MAPPE MONDE 89/4

La carte des 36 000 communes

Aliette DELAMARRE

RESUME La carte généralisée du maillage communal français, obtenue à partir d'un sondage spatial au quart, met en évidence des modèles régionaux caractérisés par des mailles inégalement fines. Cette division du territoire, héritée de la trame paroissiale, a été mise en mémoire par la création, en 1789, de l'institution communale. Seuls les travaux de géographie historique permettront de découvrir les mécanismes de sa mise en place à dater des X^e-XI^e, voire des VI^e et VII^e siècles.

• DECOUPAGE COMMUNAL
• FRANCE
• GEOGRAPHIE HISTORIQUE
• SONDAGE SPATIAL

ABSTRACT A smoothed map of the French «communes» network based on a 25% sample clearly outlines the existence of regional models with quite unequal lattices. This territorial division inherited from the pattern of parishes has been solidified by the creation in 1789 of the «commune» as an institution. It is only by intensive work in historical geography that it will be possible to discover how this network was settled going back to the 10th-11th centuries or even to the 6th and 7th.

• DIVISION INTO COMMUNES
• FRANCE
• HISTORICAL GEOGRAPHY
• SPATIAL SAMPLING

RESUMEN El mapa generalizado del canevás municipal francés, realizado a partir de un sondeo espacial al 25 por ciento, evidencia modelos regionales caracterizados por mallas de tamaño desigual. Esta división territorial, herencia de la trama parroquial, fue conservada merced a la creación de la institución municipal en 1789. Sólo las investigaciones de geografía histórica permitirán descubrir los mecanismos de su aplicación a partir de los siglos X-XI, incluso VI y VII.

• DIVISION MUNICIPAL
• FRANCIA
• GEOGRAFIA HISTORICA
• SONDEO ESPACIAL

Le maillage communal en 1989

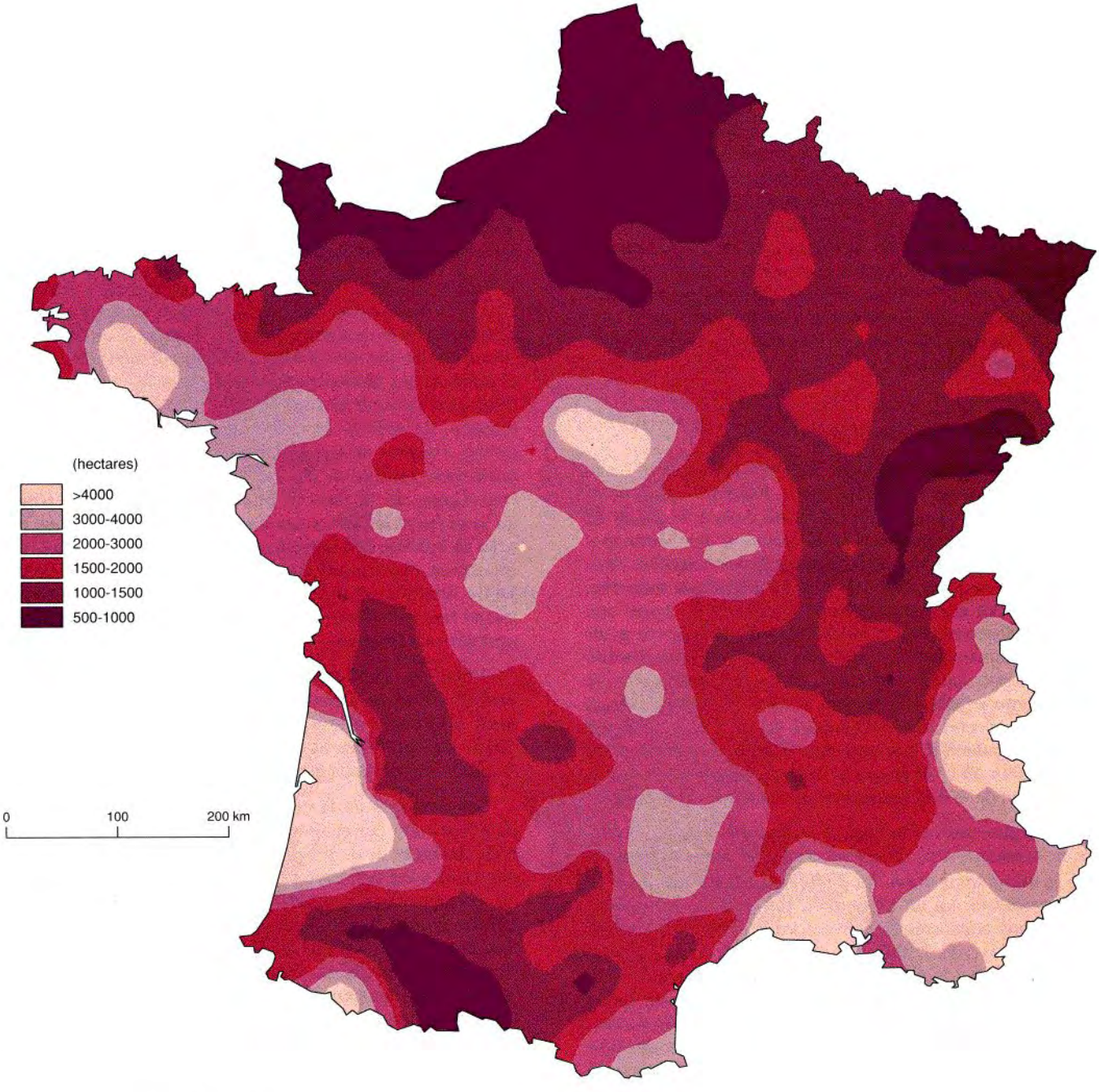
En 1958, J. Bertin (1) livrait la première représentation unifiée et exhaustive du maillage communal, sous la forme d'une carte au 1/2 000 000. Les «36 000 communes» en une seule image, véritable image emblématique du territoire!

