

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

MAURICE VERNET

Les circonscriptions administratives de la France métropolitaine

Journal de la société statistique de Paris, tome 112, n° 1 (1971), p. 37-52

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1971__112_1_37_0

© Société de statistique de Paris, 1971, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE

(Éléments parus dans « *Économie et statistique* » de Mars 1970)

Le statisticien ne s'attache en général qu'à l'étude des populations nombreuses. D'ordinaire, il ignore délibérément l'identité des unités statistiques qu'il examine pour s'intéresser exclusivement aux caractéristiques des ensembles qu'elles forment.

Dans cet article, qui décrit l'état actuel et les modifications au cours du temps du découpage administratif de la France, ainsi que l'évolution démographique des communes, on ne craint pas, par exception, de relever au passage quelques cas extrêmes. A l'occasion de la préparation des recensements de la population et de la publication de leurs résultats, l'I. N. S. E. E. est en effet amené à prendre connaissance des caractéristiques des diverses circonscriptions administratives. Il était tentant de faire état des plus marquantes, en utilisant les résultats du recensement de 1968.

A. — LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

Les diverses circonscriptions administratives d'un niveau donné résultent du fractionnement des circonscriptions de niveau immédiatement supérieur. L'ensemble du territoire de la métropole est divisé en 95 départements; chaque département est généralement subdivisé en plusieurs arrondissements, chacun de ces derniers en plusieurs cantons et ceux-ci en plusieurs communes. Le tableau 1 indique leur nombre et leurs populations moyennes et extrêmes.

TABLEAU 1

Nombre et population des circonscriptions administratives de la France métropolitaine

Circonscriptions administratives	Nombre	Nombre moyen			Population		
		d'arrondissements	de cantons	de communes	moyenne	maximum (Paris mis à part)	minimum
Départements	95	3	34	400	525 000	2 418 000	77 000
Arrondissements	322	///	10	120	155 000	1 185 000	6 350
Cantons	3 209	///	///	11	15 000	199 000	261
Communes	37 708	///	///	///	1 350	894 000	0

Superficie

Du point de vue de la superficie, les départements ne présentent qu'une dispersion relativement faible. La moitié d'entre eux ont une superficie comprise entre 5 000 et 6 500 km² (moyenne générale : 5 700 km²).

8 départements dépassent 8 000 km², les 3 plus grands (superficies comprises entre 9 000 et 10 000 km²) étant des départements contigus de la Région aquitaine :

	km ²
Gironde	10 000
Landes	9 237
Dordogne	9 184
Côte-d'Or	8 765
Aveyron	8 735
Corse	8 681
Saône-et-Loire	8 565
Marne	8 163

12 départements seulement ont moins de 4 000 km², dont 7 appartiennent à la Région parisienne. Les 4 plus petits départements se trouvent au centre de la Région parisienne; avec le Territoire de Belfort, on dénombre ainsi 5 départements de moins de 1 000 km² :

	km ²
Paris	105
Hauts-de-Seine	175
Seine-Saint-Denis	236
Val-de-Marne	244
Territoire de Belfort	610

Population

La répartition des 95 départements selon la population présente une dispersion plus marquée, sans être cependant très importante si l'on fait abstraction de quelques cas extrêmes. D'après le dernier recensement général de la population (1^{er} mars 1968), un quart des départements ont une population comprise entre 400 000 et 600 000 habitants (moyenne générale : 524 000 habitants).

10 départements dépassent le million d'habitants, dont 2 les 2 millions :

Paris	2 590 771
Nord	2 417 899

A l'autre extrémité, 2 départements comptent moins de 100 000 habitants :

Lozère	77 258
Hautes-Alpes	91 790

En raison de la faible dispersion des superficies départementales, les densités de population des départements (densité moyenne de la France : 92 habitants au km²) sont en général le reflet de leur population totale, avec une accentuation particulièrement marquée pour les 4 départements centraux de la Région parisienne dont les superficies sont très faibles :

	h. au km ²
Paris	24 580
Hauts-de-Seine	8 333
Seine-Saint-Denis	5 308
Val-de-Marne	4 595

7 autres départements ont une densité supérieure à 200 habitants au km² (de 210 à 555).

A l'autre extrémité, 32 départements ont une densité inférieure à 50 habitants au km², les plus faibles densités (15 au km²) correspondant aux départements de la Lozère et des Basses-Alpes.

Arrondissements

Les 322 arrondissements se répartissent comme suit, d'après leur population en 1968 :

Moins de 10 000 habitants	2
De 10 000 à 19 999 habitants	3
De 20 000 à 49 999 habitants	45
De 50 000 à 99 999 habitants	116
De 100 000 à 149 999 habitants	60
De 150 000 à 199 999 habitants	29
De 200 000 à 299 999 habitants	36
De 300 000 à 499 999 habitants	20
De 500 000 habitants et plus	11
	322

Les deux arrondissements les moins peuplés (6 350 et 7 073 habitants) sont situés dans le département des Basses-Alpes.

Mis à part l'arrondissement unique que constitue la Ville de Paris, 3 arrondissements ont une population supérieure à 1 000 000 d'habitants; ils sont situés dans les départements du Nord, du Rhône et des Hauts-de-Seine.

Le nombre moyen de cantons compris dans chaque arrondissement est de 10.

La répartition des arrondissements qui comprennent le moins de cantons et de ceux qui en comprennent le plus s'établit comme suit :

Arrondissements comprenant 3 cantons	6
Arrondissements comprenant 4 cantons	15
Arrondissements comprenant 5 cantons	25
Arrondissements comprenant 15 à 19 cantons	38
Arrondissements comprenant 20 à 24 cantons	10
Arrondissements comprenant 25 à 29 cantons	2
Arrondissement comprenant 30 cantons	1

Cantons

La répartition selon la population en 1968 des 3 209 cantons que comprend la France fait apparaître une très forte disparité parmi ces circonscriptions administratives, ainsi qu'il ressort du tableau 2.

