



**HAL**  
open science

## La France a-t-elle trop de communes ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La France a-t-elle trop de communes?. La lettre de Sol et Civilisation, 2001, 19, pp.2-3. halshs-00932424

**HAL Id: halshs-00932424**

**<https://shs.hal.science/halshs-00932424>**

Submitted on 20 Jan 2014

**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.

# La France a-t-elle trop de communes ?

Par le Recteur, Gérard-François Dumont\*

“ La France compte autant de communes que l'ensemble des autres pays de l'Union européenne. ” Cette formule fréquemment usitée sert d'argument pour souhaiter la mise en œuvre de fusions systématiques des communes de France ; leur nombre (36 565 en métropole) serait en effet une exception française pénalisante dans le monde moderne.

Cet argument quantitatif est-il pertinent ou s'agit-il d'un poncif qui n'explique en rien les insuffisances de l'aménagement du territoire en France ? Répondre à cette question suppose de considérer l'histoire, la géographie, et d'effectuer des comparaisons réelles avec d'autres territoires ou avec la situation des communes moyennes ou grandes.

## Un fruit de l'histoire et de la géographie

Pourquoi la France a-t-elle hérité de plus de 36 000 communes ? Pour répondre à cette question, il faut considérer l'espace français et la géographie de sa population. La fonction de l'échelon administratif de base consiste à mailler le territoire. *Ceteris paribus*, un territoire plus vaste devrait donc comporter davantage de communes qu'un territoire disposant d'une moindre superficie. Or la France dispose du territoire le plus vaste d'Europe si l'on exclut la Fédération de Russie et l'Ukraine. La superficie de la France métropolitaine est supérieure de 57 % à celle de l'Allemagne, de 88 % à celle de l'Italie et de 128 % à celle du Royaume-Uni. De tels pourcentages peuvent expliquer en partie un nombre plus élevé de communes en France.

En outre, il importe d'examiner l'histoire démographique. Pendant tout le deuxième millénaire et jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, la France est, de loin, le pays le plus peuplé d'Europe. Par exemple, en 1800, la France compte 29 millions d'habitants, 31 % de plus que les territoires actuels de l'Allemagne, près de deux fois plus que l'Italie, et près de trois fois plus que le Royaume-Uni. Or la deuxième fonction de la commune est de mailler une population pour lui fournir un cadre originel d'expression de la volonté commune. Au cours de l'histoire, le nombre des communautés territoriales se créant (les paroisses d'alors) est fonction directe du peuplement. De même que certains papes du Moyen Âge expliquent la nécessité de diviser des

diocèses lorsque s'accroît la population, les paroisses s'organisent en fonction de la densité des habitants. Aussi la France, nettement plus peuplée que ses voisins, crée un nombre beaucoup plus élevé de communes. À l'intérieur même des différentes régions qui constituent actuellement la France, le nombre de communes est dépendant des différences de densité de population existant dans le passé, encore prégnante aujourd'hui. Ainsi la région Nord-Pas-de-Calais, dont la densité est trois fois supérieure à la moyenne nationale<sup>1</sup>, et qui est depuis longtemps la région la plus dense de l'Hexagone (hormis lorsque l'Île-de-France devient une région urbaine), compte une superficie communale de 8,79 km<sup>2</sup> contre une moyenne nationale de 15 km<sup>2</sup>. En effet, le département du Nord compte 652 communes sur 5 730 km<sup>2</sup> ; celui du Pas-de-Calais 893 communes sur 6 670 km<sup>2</sup>, soit une aire communale moyenne de 7,47 km<sup>2</sup>. En revanche, des départements dont le poids démographique relatif a toujours été moins important dans l'histoire disposent d'une densité communale moindre : 290 communes sur 7 230 km<sup>2</sup> dans le Cher, soit une superficie communale moyenne de 24,9 km<sup>2</sup> ; 331 communes pour 9 230 km<sup>2</sup> dans les Landes, soit une aire communale moyenne de 27,9 km<sup>2</sup>, trois fois plus que le Nord.

Le nombre de communes de l'Hexagone, héritières des paroisses de l'ancien régime, résulte donc, outre de la taille du territoire français, de l'importance relative du peuplement ancien de l'espace français.

## Les limites des comparaisons

Après s'être attaché à comprendre le nombre de communes par la géographie et par l'histoire du peuplement de la France, il convient de mesurer sa pertinence actuelle ? Pour cela, différentes comparaisons sont possibles, d'abord à l'intérieur des territoires français, ensuite par rapport à certains partenaires européens. En effet, l'idée de constituer de grandes communes pour mieux répondre aux défis de l'avenir a été concrétisée par l'administration française dans différents territoires d'outre-mer. La Guadeloupe compte 34 communes sur 1 780 km<sup>2</sup> (une superficie moyenne de 52,35 km<sup>2</sup>), la Martinique également 34 communes sur 1 100 km<sup>2</sup> (une superficie moyenne de 32,4 km<sup>2</sup>), la Réunion 24 communes sur 2 511 km<sup>2</sup> (une superficie moyenne de 104,6 km<sup>2</sup>), et l'immense Guyane

\* Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, 191, rue Saint-Jacques, 75005 Paris tél/fax .33(0)1 34 51 49 92.  
Adresse électronique - e-mail : Gerard-Francois.Dumont@paris4.sorbonne.fr

<sup>1</sup> Dumont, Gérard-François, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses, 2000.

