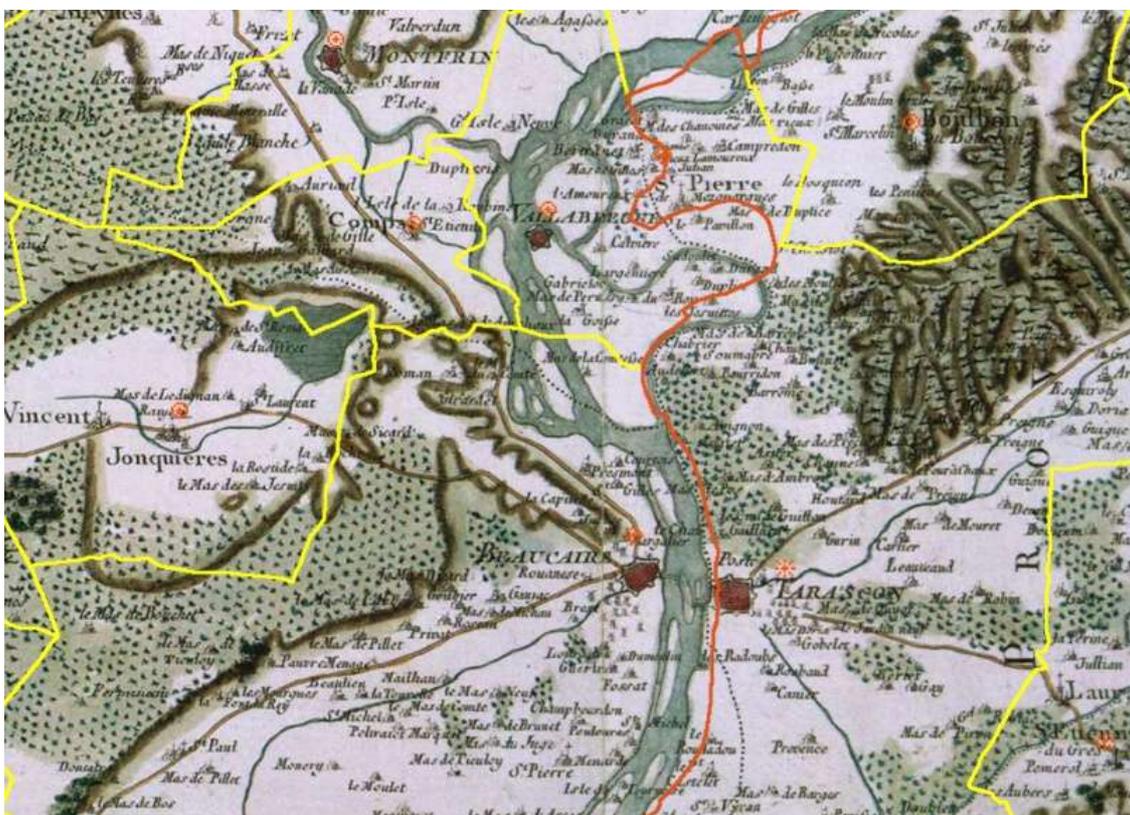


PLU  
PLH

Pays  
Périmètres de transports urbains

Quelques exemples des zonages administratifs actuels en région parisienne et Normandie

4/ La suppression des départements ne dégagerait pas beaucoup de ressources puisque les fonctions assurées actuellement par les départements devraient être reprises par les unités qui les remplaceraient ou sinon par les régions. On pourrait certes revendre les hôtels départementaux qui abritent les conseils généraux mais cela ne représente pas des sommes importantes. L'argument mis en avant a plutôt été d'ordre politique : les conseils généraux freinent les réformes et protègent les intérêts locaux. On retrouve l'un des points qui suscita les discussions les plus passionnées dans le Comité de la division. Sieyès, qui n'était pas jacobin, souhaitait que le département devienne le cadre de l'autonomie locale, de la démocratie en quelque sorte. Vus de Paris, les conseils généraux suscitent souvent de l'irritation, mais ils ont en large partie conservé leur rôle démocratique. La question que pose leur maintien ou leur suppression est celle de la gouvernance et de sa légitimité populaire. Les nombreuses divisions actuelles sont souvent gérées par des personnes nommées ou élues au second degré. Par exemple, les conseils d'agglomération ne sont pas élus directement. La sanction électorale ne se limite pas à la gestion des unités déjà constituées. Elle concerne aussi leur création et leur découpage. La commission de la division tint compte des nombreuses pétitions qui lui furent adressées et n'hésita pas à enfreindre les règles qu'elle s'était donné. Par exemple, lorsqu'un fleuve servait de frontière à deux départements, la ligne de démarcation devait être tracée au milieu. La petite ville de Vallabrègues située sur la rive gauche du Rhône aurait dû être comprise dans le Vaucluse, mais elle apporta la preuve qu'elle était en relation étroite avec l'autre rive car elle dépendait du Languedoc auparavant. Elle fut alors rattachée au département du Gard de l'autre côté du fleuve. Sur la carte ci-dessous on a dessiné les divisions administratives actuelles (datant de la Révolution) sur le fonds de la carte de Cassini en couleur établie à la fin de l'Ancien Régime pour montrer cette exception de Vallabrègues.



**Frontières communales (en jaune) et départementales (en rouge) autour de Vallabrègues à la limite des départements du Vaucluse et du Gard**

On conçoit donc qu'une réforme des découpages territoriaux doive se faire, non seulement pour répondre à une simplification de l'administration mais en accord et à la demande des intéressés. Or il n'est pas certain qu'une forte demande populaire existe pour supprimer le département. En résumé, la suppression des départements, qui n'a pas un intérêt financier important ni de substituts fonctionnels évidents, doit être justifiée par un argumentaire politique serré qui fournisse aussi la solution de remplacement dans ses grandes lignes ainsi que le cadre des discussions qui pourraient redistribuer les forces politiques et administratives locales. En revanche, les régions n'ont pas la même assise ni adhésion populaire. Plus de la moitié sont constituées sur une base contestable. Elles gagneraient en outre à être en plus petit nombre pour acquérir un poids suffisant au sein de l'Europe, poids actuellement atteint seulement par l'Île de France et la

région lyonnaise.

**Indications bibliographiques:**

La thèse de référence sur les travaux du comité de la division a été écrite par Marie-Vic Ozouf-Marignier : *La formation des départements*, Paris, éd. De l'EHESS, 1989.

Sur le même sujet :

M.N. Bourguet : *Déchiffrer la France : la statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1988.

A. Fierro-Domenech : *Le pré carré : géographie historique de la France*, Paris, Robert Laffont, 1986.

Sur la croissance démographique :

H. Le Bras : *La planète au village*, Paris, DATAR/ éditions de l'Aube, 1996.

Sur les découpages administratifs, le site de la DIACT : [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

La carte Cassini avec l'évolution administrative et démographique de chaque commune depuis 1791 est sur le site de mon laboratoire: <http://cassini.ehess.fr>