4 cantons sont peuplés de moins de 500 habitants : 3 dans le département des Basses-Alpes et 1 dans celui des Hautes-Alpes. Le canton le moins peuplé (canton de Senez, dans les Basses-Alpes) compte 261 habitants.

723 cantons (soit presque 1 sur 4) sont peuplés de moins de 5 000 habitants, réunissant 5 % de la population de la France.

1 820 cantons (soit 57 %) sont peuplés de moins de 10 000 habitants, réunissant 20 % de la population.

A l'autre extrémité de la distribution, mis à part les 20 cantons de la Ville de Paris, on dénombre 129 cantons (soit 4 %) de plus de 50 000 habitants, réunissant un peu plus de 9 millions d'habitants, soit 18 % de la population.

Parmi les 22 cantons de plus de 100 000 habitants, 11 sont des arrondissements municipaux de la Ville de Paris (dont les 4 cantons de plus de 200 000 habitants).

En général, les cantons sont constitués par la réunion de plusieurs communes. Le nombre de communes des divers cantons, qui est en moyenne de 11 pour l'ensemble de la France, dépasse rarement la trentaine; on dénombre 42 cantons de 30 à 34 communes, 11 de 35 à 39 communes et 3 de 40 communes ou plus. 2 cantons, celui d'Audeux (Doubs) et celui de Saint-Pol-sur-Ternoise (Pas-de-Calais) comprennent 44 communes.

Parfois, les cantons ne sont constitués que d'une seule commune, en général relativement importante (51 cantons sont dans ce cas).

TABLEAU 2

Répartition des cantons selon le nombre d'habitants en 1968

Tranche de population totale	Nombre de cantons	
		%
Moins de 1 000 habitants	20	0,6
De 1 000 à 2 999 habitants	237	7,4
De 3 000 à 4 999 habitants	466	14,5
De 5 000 à 6 999 habitants	488	15,2
De 7 000 à 9 999 habitants	609	19,0
De 10 000 à 14 999 habitants . . .	474	14,8
De 15 000 à 19 999 habitants . . .	209	6,5
De 20 000 à 29 999 habitants . . .	232	7,2
De 30 000 à 39 999 habitants . . .	183	5,7
De 40 000 à 49 999 habitants . . .	144	4,5
De 50 000 à 69 999 habitants . . .	87	2,7
De 70 000 à 99 999 habitants . . .	38	1,2
De 100 000 à 149 999 habitants . .	11	0,3
De 150 000 à 199 999 habitants . .	7	0,2
200 000 habitants et plus	4	0,15
Ensemble	3 209	100,0

Les communes importantes sont généralement divisées en plusieurs cantons. Dans certains cas, chaque canton ne comprend qu'une portion de la commune ainsi découpée : 164 cantons sont ainsi constitués (citons les 20 cantons de Paris, les 6 cantons de Rouen, 11 des 12 cantons de Marseille). Dans d'autres cas, chaque canton comprend, outre la portion de la commune découpée, une ou plusieurs autres communes entières de la périphérie. Dans quelques cas exceptionnels, il s'avère que des petites (voire très petites) communes sont traversées par des limites cantonales (ainsi en est-il pour la commune d'Alleyras — Haute-Loire — qui compte 379 habitants).

Communes

La première caractéristique des communes françaises est leur nombre considérable. Héritières des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime, les quelques 38 000 communes (37 708 au 1^{er} mars 1968) consacrent l'émiettement du territoire national.

Une autre caractéristique essentielle des communes est l'extrême dispersion de leur importance, qu'il s'agisse de leur superficie ou de leur population.

La répartition des communes selon leur superficie s'établit approximativement comme suit :

- un peu moins de 20 % ont moins de 5 km²;
- 30 % ont de 5 à 10 km²;
- 20 % ont de 10 à 15 km²;
- 30 % ont plus de 15 km².

Parmi les communes les moins étendues, une vingtaine ont une superficie de moins de 0,5 km², dont 3 ont moins de 0,1 km². La plus petite commune a une superficie d'environ 0,04 km² : Castelmoron-d'Albret (Gironde) ⁽¹⁾.

A l'autre extrémité de la distribution, 10 communes ont une superficie de plus de 200 km², la plus étendue étant Arles (Bouches-du-Rhône) avec 770 km², soit environ 5 fois la superficie de Paris et près de 20 000 fois celle de la plus petite commune. Il est à noter que 4 de ces 10 communes sont situées dans le département des Bouches-du-Rhône, dont 2 communes — Arles et Saintes-Maries-de-la-Mer — correspondent approximativement à l'étendue de la Camargue.

Plus caractéristique encore — et plus significative — apparaît la répartition des communes selon la population, ainsi qu'il ressort du tableau 3 (résultats du recensement de 1968).

TABLEAU 3

Répartition des communes selon le nombre d'habitants en 1968

Tranche de population légale	Nombre de communes		Population légale correspondante ¹	
		%		%
Moins de 50 habitants	982	2,6	33 100	0,1
De 50 à 99 habitants	2 895	7,7	221 049	0,4
De 100 à 199 habitants	7 514	19,9	1 111 813	2,2
De 200 à 299 habitants	5 822	15,4	1 428 675	2,8
De 300 à 399 habitants	4 018	10,7	1 387 331	2,7
De 400 à 499 habitants	2 776	7,4	1 233 312	2,4
De 500 à 699 habitants	3 964	10,5	2 316 167	4,6
De 700 à 999 habitants	2 860	7,6	2 359 360	4,6
De 1 000 à 1 499 habitants	2 484	6,6	2 991 699	5,9
De 1 500 à 1 999 habitants	1 134	3,0	1 948 196	3,8
De 2 000 à 2 999 habitants	1 061	2,8	2 558 394	5,0
De 3 000 à 3 999 habitants	565	1,5	1 938 329	3,8
De 4 000 à 4 999 habitants	312	0,8	1 381 232	2,7
De 5 000 à 9 999 habitants	642	1,7	4 376 259	8,6
De 10 000 à 19 999 habitants	345	0,9	4 718 885	9,3
De 20 000 à 49 999 habitants	237	0,6	7 259 080	14,3
De 50 000 à 99 999 habitants	60	0,2	3 941 225	7,8
100 000 habitants et plus	37	0,1	9 641 471	19,0
Ensemble	37 708	100,0	50 840 577 ¹	100,0