Une telle carte révèle immédiatement les deux traits essentiels du maillage français: une *extrême finesse* d'ensemble et une *hétérogénéité de détail*. Une observation plus attentive suggère l'existence de *modèles régionaux* caractérisés par des mailles plus ou moins régulièrement lâches ou serrées. A partir d'une grille de points équidistants, espacés de 47,5 kilomètres (les deux premiers points ayant été choisis arbitrairement) nous avons établi un réseau régulier de cercles d'une superficie de 40 000 hectares chacun. Les cercles trop incomplets, en raison de la présence de côtes ou de frontières, ont été éliminés. Les observations ont donc porté sur 271 cercles couvrant 7930 communes et 122 423 km^2, soit en définitive un *sondage spatial* au quart (2).

Pour chaque cercle, nous avons relevé la superficie des communes inscrites en totalité, ou pour la moitié au moins, dans le cercle, ce qui conduit à des dépassements, par rapport aux 40 000 hectares, dont il a été tenu compte dans les calculs suivants. Puis, nous avons calculé la surface communale moyenne par cercle et le coefficient de variation des superficies des communes prises en compte. A partir de ces moyennes, reportées sur la grille, les isolignes ont été tracées à l'aide d'un programme d'interpolations. Ainsi, la figure 1 nous livre-t-elle une image lissée des dimensions moyennes des mailles communales au recensement de 1975. Les valeurs retenues pour construire la carte ont été choisies en faisant référence à la taille moyenne de la commune française (arrondie à 1500 ha) et à l'histogramme de fréquence des moyennes par cercle, qui montre une nette dissymétrie en faveur des valeurs supérieures à 1500 ha.

La généralisation obtenue confirme la forte cohésion spatiale des valeurs d'un même ordre de grandeur, et plus particulièrement des catégories extrêmes. Le deuxième enseignement, c'est la non-coïncidence entre cette répartition et les grandes divisions naturelles, liées au relief, à la structure ou au climat. La diagonale des plus grandes communes qui relie de manière quasi continue la Bretagne à la Provence, traverse les milieux les plus divers; de même, les trames les plus fines se rencontrent aussi bien dans les plaines d'Ile-de-France, le massif du Jura, les Pyrénées centrales que sur le plateau lorrain. L'hétérogénéité des tailles communales, si frappante sur les cartes exhaustives, a été mesurée au sein de chaque unité de sondage. A cette échelle, les coefficients de variation comportent peu de valeurs extrêmes: les 2/3 sont compris entre 0,45 et 0,70. Ce résultat confirme que l'hétérogénéité de détail est bien un trait dominant du maillage.