22 communes seulement. Dans le même esprit, la France a décidé de regrouper les soixante-dix villages de Mayotte dans une quinzaine de communes. Cette superficie moyenne élevée des communes dans des régions d'outre-mer facilite-t-elle le développement ? Aucun élément ne l'atteste.

Considérons désormais le cas de l'Allemagne souvent mis en exergue pour sa politique de regroupement forcé des communes. La réalité est assez différente car la réforme communale en Allemagne s'est effectuée de façon disparate. L'autonomie communale inscrite dans la Loi fondamentale (article 28) trouve sa source dans la loi prussienne de 1808 inspirée par le baron de Stein (1757-1831) et maintenue sous Hitler. Les communes allemandes sont des "corporations auto-administrées" ayant le droit d'émettre des emprunts. Fidèle à ses institutions fédérales, l'Allemagne a organisé des réformes territoriales fort diverses selon les Länder. Dans les années 1970, l'Allemagne compte moins de communes (32 002) que la France mais chacune dispose d'une aire moyenne inférieure aux communes françaises, compte tenu d'un territoire moins vaste. Sur les 32 002 communes allemandes, 24 438 se trouvent dans les Länder de l'Ouest et 7 564 à l'Est. Globalement, la réforme territoriale à l'Ouest a abaissé le nombre de communes de 24 304 à 8 505. Mais ce chiffre global mélange des Länder où les fusions ont été systématiquement organisées, et d'autres où les Länder ont privilégié la coopération intercommunale, instituant un niveau local supplémentaire d'organisation du territoire. Aussi les divergences de superficie communales sont considérables : 8,62 km<sup>2</sup> dans la Rhénanie-Palatinat qui compte 2 303 communes sur 19 849 km<sup>2</sup>, 86 km<sup>2</sup> dans la Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui ne compte que 396 communes. Autrement dit, la superficie moyenne des communes allemandes diverge considérablement selon les Länder, et rien ne prouve que les Länder ayant un nombre moindre de communes s'en portent mieux. Certains observateurs pensent même le contraire dans la mesure où la démocratie de proximité s'éloigne lorsque que la superficie d'une commune s'agrandit.

### La démocratie de proximité, terreau de l'intercommunalité

Ce constat s'est d'ailleurs vérifié en France dans de nombreuses communes. En effet, même lorsque l'échelon communal n'est pas mis en cause, compte tenu de l'effectif de la population, il ne satisfait pas pour autant tous les besoins de démocratie locale. C'est ainsi que différents maires de villes moyennes organisent des comités de

quartiers dont l'objet est de faire connaître les réalités locales à l'échelon communal. Cette idée s'est même trouvée soulignée à l'occasion des élections municipales françaises de mars 2001 : de nombreux candidats se sont engagés à retrouver la voie de cet échelon premier qu'est le lieu de vie des populations. Cet argument semble avoir particulièrement pesé dans les campagnes municipales dans une grande ville comme Toulouse ou dans une ville moyenne comme Blois.

L'expérience semble donc conduire à penser que l'échelon communal ne peut être a priori considéré comme caduc parce qu'il correspond à un territoire dont la gestion affinée suppose une connaissance proche. D'ailleurs, l'une des forces et peut-être la plus grande de la démocratie française tient à ses 500 000 conseillers municipaux qui s'occupent quotidiennement et bénévolement des citoyens qui les ont élus. Supprimer cet échelon pour le dissoudre complètement dans un ensemble plus vaste ne résoudrait rien. Bien au contraire, cela nécessiterait de remplacer ces hérauts de la démocratie locale par des fonctionnaires soumis aux 35 heures et ne disposant pas nécessairement d'une meilleure connaissance des hommes et des territoires pour résoudre toutes les questions quotidiennes. Il convient donc de maintenir l'échelon communal là où il existe et de lui donner sens sous une forme ou une autre là où il n'existe pas, dans les grandes villes mais aussi dans les villes moyennes.

Maintenir le réseau communal de la France, c'est également conserver le maillage spatial qui fait la richesse des civilisations. A l'heure du vieillissement de la population, et de la concentration qui semble transformer la France en un archipel urbain<sup>2</sup>, refuser le déménagement du territoire est plus que jamais nécessaire. Le grand historien Arnold Toynbee<sup>3</sup>, étudiant les causes du déclin des civilisations, conclut à deux grands risques de perte d'harmonie sociale : les "schismes horizontaux" et les "schismes verticaux". Les premiers proviennent de classes mélangées sur le plan géographique mais séparées sur le plan social. Les seconds, les schismes verticaux, proviennent de communautés séparées sur le plan géographique. A contrario, cette analyse montre que la démocratie de proximité est le terreau de l'harmonie sociale.

La France doit donc être fière de ses communes. En leur rendant la considération qu'elles méritent<sup>4</sup>, justifiée par l'histoire et la géographie, elle motivera encore mieux ceux qui savent que l'esprit de l'intercommunalité, la volonté de bâtir ensemble des projets est une nécessité et même un impératif pour mieux répondre aux besoins des populations et au souci de l'avenir.

<sup>2</sup> Dumont, Gérard-françois, "La France, un archipel urbain ? ", *Population & avenir*, n° 649, septembre-octobre 2000.

<sup>3</sup> Toynbee, Arnold, *L'histoire*, Paris Payot, 1996.

<sup>4</sup> D'ailleurs, personne ne songe à supprimer ces quatre communes sans habitants de la Meuse, témoignage de la Grande Guerre.