1. Les populations communales totalisées ici sont les populations dites « avec doubles comptes » (voir partie B).

1. La plus petite commune appartient ainsi au plus grand département.

La prépondérance numérique des petites communes qui ressort de ce tableau peut être résumée comme suit :

- 1 commune sur 10 a moins de 100 habitants;
- près d'une commune sur 2 a moins de 300 habitants;
- 3 communes sur 4 ont moins de 700 habitants.

Parmi les 982 communes de moins de 50 habitants, 6 sont inhabitées (une dans les Basses-Alpes, une dans les Hautes-Alpes et 4 dans la Meuse, ces dernières étant des villages détruits lors de la guerre de 1914-1918).

33 communes ont de 1 à 9 habitants. Elles sont réparties dans 13 départements. Les Basses-Alpes en renferment 9, la Drôme 7, la Meuse 4, les Pyrénées-Orientales 4.

La répartition par département des communes de moins de 100 habitants est donnée par la carte II qui montre que les petites communes sont très inégalement réparties sur le territoire français et que leur localisation n'affecte essentiellement que certaines zones limitées.

A l'autre extrémité de la distribution des communes selon la taille, on dénombre 37 communes de plus de 100 000 habitants, totalisant à elles seules près du cinquième de la population de la France.

Après Paris, dont la population dépasse 2 500 000 habitants, viennent 2 communes de 500 000 à 1 000 000 habitants (Marseille et Lyon), 7 communes de 200 000 à 500 000 habitants, 9 communes de 150 000 à 200 000 habitants, 9 communes de 120 000 à 150 000 habitants.

Pour résumer l'importance relative des plus grosses et des plus petites communes, précisons que la moitié de la population de la France habite dans 2 % du nombre des communes (communes de plus de 10 000 habitants) alors que près de la moitié des communes (communes de moins de 300 habitants) ne totalisent que 5 % de la population.

Anomalies et enclaves

A la règle selon laquelle les diverses circonscriptions s'emboîtent *administrativement* les unes dans les autres (les départements étant divisés en arrondissements, lesquels sont divisés en cantons), on peut relever une exception dans le département du Val-d'Oise. Depuis la récente réorganisation de la Région parisienne, deux cantons de ce département sont constitués chacun de deux communes qui appartiennent à des arrondissements différents : le canton de Franconville comprend la commune de Franconville, rattachée à l'arrondissement de Pontoise, et la commune de Montigny-lès-Cormeilles, rattachée à l'arrondissement d'Argenteuil; le canton de Sannois comprend la commune de Sannois, rattachée à l'arrondissement d'Argenteuil, et la commune de Saint-Gratien, rattachée à l'arrondissement de Montmorency.

Les circonscriptions administratives, quel que soit leur niveau, ont des territoires de formes très variables mais constituant généralement des aires d'un seul tenant. Cette règle comporte quelques exceptions.

Tout d'abord, au point de vue des limites territoriales de l'État, deux enclaves étrangères sont à mentionner : la principauté de Monaco, enclavée dans le département des Alpes-Maritimes et qui, avec une superficie de 1,5 km², est peuplée d'environ 23 000 habitants; la commune espagnole de Llivia, enclavée dans le département des Pyrénées-Orientales, à près d'un kilomètre de la frontière franco-espagnole, peuplée d'environ 800 habitants

(l'origine de cette dernière enclave remonte au traité des Pyrénées, conclu avec l'Espagne en 1659).

Certaines communes présentent la particularité d'avoir un territoire formé de deux parties non contiguës. Cette situation résulte souvent d'une fusion de deux communes non jointives. Dans certains cas, une portion de commune est totalement enclavée dans une autre commune. Il peut arriver également qu'une commune dont le territoire est d'un seul tenant soit enclavée en totalité dans une autre commune : ainsi, la commune de Talmont, en Vendée, est entièrement enclavée dans la commune de Saint-Hilaire-de-Talmont; de même, la commune de Moncale, en Corse, est entièrement enclavée dans la commune de Calenzana.

Quelques cantons comportent des enclaves, constituée d'une ou de plusieurs communes entières, dans un canton voisin. Le département des Pyrénées-Atlantiques, en particulier, présente de telles enclaves, portant sur 8 communes.

Les départements font également parfois l'objet d'enclaves, constituées d'une ou plusieurs communes. On trouve ainsi notamment deux enclaves des Hautes-Pyrénées dans les Pyrénées-Atlantiques (constituées respectivement de 2 et 3 communes), une enclave du Nord dans le Pas-de-Calais (3 communes), une enclave de l'Aisne dans le Nord (une commune : Escaufourt), une enclave de la Meurthe-et-Moselle dans la Meuse (une commune : Othe, dont le territoire est d'ailleurs entièrement situé dans celui d'une autre commune : Flassigny), une enclave du Jura dans la Saône-et-Loire (une commune : Chêne-Sec), une enclave de la Côte-d'Or (une commune : Ménessaire) entre les limites des départements de la Nièvre et de Saône-et-Loire.

Un cas particulier est constitué par le canton de Valréas qui, formé de 4 communes (10 000 habitants), fait partie du Vaucluse et se trouve enclavé en totalité dans la Drôme : cette particularité, qui remonte au découpage initial de la France en départements, trouve son origine dans la volonté exprimée par les habitants du territoire de rester rattachés à Avignon, ancien siège de la papauté en France.