La méthode du χ^2 appliquée au tableau de contingence construit à partir de 3 classes de taille et 6 classes de coefficient de variation indique une liaison significative (au niveau de 0,02) entre la dimension moyenne des mailles et leur degré de régularité. Toutefois, il ne s'agit que de tendances, toujours assorties de contre-exemples. Les *indices d'homogénéité* les plus forts (0,3<CV<0,5) sont principalement associés aux maillages les plus lâches (>2000 ha) et secondairement aux plus serrés (<1000 ha). Inversement,



1. Le maillage communal

l'*hétérogénéité* est caractéristique des valeurs intermédiaires. C'est dire que les trames composées de mailles véritablement moyennes sont rares; le plus couramment, les espaces désignés par les valeurs comprises entre 1000 et 2000 hectares présentent des trames composites, comme par exemple le bassin de la Garonne, les plaines et plateaux de Champagne. Cependant, ce caractère irrégulier s'observe parfois au sein de maillages très fins.

La localisation de ces modalités de relation entre densité et homogénéité ramenées à 12 sur la figure 2 par souci de lisibilité, et complétée par un retour aux données, conduit aux remarques suivantes. Dans l'ensemble, il est possible de rendre compte des irrégularités les plus fortes. Le plus fréquemment, les discontinuités les plus marquées sont caractéristiques de situations de contact entre des unités topographiques très différenciées: fonds de vallées aux

trames serrées, laniérées, s'opposant aux versants de haute montagne, mais également aux surfaces des plateaux où se déploient des mailles plus larges et trapues. Un deuxième type, très présent dans le Sud-Ouest, résulte de l'inclusion de vastes communes urbaines au sein d'une trame rurale serrée. Une variante de ce type est fournie par les communes, urbaines parfois mais non nécessairement, dont le territoire est, par référence aux communes voisines, démesurément agrandi par la présence d'un domaine forestier; Saint-Germain-en-Laye, Fontainebleau sont les plus illustres représentantes de ce sous-ensemble. A ces configurations, établies de longue date, sont venues s'ajouter, récemment, 1972-1975, les effets de fusions. Les marques les plus visibles sont concentrées dans la partie est et sud-est de la Champagne; mais à l'échelle française cette situation demeure l'exception.

1789: la genèse d'un patrimoine

La commune de l'ancienne France, inséparable de la notion de distinction et de privilèges, disparaît logiquement dans la nuit du 4 août 1789. Le 14 décembre, le décret de l'Assemblée nationale pour la constitution des Municipalités et les instructions sur la formation des nouvelles Municipalités posent les bases du régime municipal moderne. Ainsi, «le mot commune... restait vacant» (3). Après une phase de tâtonnements, le vocabulaire se fixe. Après avoir désigné l'ensemble des habitants d'une agglomération (noyau de peuplement) au même titre que Municipalité, le mot Commune prend également le sens de circonscription territoriale (décret du 10 Brumaire an II, soit 31 octobre 1793). Cependant, il faut attendre l'édition du Dictionnaire de 1835 pour en trouver une définition complète et conforme au statut de la commune moderne selon le droit positif.

Sur le plan des institutions, l'Assemblée a donc innové. Encore convient-il de relativiser l'idée de rupture contenue dans le terme innovation. La culture du XVIII^{e} siècle, celle des hommes de loi en particulier, fut riche en réflexions, publications consacrées aux remèdes à apporter à l'administration des villes, propositions de réformes de «cette administration locale» trop souvent «en désarroi»; les années 1764-1771 furent même marquées par une brève expérience de «régime municipal uniforme et obligatoire». En dépit de bien des différences avec l'organisation mise en place en 1789, il semble juste de ne pas sous-estimer la part de filiation qui relie tous ces éléments. La rupture réside sans doute davantage dans la capacité d'application, dans le succès sous-tendu par la volonté révolutionnaire que dans la nature des propositions.

La continuité s'exprime évidemment beaucoup plus nettement à travers la conservation des divisions territoriales héritées comme cadre de la nouvelle institution.

