



HAL
open science

”Department delenda est”! Qu’en dit la géographie historique ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. ”Department delenda est”! Qu’en dit la géographie historique?. 2018, pp.1-3. halshs-01753923

HAL Id: halshs-01753923

<https://shs.hal.science/halshs-01753923>

Submitted on 29 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

28 mars 2018



Gérard-François DUMONT | « Department delenda est'' ! Qu'en dit la géographie historique ?

par Gérard-François Dumont, Université de Paris-Sorbonne

« *Carthago delenda est* » (Il faut détruire Carthage). À Rome, deux siècles avant J.-C., le brillant orateur Caton aurait ponctué ainsi chacun de ses discours. En France, ce sont des hommes politiques ou des experts qui laissent périodiquement deviner leur projet : *department delenda est* (il faut détruire les départements). Pourquoi pas dira-t-on ? Puisque leur naissance date de 1790, pourquoi ne pas les supprimer ? Afin d'éclairer la réponse à apporter cette question, interrogeons la géographie historique. La suppression annoncée de départements

Parmi les déclarations de l'histoire récente des départements, citons le président de la République française, François Hollande, qui, le 18 janvier 2014, lors de ses vœux aux Corrèziens, assure qu'il n'est pas « favorable à la suppression des départements ». À peine trois mois plus tard, son Premier ministre Manuel Valls, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, annonce une grande réforme territoriale comprenant la suppression des départements en 2021. Effectivement, dans l'exposé des motifs de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) figure le passage suivant : « Le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date »^[1]. Depuis le vote de cette loi, le processus de suppression des départements n'a pas officiellement été enclenché. En avril 2017, le président Macron, alors candidat, précise dans son programme officiel diffusé aux électeurs : « Nous réduirons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles. » Ce texte est triplement important. D'abord, il donne, selon des propos courants depuis plusieurs décennies, une connotation négative à l'expression « millefeuille administratif » alors que le Français ne juge généralement pas de façon négative le gâteau du même nom. Or cette connotation fait fi de la connaissance géographique de l'organisation territoriale des autres pays démocratiques. Les grandes démocraties comparables à la France (États-Unis, ou, en Europe^[2], Espagne, Italie, Länder allemands^[3]...) ont des « millefeuilles administratifs », tout simplement pour des raisons tenant à la géographie historique des territoires et parce que, selon le type de décision à prendre, il faut se placer à une échelle géographique différente.

En deuxième lieu, ce texte signifie que ce sont les départements qui seraient responsables d'un « millefeuille administratif » jugé trop important. Cela exclut toute autre responsabilité. Ce ne serait pas l'État, qui a maintenu nombre de doublons dans ses propres administrations en dépit de la décentralisation mise en œuvre par les lois de 1982-1983. Ce ne serait pas d'autres échelons administratifs, comme en Ile-de-France, avec la métropole du grand Paris et les onze Établissements Publics Territoriaux (EPT) d'Ile-de-France^[4] dont quasiment personne n'est capable de préciser le périmètre. Ce ne serait pas celles des territoires à statut administratif, récent, de métropoles dont le géographe est obligé de considérer que la majorité d'entre elles n'a de métropole que le nom puisqu'elles ne produisent guère d'effets de rayonnement ou de ruissellement, selon le terme désormais employé^[5], et parce que le modèle centre-périphérie s'avère en partie désuet face aux réalités réticulaires^[6].



En troisième lieu, ce texte signifie également que la justification de la « suppression d'au moins un quart des départements » serait liée à l'existence de métropoles, précisément à la large diffusion du statut administratif de métropoles, en engendrant 22, soit un record mondial. En réalité, le texte ne précise pas que la course au statut de métropole, due à une loi de janvier 2014 et accentuée par une loi de février 2017, relève surtout, prosaïquement, de considérations financières^[7] : l'attribution moyenne par habitant des métropoles s'est élevée en 2016 à 60 euros, alors que le montant par habitant des communautés d'agglomération a été de 45,40 euros ; de plus, le calcul de la dotation d'intercommunalité des métropoles ne fait plus intervenir le coefficient d'intégration fiscale et les contraintes qui s'y attachent^[8].

Enfin, après le bouleversement territorial^[1] des années 2014-2017, faut-il donc considérer que près des trois quarts de départements sont appelés à être pérennisés. Rien n'est moins sûr, tout simplement parce que la diminution de la libre administration des collectivités territoriales, et plus précisément la baisse de leurs possibilités d'engranger des ressources propres, rend leur équilibre financier largement dépendant de l'État comme jamais depuis la décentralisation de 1982, alors que les besoins ont augmenté, comme les budgets à consacrer aux allocations individuelles de solidarité (AIS^[10]) et aux mineurs étrangers non accompagnés (MNA^[11]). L'idée de supprimer les départements, annoncée en 2014 et inscrite dans la loi NOTRe, semble avoir été repoussée. Mais les départements ne subissent-ils pas une sorte de mise en coupe réglée consistant, par des décisions de l'État, à leur imposer des privations accrues ? Effectivement, en moyenne, les marges de décisions et d'action des départements se trouvent, à la fin des années 2010, considérablement réduites par rapport à la situation qui prévalait dans les années 2000 et, plus encore dans les années 1990 et 1980 au lendemain de la décentralisation^[12]. Par exemple, les départements ont subi en 2000 la suppression de la vignette des véhicules de particuliers, qui améliorait leurs recettes depuis 1984 ; jusqu'à l'instauration de 2002 de l'allocation personnalisée d'autonomie, ils pouvaient recourir à la récupération sur succession de la prestation spécifique dépendance, récupération supprimée lors de la création de l'APA. Ainsi, dans notre France contemporaine, l'impression est que certains technocrates^[13] se lèvent tous les matins en se disant : « Il faut détruire les Départements ! ». Autrement dit, déjà plus de deux siècles de départements, ça suffit ! Mais est-il vrai qu'ils n'ont que deux siècles un quart d'existence^[14] ?

Le fort substrat historique de la plupart des départements

L'idée répétée, ressassée et écrite dans de nombreux livres est que les territoires départementaux^[15] n'existent que depuis 1790. D'un point de vue purement de droit administratif, ce n'est pas inexact. Nous avons bien eu, en 1790, une décision de l'Assemblée nationale dénommant un certain nombre de territoires sous cet intitulé « département ». Certains, comme l'anglais Edmund Burke dans son livre *Réflexions sur la Révolution de France* (1790), ont cru que le département relevait d'une œuvre destructrice des provinces. Or il n'est rien parce que, en 1789, les provinces n'exercent plus de réelles responsabilités, ce qui explique que, depuis le XVIIe siècle, le mot province soit utilisé au singulier^[16]. Alexis de Tocqueville le confirme en le formulant ainsi : « Paris n'a cessé de s'étendre... sa prépondérance s'augmente plus vite encore que ses murailles... Partout (ailleurs) les symptômes d'une vie indépendante cessaient ; les traits mêmes de la physiologie des différentes provinces devenaient confus ; la dernière trace de l'ancienne vie publique était effacée... le moteur n'était plus qu'à Paris [...] Il semblait, en effet, qu'on déchirait des corps vivants : on ne faisait que dépecer des morts »^[17].

En outre, en 1790, les délimitations arrêtées pour les départements signifient le refus^[18] du projet de découpage géométrique présenté le 29 septembre 1789 à l'Assemblée nationale par Thouret et qui est en grande partie l'œuvre de Sieyès. Les réactions furent vives : toute une série de revendications, requêtes, réclamations monte des provinces vers l'Assemblée : discours à l'Assemblée Nationale, mémoires sur le projet de réforme, pétitions et lettres envoyées à l'annonce des décrets (le nombre des pétitions à l'Assemblée nationale est évalué à 10 000)... En conséquence, des délimitations faisant valoir la particularité des lieux et les divisions naturelles l'emportèrent, plus particulièrement grâce à Mirabeau.

Ainsi, les limites des départements des anciennes provinces de Bretagne, Normandie ou Provence, et d'autres encore, reprennent la totalité des périmètres provinciaux sans empiéter sur les provinces voisines^[19], et se conforment souvent à des aires anciennes, parfois celles d'évêchés. Aussi, à l'examen des limites des départements décidées en 1790, l'on constate qu'elles sont souvent très proches de limites très anciennes, voire les recourent exactement, même si certaines provinces – tel le Maine donnant la Mayenne et la Sarthe ou le Berry donnant le Cher et l'Indre – ont été divisées par deux.

Toutefois, ce qui donne l'impression d'une véritable novation territoriale en 1790, et qui a d'ailleurs beaucoup inquiété les autres dirigeants européens préoccupés par les bouleversements apportés par la Révolution française, c'est la dénomination alors retenue pour les départements. En effet, l'Assemblée nationale de 1790 a systématiquement donné à ces territoires de nouvelles dénominations qui correspondaient pour l'essentiel à des noms de rivières, de montagnes, de fleuves, en excluant donc les dénominations traditionnelles et très anciennes des territoires considérés.

Pourtant, la dénomination, décidée en 1790, de nombreux départements recouvre un nom très ancien dont les limites étaient, assez souvent, sensiblement les mêmes. Pour ne prendre que quelques exemples, le nom ancien Rouergue reste utilisé en Aveyron, Quercy dans le Lot, Touraine en Indre-et-Loire, Anjou en Maine-et-Loire, Roussillon en Pyrénées-Orientales, Bourbonnais en Allier, Artois dans le Pas-de-Calais... C'est d'ailleurs le nom Artois qui a été donné à la nouvelle université fondée en 1992. Tous ces noms sont souvent plus que bimillénaires^[20] : Artois vient du peuple gaulois Atrébate ; Touraine vient du peuple gaulois Turon et n'a rien à voir avec des tours, en dépit du blason de la ville ; le Rouergue vient du peuple ruthène...

Ainsi, les départements français s'inscrivent pour l'essentiel dans une très longue histoire. C'est sans doute ce qui explique le combat mené par des Français en 2008 pour conserver sur les plaques minéralogiques la référence départementale que l'État voulait définitivement supprimer. Les fonctions administratives des départements peuvent évoluer, par exemple en raison d'une redistribution des compétences entre collectivités territoriales, certains départements peuvent mettre en œuvre des mutualisations de moyens, d'autres peuvent souhaiter fusionner, mais leur substrat historique ne peut totalement disparaître sauf à ignorer la géographie historique.

[1] La suppression de départements suppose en effet une réforme constitutionnelle.

[2] Grison, Jean-Baptiste, « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 19 avril 2016.

[3] Herrmann, Rudolf, « Le mille-feuilles allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 212, 2015.

[4] Structure administrative ayant le statut d'établissement public de coopération intercommunale créée en 2016 dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris (MGP) au sein des trois départements de la petite couronne et (pour 7 communes) dans deux départements limitrophes.

[5] Zaninetti, Jean-Marc, « Les six France de l'emploi : bouleversements économiques dans les territoires », *Population & Avenir*, n° 737, mars-avril 2018 ; Dumont, Gérard-François, « Les « métropoles » : des villes rayonnantes ou « hors-sol » ? », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016 ; Poupard, Gilles, « Développement local et emploi productif : un monopole des métropoles ? », *Population & Avenir*, n° 725, novembre-décembre 2015.

[6] Dumont, Gérard-François, « Territoires : le modèle « centre-périphérie » désuet ? », *Outre-Terre*, n° 51, 2017 ; Dumont, Gérard-François, « Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ? », *Population & Avenir*, n° 723, mai-juin 2015

[7] Même si elles sont habillées de propos plus généraux comme le maire d'Orléans Olivier Carré le confirme dans sa tentative pour faire bénéficier l'agglomération d'Orléans de ce statut : « ne pas être métropole, c'est un petit peu être hors-jeu » dans : Roger, Patrice, « Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Toulon dans la course au statut de métropole », *Le Monde*, 11 août 2016.

[8] Nécessité de se situer au-dessus du seuil de 0,5 pour maintenir d'une année sur l'autre le montant de la dotation d'intercommunalité, hors prise en charge de l'effort au redressement des finances publiques, et non application du mécanisme de l'écrêtement à la hausse qui prévaut pour toutes les autres catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

[9] Torre, André, Bourdin, Sébastien (direction), *Big bang territorial*, Paris, Armand Colin, 2015 ; Torre, André, Bourdin, Sébastien, « France : Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016 ; Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 737, janvier-février 2018 ; Dumont, Gérard-François, « Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives », Fondation Res Publica, février 2018.

[10] Les départements assument (en 2017) près de 9 milliards d'euros de dépenses de solidarité : revenu de solidarité active (RSA), allocation

personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).

[11] Par exemple, le budget d'un département du Sud-Ouest concernant ces mineurs était nul en 2011 ; il s'est élevé à 5 millions d'euros en 2017. Le budget consacré à d'accueil des MNA par les Départements a été estimé pour 2017 à 1,25 milliard d'euros.

[12] Sur le bilan de décentralisation, cf, par exemple Dumont, Gérard-François, « Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation », revue Limes, Rome, avril 2018.

[13] Concernant le terme « technocrate », faisons référence à un discours de Pierre Pflimlin, ancien Président du Conseil et alors maire de Strasbourg, lors de l'Assemblée générale de l'Association des maires du Bas-Rhin de 1979, au moment où le Parlement étudiait un projet de réforme de la fiscalité locale : « Nous délibérons à un moment où l'on n'en est plus seulement au stade des rapports de commission ou des consultations, mais où le débat parlementaire est déjà largement engagé sur deux projets de loi du gouvernement dont le sénateur Kauss a parlé de façon si claire. Je l'en remercie. Il est l'un des rares, parmi nous, qui soit capable de décortiquer ainsi des textes extrêmement compliqués. Je me suis toujours demandé si les fonctionnaires qui élaborent les textes dans les ministères font exprès de les rendre si compliqués. Ce sont des gens savants, subtils, des technocrates. Il en faut, c'est un mal nécessaire dans un Etat ! Font-ils exprès de faire des choses compliquées pour qu'on ne comprenne pas, ou est-ce une pente naturelle de leur esprit, à laquelle ils ne peuvent résister ? Je n'en sais rien ; ce que je sais, c'est qu'il y a heureusement des gens comme le Sénateur Kauss qui les comprennent ! ».

[14] En excluant, bien entendu, les délimitations nées de la défaite lors de la guerre franco-prussienne de 1870-1871, le rattachement du Comté de Nice et de la Savoie en 1860 ou les nouveaux départements créés en Île-de-France dans les années 1960.

[15] Dumont, Gérard-François, « Départements français : petit dictionnaire des idées reçues », *Population & Avenir*, n° 719, septembre-octobre 2014.

[16] Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

[17] *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1856.

[18] Ozouf-Marignier, Marie-Victoire, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1989.

[19] De Planhol, Xavier, *Géographie historique de la France*, Paris, Fayard, 1988, p. 325.

[20] Brunet, Roger, *Trésor du terroir. Les noms de lieux de la France*, Paris, CNRS Éditions, 2016.