Stabilité du nombre des communes

Depuis 1921, le nombre des communes n'a guère varié (tableau 4). En particulier, à une unité près, le nombre des communes en 1962 est le même qu'en 1921.

TABLEAU 4

Évolution du nombre des circonscriptions administratives

Année	Nombre des			
	départements	arrondissements	cantons	communes
1921.	90	385	3 019	37 963
1926.	90	279	3 024	37 981
1931.	90	279	3 024	38 004
1936.	90	281	3 028	38 014
1946.	90	311	3 028	37 989
1954.	90	311	3 031	38 000
1962.	90	313	3 052	37 962
1968.	95	322	3 209	37 708

Une diminution notable, bien qu'encore peu importante, est intervenue entre 1962 et 1968 (254 communes, soit moins de 1 %).

Si l'on remonte dans un passé plus lointain, on constate qu'il y a un siècle, peu avant la guerre de 1870-1871, la France comportait, avec un territoire identique à ce qu'il est actuellement, environ 37 550 communes. La situation actuelle est donc, à peu de chose près, la même qu'il y a 100 ans, tout au moins pour ce qui concerne le nombre total de ces circonscriptions.

TABLEAU 5

Variation du nombre des communes entre les recensements successifs de la population

Années de recensement	Nombre de communes créées	Nombre de communes supprimées	Solde
1921	27	9	+ 18
1926	28	5	+ 23
1931	14	4	+ 10
1936	9	34	— 25
1946	42 (*)	31	+ 11
1954	10	48	— 38
1962	2	256	— 254

1. Y compris les communes de Tende et La Brigue rattachées à la France à la suite du traité de paix avec l'Italie.

Les fusions de communes

Si la structure géographique des circonscriptions administratives, notamment celle des communes, n'a pas subi de profonds changements depuis leur création, l'évolution de

TABLEAU 6

Évolution de la répartition des communes selon l'importance de leur population depuis 1851

Année	Nombre de communes de									Nombre total de communes
	0 à 50 habitants	51 à 100 habitants	101 à 200 habitants	201 à 500 habitants	501 à 1 000 habitants	1 001 à 5 000 habitants	5 001 à 20 000 habitants	20 001 à 50 000 habitants	50 001 habitants et plus	
1851 (*)	433		2 560	12 691	11 955	8 779	364	38	15	36 835
1881 (*)	67	653	3 496	12 664	10 633	8 059	444	62	29	36 097
1911 (*)	174	1 190	4 962	12 948	9 406	6 895	587	95	39	36 241
1921	374	1 743	6 206	13 686	9 065	6 178	571	92	48	37 963
1931	398	1 957	6 466	13 679	8 612	6 048	670	118	56	38 004
1936	474	2 050	6 752	13 656	8 359	5 856	681	130	56	38 014
1946	591	2 268	7 076	13 718	7 821	5 628	702	181	54	37 989
	Nombre de communes de									Nombre total de communes
	0 à 49 habitants	50 à 99 habitants	100 à 199 habitants	200 à 499 habitants	500 à 999 habitants	1 000 à 4 999 habitants	5 000 à 19 999 habitants	20 000 à 49 999 habitants	50 000 habitants et plus	
1954	625	2 406	7 112	13 669	7 594	5 617	768	146	68	38 000
1962 (*)	885	2 881	7 647	13 168	6 950	5 306	851	196	78	37 962
1962 (*)	808	2 615	7 361	13 179	7 248	5 574	895	199	88	37 962
1968 (*)	982	2 895	7 514	12 616	6 824	5 556	987	237	97	37 708

1. Territoire actuel sans Nice et la Savoie.

2. Territoire actuel sans l'Alsace et la Moselle.

3. Communes classées selon leur population « définition 1954 » (voir 3^e partie).

4. Communes classées selon leur population « définition 1962, avec doubles comptes » (voir 3^e partie).

leur importance, mesurée par le nombre de leurs habitants respectifs, n'a pas été uniforme. En particulier, l'évolution démographique des communes au cours des années passées est empreinte d'une hétérogénéité très marquée. Nous nous bornerons à l'étude de l'évolution des communes.

Le tableau 6 donne la répartition des communes selon leur importance à différentes dates depuis 1851, d'après quelques recensements de la population. Certaines réserves sont à faire pour l'interprétation de ces données :

— le territoire de la France a varié au cours de la période considérée (il est toutefois pratiquement constant depuis 1919);

— les tranches de population utilisées étaient légèrement différentes jusqu'en 1946 de ce qu'elles sont actuellement;

— les modalités du comptage des habitants ont quelque peu changé en 1962 (voir 3^e partie).

Ces quelques défauts de la comparabilité des résultats fournis ne sont cependant pas de nature à fausser significativement la tendance qui se dégage très nettement. On constate en effet :

— un accroissement considérable et régulier du nombre des communes de moins de 200 habitants, et cela pour chacune des trois tranches : moins de 50 habitants, 50 à 100 habitants et 100 à 200 habitants;

— un accroissement important et également régulier du nombre des communes de plus de 5 000 habitants;

— une stabilité relative du nombre des communes de 200 à 500 habitants et une diminution sensible du nombre des communes de 500 à 5 000 habitants.

L'accroissement caractéristique du nombre des très petites communes, conséquence de l'« exode rural », peut être illustré par quelques chiffres :

● En 1891, on comptait en France 3 communes de moins de 20 habitants (la plus petite commune avait alors 17 habitants); en 1968, on en compte 140 (6 communes sont inhabitées, 2 ont 1 habitant);

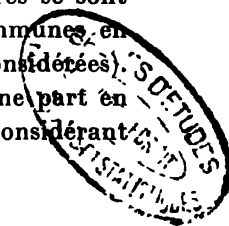
● En 1881, on comptait 67 communes de moins de 50 habitants; on en compte actuellement 982, soit 15 fois plus;

● En 1881, une commune sur 50 avait moins de 100 habitants; en 1968, on en compte une sur 10.