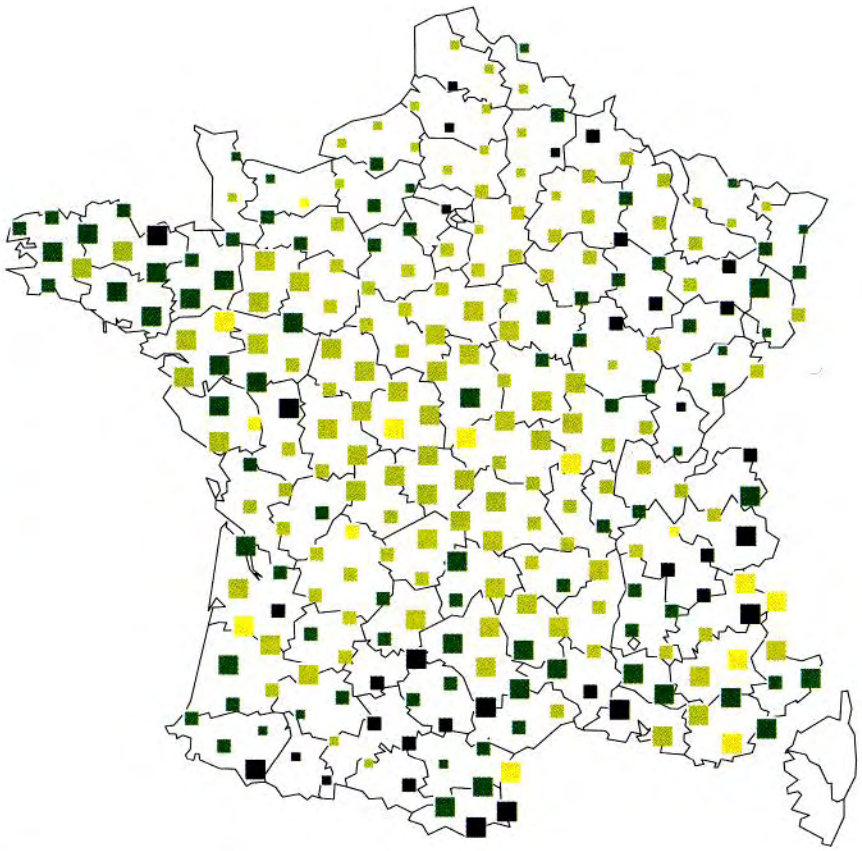
On sait que l'Assemblée qui décida de la création des départements se détourna très vite du projet, également contenu dans le rapport Thouret, de formation de 720 «grandes communes». Ces unités de 36 lieues carrées (environ 24 km de côté, 57 600 ha) introduisaient un changement d'échelle radical par rapport aux diverses circonscriptions en usage. Mais le débat semble avoir ignoré qu'un échelon inférieur, le canton, était prévu, portant à 6480 (9x720) le nombre des entités élémentaires. Sans doute ce projet était-il insuffisamment élaboré et précisé pour en permettre une juste appréciation. Mais, contrairement aux apparences, la décision d'installer «une Municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté d'habitants» manifestait moins un choix territorial qu'une option sociologique et politique.

Cette solution permettait de concilier des principes chers à la Révolution en cours, comme le principe d'égalité et de rationalité que traduisit aussi le choix d'un statut uniforme quelle que soit la taille (démographique) de la municipalité, et des préoccupations très présentes, souvent pragmatiques, comme le souci d'administrer au plus près du citoyen, de retenir un cadre adapté aux entités sociologiques vivantes et rapidement définissable. Elle exprimait enfin une perception des relations villes-campagnes très imprégnée de la pensée physiocratique. La méfiance qu'inspiraient les villes aux campagnes ne pouvait que fortifier la volonté de consacrer sur le plan institutionnel, leur séparation physique et fonctionnelle. La crainte de favoriser la domination des villes au sein de vastes regroupements fut sans doute la raison fondamentale du rejet des «grandes communes».

Ainsi, le choix effectué n'est pas issu d'une volonté conservatrice se dressant face une doctrine moderniste; mais le produit d'une combinaison entre des principes neufs, des préjugés et des représentations relatives aux meilleures conditions d'une bonne administration locale.

Les ouvrages de la collection *Paroisses et Communes de France* (4) permettent de retracer la mise en œuvre de cette décision, et de préciser dans quelle mesure l'héritage paroissial a été conservé pour cadre de la nouvelle commune. Auparavant, il convient de rappeler que les communautés d'habitants au sens socio-économique, constituées d'un nombre de feux variant le plus couramment de quelques dizaines à la centaine, étaient enserrées dans un double réseau: celui des paroisses, cadre d'accomplissement de la fonction religieuse mais aussi de fonctions temporelles, et celui des circonscriptions fiscales. Le plus souvent, communauté d'habitants, communauté des fidèles et communauté fiscale coïncidaient totalement. Mais tel n'était pas toujours le cas. Dans ces circonstances, quelles furent les entités privilégiées: la paroisse, la maille la plus grande ou inversement, la plus peuplée? Dans les départements analysée, la *commune s'est glissée dans le maillage paroissial* dans une proportion écrasante. Lorsqu'un choix s'impose, la maille *la plus fine* est généralement préférée. Cette observation se vérifie d'autant plus si l'on intègre les réajustements effectués durant le premier tiers du XIX^{e} siècle. Ainsi, par le biais d'une démarche essentiellement sociologique, le choix fondamental se porta sur une trame fine, au plus près des structures du peuplement.

CV \ Taille ha	500 <T< 1 000	1 000 <T< 2 000	T>= 2 000	Total
0,3 à 0,39	2	2	10	14
0,4 à 0,49	9	17	26	52
0,5 à 0,59	14	46	23	83
0,6 à 0,69	6	36	20	62
0,7 à 0,79	6	12	8	26
>=0,8	7	17	10	34
Total	44	130	97	271



2. Taille et régularité des mailles

1789	1800	1831	1881	1921	1936	1954	1968	1975	1982	1989
44 000	40 000	38 000	36 097	37 963	38 014	38 000	37 708	36 394	36 433	36 500

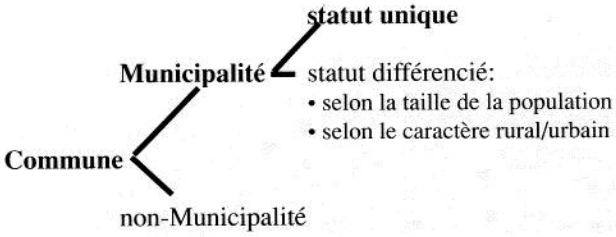
3. Evolution du nombre de communes (1789-1989)

Au total, si «89» constitue une date décisive, ce n'est pas en raison d'une innovation, mais parce que s'opère alors une cristallisation du maillage hérité à travers l'institution municipale, une *mise en mémoire de ce maillage*.

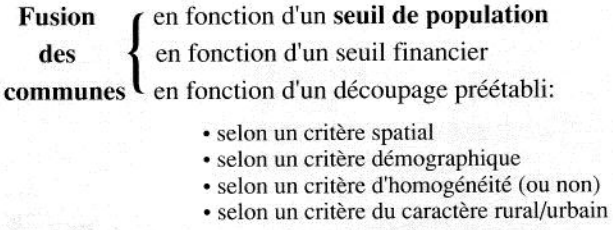
1790-1989: la transmission de l'héritage

Malgré l'incertitude qui pèse sur l'effectif initial des communes —le nombre de 44 000 habituellement avancé semble désormais surestimé—, il est clair que l'ordre de grandeur de cet effectif s'est conservé jusqu'à nous. Cette quasi immobilité des structures territoriales à l'échelon communal masque le fait que, depuis deux siècles, le maillage n'a cessé de devoir résister aux assauts des réformateurs. Ceux-ci ont agi soit indirectement, à travers les institutions, soit de front, en projetant de plus ou moins amples refontes du découpage communal.

Ces deux modes d'intervention sont schématisés dans les figures 4a et 4b. Dans le premier groupe, le projet le plus élaboré, appliqué de 1795 à 1800, est connu sous l'expression de «Municipalités de canton». Son objectif central était d'uniformiser les municipalités par référence à un critère démographique. Les communes de 5000 à 10 000 habitants étaient dotées d'une municipalité; celles de plus 10 000 de trois ou plus, tandis que les communes de moins de 5000, dessaisies de leur municipalité, étaient administrées par une municipalité de canton dont les compétences s'exerçaient sur l'ensemble des communes de moins de 5000 habitants du canton. Ceci aboutit à environ 10 000 *municipalités*; mais il doit être bien clair que le nombre des



4 a. Action sur les institutions



4b. Action sur le maillage

communes ne s'en trouva pas modifié. L'objectif avait été de remédier à certains inconvénients nés de l'émiettement communal, non de recomposer la carte des communes. La constitution de l'an VIII (1800) mit fin à cette expérience et rétablit une municipalité par commune. L'effectif était alors environ de 40 000, ce qui, quel que soit l'effectif réel en 1789, impliqua des fusions entre 1790 et 1800. Ce mouvement fut sans nul doute encouragé de 1800 à 1814, comme en témoigne l'attitude de certains préfets qui jugent que le nombre élevé de communes fait obstacle à l'action de l'administration et à la centralisation. Mais il ne semble pas avoir été puissamment organisé, afin de ne pas multiplier les conflits entre communes voisines et les besoins de police entraînés par une telle restructuration.