Le développement des très grandes villes peut être mis en relief par le nombre des villes de plus de 100 000 habitants : on en comptait 3 en 1836 (Paris, Lyon et Marseille), 10 en 1881 (compte non tenu de l'Alsace et de la Moselle), 17 en 1936, 24 en 1954, 37 en 1968.

La répartition des communes selon leur taille à différentes dates présente surtout de l'intérêt pour l'étude de l'évolution des petites et des grosses communes : l'augmentation du nombre des très petites communes ne peut provenir que du dépeuplement de certaines communes; l'augmentation du nombre des grosses communes provient bien sûr du développement des villes. Mais ces données ne font pas ressortir la façon dont ont évolué les communes de moyenne importance. Les décomptes correspondants sont en effet les résultantes de mouvements opposés : certaines communes se sont dépeuplées, d'autres se sont développées. On est ainsi amené à suivre l'évolution de la population des communes en les groupant selon leur taille à une certaine date (et non plus aux diverses dates considérées).

Cette méthode a été appliquée pour l'étude de la période 1936-1968, d'une part en considérant les communes classées selon leur taille en 1936, d'autre part en les considérant



selon leur taille en 1968. Dans les deux cas, on aboutit à des résultats semblables; ces résultats sont cependant plus caractéristiques dans le deuxième cas (tableau 7). On remarque notamment que les communes de moins de 1 000 habitants se sont dépeuplées, alors que les communes de plus de 1 000 habitants se sont développées. Le dépeuplement des petites communes a été d'autant plus sensible que ces communes étaient les plus petites (les communes de moins de 200 habitants en 1968 ont perdu en moyenne 24 % de leur population depuis 1936, les communes de 200 à 500 habitants 15 %, les communes de 500 à 1 000 habitants 6 %, alors que la population totale de la France a augmenté de 19 % au cours de cette même période.

Le développement a été particulièrement important dans le cas des villes moyennes de 10 000 à 20 000 habitants (+ 62 %) et de 20 000 à 50 000 habitants (+ 58 %). Les grandes villes ont fait l'objet d'un développement moins marqué, l'urbanisation dont elles sont le moteur étant freinée sur leur territoire par le manque d'espace et se réalisant surtout dans les communes de banlieue.

Ces résultats recouvrent naturellement des situations très variées. Parmi les communes de moyenne importance, un certain nombre ont connu un développement beaucoup plus rapide que les moyennes ressortant des données ci-dessus. De même, si les très petites communes, en général, voient leur population décroître régulièrement, quelques-unes d'entre elles, par suite de circonstances particulières, ont été l'objet d'un développement important.

TABLEAU 7

Évolution de la population des communes selon l'importance de leur population en 1968

Tranche de population totale (avec doubles comptes ¹) en 1968	Nombre de communes	Population totale en 1936	Population totale pour 1 000 habitants en 1936				
			1936	1954	1962 ⁽¹⁾		1968 ⁽¹⁾ définition 1962 (sans doubles comptes)
					définition 1954	définition 1962 (sans doubles comptes)	
Moins de 50 habitants	982	59 438	1 000	785	637	667	557
De 50 à 99 habitants	2 895	316 219	1 000	868	748	785	699
De 100 à 199 habitants	7 514	1 417 518	1 000	902	811	846	788
Moins de 200 habitants	11 391	1 793 175	1 000	892	794	829	760
De 200 à 299 habitants	5 822	1 718 079	1 000	918	848	877	829
De 300 à 399 habitants	4 018	1 604 769	1 000	929	865	897	859
De 400 à 499 habitants	2 776	1 391 776	1 000	935	877	907	880
De 500 à 499 habitants	12 618	4 714 624	1 000	927	861	892	854
De 500 à 699 habitants	3 964	2 495 874	1 000	949	906	936	920
De 700 à 999 habitants	2 860	2 413 543	1 000	968	942	970	968
De 500 à 999 habitants	6 824	4 909 417	1 000	953	924	953	944
De 1 000 à 1 999 habitants	3 618	4 578 337	1 000	993	1 003	1 023	1 060
De 2 000 à 2 999 habitants	1 061	2 075 452	1 000	1 037	1 109	1 117	1 202
De 3 000 à 4 999 habitants	877	2 450 316	1 000	1 085	1 196	1 195	1 316
De 5 000 à 9 999 habitants	642	2 909 129	1 000	1 125	1 293	1 283	1 468
De 10 000 à 19 999 habitants	345	2 821 499	1 000	1 146	1 390	1 377	1 623
De 20 000 à 49 999 habitants	237	4 472 693	1 000	1 114	1 372	1 353	1 577
De 50 000 à 99 999 habitants	60	2 680 858	1 000	1 078	1 304	1 292	1 434
De 100 000 à 149 999 habitants	18	1 618 554	1 000	1 040	1 199	1 182	1 301
De 150 000 à 199 999 habitants	9	1 068 970	1 000	1 059	1 257	1 231	1 376
De 200 000 habitants et plus ²	10	5 819 037	//	//	//	//	//
Ensemble	37 708	41 912 061	1 000	1 021	1 103	1 110	1 188

1. Les modalités de recensement sont exposées ci-dessous.

2. En raison de la surévaluation des populations des villes de Lyon et de Marseille d'après le recensement de 1936, l'évolution des populations des communes de 200 000 habitants et plus ne peut être valablement étudiée.

Communes-champignons

Quelques cas caractéristiques de communes en expansion rapide peuvent être relevés dans la Région parisienne. Citons Fontenay-le-Fleury dont la population est passée de 1 138 en 1954 à 2 922 en 1962 et à 12 035 en 1968, Massy (1954 : 6 380; 1962 : 19 355; 1968 : 37 224), Garges-lès-Gonesse (1954 : 4 834; 1962 : 10 483; 1968 : 27 312), Sarcelles (1954 : 8 377; 1962 : 35 943; 1968 : 51 803), Ris-Orangis (1954 : 5 576; 1962 : 9 247; 1968 : 23 750).

Certaines communes situées à la périphérie de grandes villes ont également connu un développement particulièrement rapide au cours des années passées, telles Chenôve, dans la banlieue de Dijon (1954 : 3 695; 1962 : 5 523; 1968 : 17 159), Échirolles, dans la banlieue de Grenoble (1954 : 3 762; 1962 : 7 111; 1968 : 15 429), Hérouvillle-Saint-Clair, dans la banlieue de Caen (1962 : 1 828; 1968 : 9 041), Grande-Synthe, dans la banlieue de Dunkerque (1954 : 1 551; 1962 : 3 003; 1968 : 12 561).

En raison de circonstances économiques particulières, quelques petites communes, bien que non situées à proximité de grandes villes, ont fait l'objet d'un développement très rapide. Un exemple caractéristique est fourni par la commune de Mourenx (Pyrénées-Atlantiques) qui, à la suite de la découverte et de l'exploitation du gaz naturel de Lacq, a vu sa population croître dans le rapport de 1 à 40 en 8 ans (1954 : 218; 1962 : 8 660).

Pour aider les communes concernées par ces développements accélérés à faire face aux charges qui découlent de la réalisation, sur leur territoire, d'importants programmes de construction, des recensements complémentaires de population sont effectués, depuis 1956, au cours des périodes séparant les recensements généraux. Ces recensements sont destinés à fixer une nouvelle population légale communale servant de base notamment à l'attribution de subventions. Ils ont lieu chaque année, en octobre, dans les communes qui en font la demande. Le recensement porte sur les habitants qui occupent des logements nouvellement bâtis et qui résidaient antérieurement dans une autre commune. En outre, une « population fictive » est accordée à ces communes en fonction du nombre de logements en cours de construction. Pour être homologués, les résultats de ces décomptes doivent répondre à certaines conditions et en particulier faire apparaître une augmentation de population égale à 20 % au moins. En octobre 1969, des recensements complémentaires ont été réalisés dans 240 communes (dont 64 dans la Région parisienne).

B. — LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES ET LA STATISTIQUE

Les diverses circonscriptions administratives constituent le cadre obligé de la collecte, du dépouillement et de la publication de la plupart des données statistiques. En particulier, à chaque circonscription doit correspondre une *population légale*. La population légale des communes sert de base pour l'application de nombreux textes législatifs ou réglementaires. Ces textes se réfèrent soit au chiffre exact de la population (par exemple, calcul des subventions de l'État aux communes, répartition de certaines ressources), soit à la « tranche » de population dans laquelle se trouve la commune (détermination du nombre de conseillers municipaux, du nombre et du niveau de rémunération des agents municipaux, etc.).

Les populations légales des circonscriptions administratives sont déterminées par les recensements généraux de la population dont il convient de dire quelques mots.

Recensements de la population

Le premier recensement de la population de la France a eu lieu en 1801. Avec une périodicité quinquennale trouvant son origine dans une ordonnance royale de 1882, les recensements français ont été effectués régulièrement depuis 1831, au cours des années dont le millésime se termine par 1 ou 6, avec quelques exceptions imputables aux guerres. Cette périodicité a cependant été rompue après la dernière guerre, les derniers recensements ayant eu lieu en 1946, 1954, 1962 et 1968.

Selon l'organisation actuelle, les recensements, prescrits par décret, sont préparés par l'I. N. S. E. E. et exécutés, sous son contrôle, par les maires. Ceux-ci assurent notamment la collecte des renseignements relatifs aux habitants, aux logements et aux immeubles par l'intermédiaire d'*agents recenseurs* recrutés à cet effet par leurs soins (quelque 100 000 agents recenseurs participent au recensement, pendant un mois environ). Les divers questionnaires collectés par les agents recenseurs sont classés et comptés par les services municipaux qui établissent la récapitulation des données essentielles recueillies, en vue de la détermination de la population légale de la commune. Questionnaires et bordereaux récapitulatifs sont transmis aux directions régionales de l'I. N. S. E. E. qui, avant d'entreprendre le dépouillement statistique des renseignements collectés, procèdent à la vérification des décomptes des mairies et fixent les populations légales des communes qui sont ensuite authentifiées par décret.

Population légale

La population légale d'une commune se décompose en *population municipale* et *population comptée à part* ⁽¹⁾. La population comptée à part comprend les personnes résidant dans certains établissements situés sur le territoire de la commune (établissements d'enseignement avec internat, casernes, sanatoriums,...). La population municipale comprend le reste de la population, c'est-à-dire essentiellement les personnes qui occupent des logements d'habitation dans la commune.

Depuis le recensement de 1962, les personnes appartenant à certaines catégories de population comptée à part (notamment élèves internes et militaires) et ayant par ailleurs une résidence personnelle sont également comptées dans la commune de cette résidence, au titre de la population municipale.

La population légale des communes peut ainsi comprendre des personnes qui sont comptées dans deux communes différentes. La totalisation de ces populations communales dans le cadre des cantons, arrondissements, etc. comporte donc des doubles comptes. C'est pourquoi on définit également, pour chaque commune, une population dite *sans doubles comptes* qui est additive quand on passe au niveau des cantons, arrondissements, etc. (les personnes considérées ne sont alors comptées que dans la commune où se trouve leur résidence personnelle). L'exploitation statistique du recensement est réalisée, bien entendu, à partir de la *population sans doubles comptes*.

Lors des recensements antérieurs à celui de 1962, les personnes recensées dans les établissements de population comptée à part étaient dénombrées uniquement au titre de la commune de l'établissement. Pour permettre l'étude de l'évolution des populations aux recensements successifs, les résultats du recensement de 1962 ont été établis à la fois selon la nouvelle méthode (*définition 1962*) et l'ancienne méthode (*définition 1954*).

1. Les textes dont l'application repose sur la population des communes se réfèrent soit à la population légale totale, soit à la population municipale.

Découpages géographiques

L'exécution et le dépouillement des recensements de la population soulèvent un problème de découpage géographique. Réalisés dans le cadre communal, sous la responsabilité des maires, les recensements doivent permettre de décrire avec le maximum de précision la physionomie générale du peuplement des communes. Avant d'effectuer les opérations de recensement proprement dit, les services municipaux doivent procéder à un découpage du territoire.

L'*agglomération de population*, définie en vue des recensements, est un ensemble de personnes habitant des maisons avoisinantes, situées sur le territoire de la même commune qui constituent un groupe tel qu'aucune maison ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et qui comprend au moins 50 personnes ⁽¹⁾.

Une commission municipale, instituée par le maire quelques semaines avant le recensement de 1968, était chargée de déterminer le périmètre de la (ou des) zones agglomérées de la commune.

La population municipale recensée dans l'agglomération du chef-lieu légal de la commune (agglomération qui comprend la mairie) constitue, au sens légal, la *population agglomérée au chef-lieu*. Le reste de la population municipale constitue la *population épars*.

Un certain nombre de textes réglementaires se réfèrent à cette subdivision de la population municipale des communes.

Depuis 1846, les recensements français fournissent en particulier une classification des communes en deux catégories, selon que leur population agglomérée est inférieure ou supérieure à 2 000 habitants. Les communes de la première catégorie sont qualifiées de *rurales*, celles de la seconde catégorie sont qualifiées d'*urbaines*. Nous verrons plus loin que, depuis 1954, l'I. N. S. E. E. définit de façon quelque peu différente les communes rurales et urbaines.

La population épars comprend en fait à la fois la population non agglomérée au sens strict et la population des *agglomérations secondaires*, c'est-à-dire autres que l'agglomération du chef-lieu de la commune.

La liste et la population des agglomérations secondaires actuelles d'au moins 250 habitants figurent dans le volume : « Recensement de 1968. Population de la France. Départements, arrondissements, cantons et communes ». Parmi ces agglomérations secondaires, 47 ont plus de 2 000 habitants, dont 32 sont plus importantes que l'agglomération du chef-lieu. Trois agglomérations secondaires ont plus de 10 000 habitants : on les trouve dans les communes d'Orvault (Loire-Atlantique), Meudon (Hauts-de-Seine) et Gonesse (Val-d'Oise).

En vue des opérations de recensement sur le terrain, le territoire des communes d'une certaine importance (de plus de 600 habitants environ) est découpé en *districts* de recensement, chaque district étant confié à un agent recenseur.

Dans le cas des villes de moyenne ou grande importance, le découpage du territoire revêt un intérêt qui dépasse les seules nécessités de la collecte. En effet, si le détail selon lequel les résultats officiels du recensement sont publiés descend jusqu'à la commune (la plus petite des circonscriptions administratives), l'élaboration des résultats du dépouillement statistique dans lequel sont analysées les diverses caractéristiques des unités recensées (individus, ménages, logements, immeubles) ne saurait s'accommoder d'un cadre aussi rigide. La nécessité de fournir des résultats statistiques dans un détail géographique plus

1. Cette définition, conforme aux recommandations de l'Organisation des Nations Unies, a été appliquée lors des recensements de 1962 et de 1968.

fin que la commune pour des villes comme Lyon ou Marseille par exemple n'a pas besoin d'être démontré.

Les villes d'une certaine importance (ainsi que les communes de leur proche banlieue) font ainsi l'objet d'un découpage en *îlots* qui, généralement, sont regroupés en *quartiers*. L'îlot est la plus petite surface limitée par des voies publiques, des voies privées (à condition qu'elles soient ouvertes à la circulation automobile publique) ou des obstacles naturels. Il correspond généralement à ce que l'on entend par *pâté de maisons*. Instauré en 1954 à Paris et quelques grandes villes, le découpage en îlots a été étendu en 1962 et en 1968 à toutes les agglomérations urbaines importantes. Le découpage en îlots et quartiers a été réalisé dès 1967, pour le recensement de 1968, en collaboration entre les mairies, les directions départementales du ministère de l'Équipement et du Logement, les services départementaux du Cadastre et les directions régionales de l'I. N. S. E. E.

Avant de clore cet examen des problèmes posés lors des recensements de la population par le découpage géographique des circonscriptions administratives, observons que, si les limites de ces circonscriptions sont bien fixées de façon précise, elles n'en ignorent pas moins dans certains cas les constructions. Certaines limites traversent ainsi des îlots, voire des bâtiments. Dans ce dernier cas, il peut en résulter des litiges entre les mairies auxquels il n'est pas toujours aisé d'apporter des solutions.

Définitions d'autres zones

La structure territoriale des communes est caractérisée, ainsi que nous l'avons vu, par un morcellement très accentué et par un accroissement continu de nombre des petites communes.

Depuis l'institution des communes en 1789, l'acuité des problèmes posés par la gestion des affaires communales n'a pas cessé de croître, en raison notamment des progrès de l'économie et des conditions de vie de la population. En particulier, le développement des tâches d'équipement qui incombent aux municipalités fait de plus en plus sentir la nécessité de déborder le cadre communal en matière de gestion administrative. Parallèlement à la pratique des fusions de communes qui, comme nous l'avons indiqué, n'a pas donné jusqu'à présent de résultats importants, même au cours des dernières années, de nouvelles communautés administratives, se superposant aux communes pour répondre à des problèmes particuliers, ont peu à peu vu le jour. La loi du 5 avril 1884, qui a défini le statut actuel des communes, a permis à celles-ci de coopérer par le jeu de *conférences intercommunales* et de *commissions syndicales*. La loi du 22 mars 1890 a donné la possibilité aux communes de constituer des *syndicats de communes* en vue de traiter des problèmes déterminés (syndicats à vocation unique). Plus récemment, ces systèmes de coopération intercommunale ont été développés par l'instauration de *syndicats à vocations multiples* et de *districts urbains* (ordonnances du 5 janvier 1959), de *communautés urbaines* (loi du 31 décembre 1966).

Ces diverses institutions qui, sauf rares exceptions, font appel au volontariat des communes, tentent de remédier, sur le plan de la gestion administrative, aux inconvénients résultant du morcellement communal. Elles ne présentent donc aucun caractère systématique.

La nécessité de s'affranchir des limites administratives et de tenir compte des réalités géographiques, démographiques et économiques en vue de l'étude des problèmes les plus variés a conduit à définir des zones géographiques particulières propres à servir de cadre aux investigations statistiques.

Ainsi, le ministère de l'Agriculture a procédé à la détermination de *régions agricoles* constituées par regroupement de communes. Ce découpage du territoire en 432 régions relativement homogènes fournit un cadre adéquat pour les études portant sur l'agriculture.

Les agglomérations

En ce qui concerne les centres urbains et leur périphérie, l'I. N. S. E. E. utilise très largement comme cadre de publication de résultats des recensements et enquêtes deux entités créées à cet effet : les *agglomérations urbaines* et les *zones de peuplement industriel ou urbain*.

Le développement des villes entraîne généralement celui des communes de leur périphérie, de telle sorte que les constructions des villes-centres et celles de leur banlieue ne présentent pas de solution de continuité. Les limites communales ne rendent alors plus compte de la situation réelle de l'habitat. Par exemple, si l'on compare l'importance de deux villes sans tenir compte de leur ceinture urbanisée, on ne devra pas en tirer de conclusion sur l'importance relative des deux ensembles urbains considérés. Le concept d'*agglomération urbaine* (on dit aussi *unité urbaine*) a été utilisé par l'I. N. S. E. E. pour la première fois à l'occasion du recensement de 1954.

On entend par *unité urbaine* une ou plusieurs communes sur le territoire desquelles se trouve un ensemble d'habitations qui présentent entre elles une continuité et comportent au moins 2 000 habitants. Dans cette optique, une commune est dite *urbaine* lorsqu'elle appartient à une unité urbaine. Une unité urbaine constituée de plusieurs communes est dénommée *agglomération urbaine multicommunale*; une unité urbaine constituée d'une seule commune est dénommée *ville isolée*. Les *communes rurales* sont les communes qui ne font pas partie d'une unité urbaine.

En raison du développement de l'urbanisation, la délimitation des unités urbaines doit être révisée périodiquement. De nouvelles agglomérations ont ainsi été définies à l'occasion du recensement de 1962, puis à l'occasion du recensement de 1968 ⁽¹⁾.

Les deux exemples caractéristiques suivants permettront de mesurer la portée du concept d'unité urbaine :

- Les deux communes les plus importantes du département du Doubs, Besançon et Montbéliard, sont peuplées respectivement d'environ 113 000 et 24 000 habitants (« population sans doubles comptes »). Les unités urbaines dont ces communes sont le centre sont peuplées chacune d'environ 115 000 habitants. Alors que les villes ont des tailles dans un rapport proche de 1 à 5, les agglomérations ont la même importance.

- La commune d'Orvault (Loire-Atlantique) a une population totale d'environ 13 500 habitants, dont 339 seulement sont « agglomérés au chef-lieu ». D'après la distinction traditionnelle entre communes urbaines et communes rurales, cette commune est rurale. Or, son territoire comporte une « agglomération secondaire » de population de près de 11 000 personnes, ce qui permet de la classer automatiquement parmi les communes urbaines au sens donné à ces mots par l'I. N. S. E. E. (cette commune fait partie de l'unité urbaine de Nantes).

Actuellement, la France comprend 1 519 unités urbaines (726 agglomérations urbaines multicommunales et 793 villes isolées) constituées au total de 4 036 communes urbaines.

1. La liste actuelle des agglomérations urbaines multicommunales et la méthode utilisée pour les délimiter figure dans le n° 4, 1968 de la revue *Études et conjoncture* (P. Le Fillâtre : « Révision de la délimitation des agglomérations urbaines utilisées par l'I. N. S. E. E. »).

La population de ces communes (population urbaine) représente 70 % de la population totale. Selon la définition traditionnelle, le nombre des communes urbaines est de 2 446 et leur population représente 66 % de la population totale.

D'autres ensembles de communes ont également été définis par l'I. N. S. E. E. : les *zones de peuplement industriel ou urbain* (Z. P. I. U.). Ces zones géographiques procèdent du même esprit que les unités urbaines, mais reposent sur une définition plus extensive. Elles couvrent toutes les unités urbaines et englobent certaines communes rurales répondant à diverses conditions, constituant ainsi des zones intermédiaires entre les unités urbaines et les zones purement rurales. Créées à l'occasion du recensement de 1962, les Z. P. I. U. ont fait l'objet, comme les unités urbaines, d'une révision de leur délimitation en vue de l'exploitation du recensement de 1968 : on compte actuellement 812 Z. P. I. U. (une Z. P. I. U. peut englober plusieurs unités urbaines), comportant au total 10 642 communes (les 4 036 communes urbaines et 6 606 communes rurales).

Signalons enfin que d'autres zones géographiques particulières ont été définies ces années dernières pour répondre à des objets déterminés, par exemple les *organismes d'études et d'aménagement d'aires métropolitaines* (O. R. E. A. M.) et les *organismes d'études et d'aménagement de vallée* (O. R. E. A. V.) qui sont également des ensembles de communes, et, naturellement, les regroupements de départements que sont les *circonscriptions d'action régionale*, plus communément appelées *régions de programme* ou même tout simplement *régions*.

Maurice VERNET

*Division « Démographie générale » de l'I. N. S. E. E.
(Département « Population et ménages »).*