Plusieurs fois décidée entre 1820 et 1850, la politique de fusion systématique des communes les plus faiblement peuplées n'a jamais été appliquée avec l'autorité indispensable à son succès. Il faut attendre 1971 pour se trouver en présence d'un projet global de refonte de la carte des communes. L'ambition de la loi du 16 juillet 1971 sur les «Fusions et Regroupements de communes» était double: réduire très sensiblement le nombre des communes jugées trop peu peuplées et apporter une solution au morcellement administratif des agglomérations urbaines. Elle prévoyait la confection de plans départementaux sous la responsabilité du préfet. Or, dès ce stade, les résistances se manifestèrent avec netteté. Conscients d'un rapport de force très défavorable au projet, bien des préfets furent contraints d'y renoncer plus ou moins complètement. Au total, on aboutit à 3682 propositions concernant 10 143 communes —soit la perspective de 6461 suppressions—, principalement concentrées au nord-est d'une ligne Caen-Grenoble. Mais le bilan des fusions effectives se limita à 833, portant sur 2100 communes, soit, finalement, environ 1250 communes supprimées, c'est-à-dire 3,3% de l'effectif initial.

Un échec d'une telle ampleur résulte évidemmment de tout un ensemble de causes. La principale tient au fait que, historiquement, le commune a fourni le cadre des premières expériences démocratiques; elle est vécue comme indispensable au maintien de la démocratie locale. Mais ici, force est bien de constater qu'un glissement complet s'opère entre la conception de l'institution communale et le cadre spatial traditionnel hérité de cette institution. C'est l'en-semble qui est « ancré dans l'imaginaire collectif» (5). C'est dans cet esprit que l'on peut interpréter la volonté de conserver les structures territoriales en l'état, en termes de sauvegarde d'un patrimoine collectif qu'il importe de léguer intact.

En conclusion, pour comprendre véritablement les traits essentiels du maillage communal actuel, traits qui n'ont guère varié en deux siècles, il faudrait connaître le mode de formation de l'héritage paroissial transmis en 1789. Le trait principal à élucider est la *régionalisation du caractère dimensionnel* (fig. 1). Etant donné la stabilité du peuplement français, la permanence des localisations, mais aussi des effectifs, depuis le XII^{e} siècle au moins, à l'échelle de vastes ensembles régionaux, le problème posé renvoie à deux interrogations portant, l'une sur l'état de la trame élémentaire du peuplement en communautés agraires, l'autre sur les modalités d'établissement de la «grille» pa-roissiale aux X^{e} et XI^{e} siècles, voire dès les VI^{e} et VII^{e} siècles. Doit-on considérer que la diversité observée est principalement un «effet de trame», un «effet de grille», ou la résultante d'une combinaison de ces deux effets?

Théoriquement, plusieurs hypothèses sont concevables. La taille des unités de peuplement a pu varier, dans l'espace, en fonction des terroirs, des possibilités d'échange, des formes d'organisation sociale et des structures politiques, et, dans le temps, sous l'effet de différences dans la situation politique encadrant la mise en place des communautés, conduisant à une occupation de l'espace selon des maillages —de finages— plus ou moins serrés. Notons que les plus serrés coïncident avec les densités de population les plus fortes, et ceci depuis l'occupation celte parfois, ce qui suggère une taille démographique modale. Puis la grille paroissiale peut s'être superposée à cette trame de base, plus ou moins différenciée régionalement, selon diverses règles: par simple décalque, ou en opérant des regroupements par référence, soit à des seuils de population, soit à une logique spatiale. Les fusions effectuées à l'issue de crises ayant entraîné une forte dépopulation plaident en faveur du seuil démographique. Toutefois, d'importants travaux de géographie historique seraient indispensables pour vérifier la pertinence des hypothèses avancées.

(1) «La carte instrument de recherche», 1958, *Annales (Eco., Soc., Civ.)*, pp. 447-487.
(2) DELAMARRE A. et DURAND-DASTES F., 1984, «Le maillage communal», *Géoscopie de la France*, Paris, Librairie Minard, pp. 119-152.
(3) PETIT-DUTAILLIS Ch., 1947, *Les communes françaises*, Paris, Albin Michel.
(4) Laboratoire de Démographie historique, 1974 et suiv., *Paroisses et Communes de France*, Paris, EPHE, VI^{e} section.
(5) NOVARINA G. et MARTIN S., 1988, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros.