

## The Historical Review/La Revue Historique

Vol 5 (2008)

Histoires de Frontières

The Historical Review  
La Revue Historique



VOLUME V (2008)

Institut de Recherches Néohelléniques  
Fondation Nationale de la Recherche Scientifique

Institute for Neohellenic Research  
National Hellenic Research Foundation

**Frontières administratives et identités  
communales. Le cas de la France, XVIII-XXe siècles**

*Claude Motte, Marie-Christine Vouloir*

doi: [10.12681/hr.230](https://doi.org/10.12681/hr.230)

### To cite this article:

Motte, C., & Vouloir, M.-C. (2009). Frontières administratives et identités communales. Le cas de la France, XVIII-XXe siècles. *The Historical Review/La Revue Historique*, 5, 213-238. <https://doi.org/10.12681/hr.230>

## FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES ET IDENTITÉS COMMUNALES. LE CAS DE LA FRANCE, XVIII-XXe SIÈCLES

*Claude Motte et Marie-Christine Vouloir*

---

RÉSUMÉ: Parmi les différentes déclinaisons du terme “frontière” (naturelle, politique, administrative, identitaire), existe-t-il une combinaison d’entre elles qui résisterait le plus farouchement à l’épreuve du temps? Le cas de la France qui, au sein de l’Europe, connaît une exception administrative particulière, est intéressant à observer. Ses nombreuses frontières intérieures ont repoussé avec obstination toute tentative de réduction de leur nombre. Sans doute parce que, laissée à l’initiative des populations locales et respectée par les successifs gouvernements, la définition des territoires s’est appuyée sur la reconnaissance des identités communales construites au cours des siècles par le quotidien des habitants. La correspondance cartographique établie entre le tissu paroissial du XVIIIe siècle en France, et le maillage communal d’aujourd’hui illustre, en dépit des quelques variations observées, la remarquable stabilité de ses frontières administratives.

---

Le terme de “frontière” est souvent accompagné de qualificatifs différents. Nous n’en évoquerons que trois ou plutôt quatre. “Socio-culturel” ou “identitaire”, pour décrire un espace dans lequel des pratiques (langue, religion, mode de vie, etc.) sont identifiées, renvoie à la notion *d’aire* aux contours diffus qui *rassemblent* les êtres se reconnaissant dans une identité commune. “Naturel”, pour désigner un élément de la géographie physique qui constitue un obstacle sur la circulation d’un point à un autre du terrain: il faut traverser une rivière ou passer une montagne. “Politique”, pour introduire la notion d’État, défini par un *territoire* cerné de limites précises et fermées qui *séparent* “ce qui est dedans” de “ce qui est dehors”. “Administrative” enfin, pour signifier les circonscriptions établies par les États pour la gestion du territoire délimité par ses frontières extérieures.

Plus une frontière est matérialisée sur le terrain, plus elle révèle la peur de l’Autre et l’impérieuse nécessité de se protéger de cet Autre qui est ou pourrait devenir un danger (la clôture d’une propriété privée, les enceintes d’une prison, le Mur de Berlin, la Muraille de Chine, le Mur en Cisjordanie, etc.). À l’inverse, l’abaissement de frontières (le terme est signifiant: la garde est baissée) exprime l’apaisement des relations locales et une volonté de configurer un espace commun (l’espace de Schengen).

Les contours des frontières socio-culturelles, dessinées implicitement par l’ensemble des individus reconnus et/ou qui se reconnaissent dans une ou

plusieurs pratiques communes, transgessent le plus souvent les frontières politico-administratives. *A contrario*, ces dernières sont construites et imposées, souvent par la force, par un État pour gérer les territoires qu'il a soumis ou qu'il soumet à sa juridiction. Enfin, une frontière naturelle, montagne ou rivière, ne fait frontière politique ou administrative que par une décision politique ou administrative, sinon il se rencontre au moins autant d'exemples de frontières qui les suivent que de frontières qui les ignorent.

De cela, il apparaît qu'il n'y a pas de relation consubstantielle entre frontière naturelle, frontière politico-administrative et frontière socio-culturelle. Les limites que chacune dessine procèdent de domaines différents, le géographique, le politique et le culturel. Si, ici ou là, à un moment ou à un autre, elles se correspondent ou ne se correspondent plus, ce n'est que le résultat des aléas de l'intervention humaine. Mais, lorsqu'il se trouve qu'elles se correspondent, cette opportunité joue-t-elle sur la pérennité de leur adéquation?

Pour illustrer cette différence établie entre frontières imposées et frontières dessinées par le quotidien des habitants, la mise en place, au cours des années révolutionnaires et napoléoniennes, des frontières administratives de la France est intéressante à examiner. À cet égard, il y a véritablement, en France depuis plus de deux siècles, deux sources décisionnelles: au sommet, le gouvernement se réserve le droit de fixer les grands cadres territoriaux de l'administration; sur le terrain, les populations locales sont libres de se déterminer. Jusqu'à aujourd'hui, aucun gouvernement n'a réussi à imposer un remaniement fondamental du dernier échelon administratif, la commune.

Est-ce parce que, libres de se déterminer dans une nouvelle configuration administrative, les populations se sont tout naturellement définies dans celle de leur communauté de vie, construite de génération en génération, révélant ainsi une revendication existentielle, une "identité communale" préexistante à la fixation de ses limites territoriales établies ultérieurement par les opérations cadastrales de la mi-XIXe siècle? Quels sont les éléments qui lui donnent la force de résister aux évolutions démographiques<sup>1</sup> et socio-économiques des derniers siècles? Autrement dit, la commune française ne serait-elle pas bien autre chose qu'une simple coquille ou ressort administratif qui peut être modifié sans état d'âme?

L'exception française en ce domaine, brièvement exposée plus bas, ne peut se comprendre sans un rappel des principes et des étapes de la mise en place des frontières administratives de la France contemporaine. Nous présenterons

---

<sup>1</sup> Voir en Annexe 2 la répartition des communes en fonction de leur taille démographique en 1806 et en 1999.

ensuite un travail de cartographie historique qui associe une représentation des villages de la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, la carte de Cassini, et les frontières communales d'aujourd'hui. C'est sur cette représentation du territoire de l'époque que les limites des circonscriptions administratives mises en place en 1790 ont été dessinées, à main levée, par les membres du Comité de Division du Territoire. Enfin, deux exemples développés à la fin de ce texte illustreront le propos d'Hervé Le Bras qui, dans son ouvrage sur le peuplement européen, a écrit: les frontières, et dans notre cas les frontières communales, ne sont pas "plaquées sur un fond inerte de peuplement".<sup>2</sup>

### 1. L'"exception" française

Le réseau extrêmement dense de frontières administratives, et tout particulièrement de frontières communales, est une des spécificités du territoire français dans l'espace européen. La France connaît, à elle seule, presque autant de communes (36,565)<sup>3</sup> que l'ensemble des 14 autres membres de l'Union européenne (37,100). Une intervention dans un groupe de travail du Sénat en février 2001 précisait: "L'Union européenne est caractérisée par une forte densité institutionnelle. Ainsi, les quelques 370.5 millions d'habitants des 15 États qui la composent sont répartis entre plus de 80,000 unités de démocratie locale dont près de la moitié est constituée des communes françaises."<sup>4</sup> Cet état de fait résulte en partie de ce que, au cours de la seconde moitié du siècle précédent, la plupart des pays européens ont opéré une réduction importante du nombre de leurs communes,<sup>5</sup> non sans difficulté sans doute mais avec succès.

Seules, l'Espagne, l'Italie et la France (malgré une tentative peu fructueuse dans les années 1970), ont résisté à ce mouvement mais pour des raisons différentes. La première raison tient aux régimes politiques du milieu du XX<sup>e</sup> siècle qui, en Espagne et en Italie, ont brimé les libertés locales. Après la chute de ces régimes, les communes, ayant recouvré leur autonomie, n'étaient pas prêtes à subir une nouvelle mise en cause de leur existence.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Hervé Le Bras, *Le peuplement de l'Europe*, Paris: La Documentation française, 1996, p. 6.

<sup>3</sup> Les données chiffrées datent de 2001.

<sup>4</sup> P. Delivet, "La coopération intercommunale en Europe. Essai de typologie", intervention au Groupe de travail Sol et Civilisation, Vie des territoires et démocratie locale, Sénat, 6 février 2001 ([www.globenet.org](http://www.globenet.org)).

<sup>5</sup> Voir tableau en Annexe 1.

<sup>6</sup> Cf. J. Sekutowicz, "Les structures communales en France et en Europe", *Revue Administration* 134 (décembre 1986), pp. 57-74.

La seconde provient de ce que la dimension moyenne des communes, en Espagne et en Italie, était traditionnellement beaucoup plus importante qu'en France, aussi bien en superficie qu'en population. Leurs dimensions étaient sans doute déjà plus adaptées aux évolutions politiques et socio-économiques.

Enfin, et cela explique principalement la situation particulière de la France par rapport à l'ensemble des autres pays européens, le contenu même de la "commune", définie comme unité de base de gestion administrative d'un territoire, diffère car hérité de processus historiques propres à chaque pays. Le mode de désignation des "maires" ou du premier magistrat, l'étendue de ses compétences et de celles de son conseil, le nombre des services à charge des municipalités et leur mode de gestion, la fiscalité et les recettes municipales, tout cela varie considérablement d'un pays à l'autre. On peut citer deux exemples. Les communes italiennes n'ont qu'un pouvoir fiscal extrêmement faible<sup>7</sup> et elles sont soumises à la Commission centrale des finances qui examine annuellement leurs comptes. En Suède, les communes ont des budgets importants et elles ne sont soumises à la surveillance des tribunaux que si, et seulement si, un membre de la commune fait officiellement appel de décisions (fiscales par exemple) prises par la commune.<sup>8</sup>

Une telle variabilité dans le contenu du terme rend délicate la comparaison entre les pays illustrée par les difficultés rencontrées lors de la collecte des données pour une étude comparative sur les populations "communales" européennes.<sup>9</sup> La commune française est, en fait, beaucoup de choses à la fois qui se trouvent réparties différemment dans les autres pays européens. Elle est ressort administratif (état civil des individus), ressort fiscal (taxes municipales), ressort électoral (suffrage universel pour élection du président et du maire), ressort paroissial (l'église et le cimetière), ressort censitaire (dénombrements de population), ressort d'activités (artisanat, commerce), ressort d'enseignement (école primaire), ressort de police municipale, ressort de justice sociale (obtention de prestations sociales), ressort de sociabilité (associations sportives, culturelles), ressort festif (fête communale annuelle, le jour de celle du saint

---

<sup>7</sup> Cf. Charlotte Bontemps Di Sturco, *L'intercommunalité dans deux états européens. Analyse comparative France-Italie*, DEA Droit comparé, Université Paris II-Assas, 1999.

<sup>8</sup> Rapport de l'OCDE sur "La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration", 1997.

<sup>9</sup> Le Bras, *Le peuplement*. Les dénombrements de population s'appuient sur des unités locales de base variables selon les pays européens. Communes, *ikismis*, *freguesias*, *wards* ou "district électoral division" ne recouvrent pas la même réalité ni administrative, ni en terme de regroupement de population.

patron de la paroisse), ressort cérémonial (cérémonie du mariage civil, commémorations nationales, le maire ceint de son écharpe toujours au premier rang), etc. Tout ou presque du quotidien des habitants se trouvait –et se trouve encore souvent– au niveau de la commune et, pendant longtemps, rares étaient les démarches et les déplacements que les habitants, au cours de leur vie, étaient obligés d'accomplir en dehors de leur territoire communal.

Cet état de fait résulte des principes qui ont guidé les premiers moments de la mise en place de la nouvelle administration française.

## 2. *La mise en place des circonscriptions en France*

### *Les principes généraux*

Voulant “substituer l’égalité politique de toutes les villes et portions du royaume au monstrueux et contradictoire amas d’inégalités, dont le temps, le hasard, les abus, les priviléges, la faveur ou le despotisme, avaient composé le chaos”,<sup>10</sup> les premières séances de l’Assemblée nationale ouvre le débat sur le degré de précision souhaitable pour la réorganisation territoriale et administrative du pays. L’Assemblée doit-elle se contenter de dessiner seulement les grands cadres ou bien porter sa décision jusqu’au plus petit niveau local? Très vite un consensus s’impose pour laisser les populations se déterminer en liberté afin de respecter les convenances locales, comme le montrent les extraits suivants des débats du 12 novembre 1789:<sup>11</sup>

L'esprit de province considéré sous le rapport des habitudes, du sol, du climat, des coutumes, des mœurs locales, du genre d'industrie et de culture, cet esprit se compose d'une multitude de combinaisons qui échappent à l'autorité de la législation, et qu'elle doit même respecter. [...] En composant, par la création des “communes” [ambiguïté du vocabulaire M. Malouet parle ici non pas de la commune que nous connaissons mais justement d'un regroupement de communauté qui serait une subdivision du district.] une municipalité de plusieurs, enrégimenter pour ainsi dire des villes, bourgs et villages, qui avaient une existence propre et indépendante de toute autre municipalité, cette innovation sera pour toute la France une contrariété, une disconvenance sensible, sans avantage apparent; car s'il est utile d'établir un point central pour des intérêts communs d'un même district, d'un même département, la police et la gestion des affaires locales d'une ville et d'un

<sup>10</sup> Séance du 12 novembre 1789, “Nouvelles réflexions sur la nouvelle division du royaume”, par M. Rabeaud de Saint-Étienne, *Archives parlementaires*, Vol. X, éd. J. Madival et E. Laurent, Paris: Paul Dupont, 1878.

<sup>11</sup> *Id.*

bourg y doivent être abandonnées à leurs propres officiers, et c'est là ce qui constitue le régime municipal qu'il s'agit aujourd'hui de rendre universel et uniforme mais non de circonscrire dans des lieux privilégiés. [...] Ordonner dans toutes les parties de l'empire un véritable déplacement, sans que le peuple soit frappé par sa nécessité; attaquer à la fois l'amour-propre, les relations et les intérêts locaux des villes, bourgs et villages, c'est exciter un grand mouvement, sans qu'il puisse en résulter ni de grands, ni d'utiles effets. [M. Malouet, membre du Comité de Constitution]

Les habitants me chargent de réclamer pour chaque communauté et village une municipalité particulière, indépendante, chargée de la police et de l'administration. Instruits par l'expérience, ils ont conçu pour ce régime d'agrégation une aversion qu'il sera difficile de les faire revenir. Si, dans l'état de servitude dont vous venons de sortir, ils se sont montrés si jaloux de l'affranchissement de cette tutelle que les villes exerçaient à leur égard, combien en seront-ils plus jaloux aujourd'hui qu'ils ont appris à connaître tout le prix de la liberté. [M. Pérez, député d'Auch]

Toutes les localités ont été scrupuleusement étudiées, toutes les convenances consultées, tous les droits soigneusement pesés; et l'on peut dire, avec assurance, qu'il n'est pas une petite ville, pas un village, dont on ait tâché d'établir les rapports avec ses voisins, avec autant d'exactitude, que s'il eût été le seul dont on eût à s'occuper. [...] Avec quel scrupule n'a-t-on pas calculé les dépenses et les pas qu'on voulait épargner aux peuples, vérifié l'existence des communications, évité les obstacles, consulté les moeurs et les habitudes! [M. Rabeaud de Saint-Étienne, membre du Comité de Constitution]

En fait, ce dernier orateur parle ici du soin apporté au choix des chefs-lieux des départements et des districts. Mais, connaissant les innombrables réclamations et contestations engendrées par ces choix –d'où même parfois l'établissement temporaire de chefs-lieux alternatifs– l'on comprend que cette Assemblée, en invoquant le noble motif du respect des libertés locales, ait reculé devant l'énormité de la tâche d'une réorganisation micro-locale.

Le décret fondateur du 22 décembre 1789 met donc à bas les cadres de l'administration de l'Ancien Régime et divise la France en départements, districts, cantons et municipalités et réaffirme les termes de celui du 12 novembre 1789: "Il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne."

En ce qui concerne les limites supérieures, l'Assemblée ayant fixé l'architecture générale de l'édifice administratif, l'Instruction du 8 janvier 1790 laisse aux administrations locales toute liberté pour des réajustements de limites:

L'Assemblée nationale a tracé les limites de chaque département et de chaque district, telles qu'elles ont paru convenables au premier aperçu. Si les détails de l'exécution font découvrir le besoin ou la convenance de quelques changements à cette démarcation, [...] les corps administratifs, une fois formés et établis en chaque département et district, deviendront les juges naturels de ces convenances locales. Ils feront, de concert entre eux, toutes les rectifications dont leurs limites respectives se trouveront susceptibles pour concilier l'intérêt des particuliers avec le bien général.

Le décret du 16 février 1790 fixe cette fois durablement les trois niveaux d'administration que nous connaissons encore aujourd'hui, et précise le nom et le nombre des départements, des districts par département et des cantons par district. Mais rien sur le nombre de municipalités. Depuis lors, les modifications apportées à cette structure ne remettront pas à cause son principe à trois niveaux, seul leur nombre sera modifié.

#### *Le niveau départemental*

Le niveau départemental ne connaîtra qu'une augmentation du nombre de ses ressorts, passant de 83 en 1790 à 95 aujourd'hui pour le territoire métropolitain. Ces créations répondent à des motifs différents: quatre départements sont créés par augmentation du territoire national (le Mont-Blanc en 1792, perdu en 1815, réintégré en 1860 sous le nom de Savoie; le Vaucluse et les Alpes Maritimes en 1793, et le Léman, perdu en 1860, lui aussi réintégré en 1860 sous le nom de Haute-Savoie); un (en Corse en 1793) pour rétablir la tradition insulaire;<sup>12</sup> un (la Loire en 1793) pour punir la ville de Lyon qui s'était rebellée contre le gouvernement jacobin en 1793; un (le Tarn-et-Garonne en 1808) pour remercier la ville de Montauban de l'accueil triomphal qu'elle avait réservé à l'Empereur lors de sa visite la même année; et enfin un 90e (le Territoire de Belfort en 1870) par fait de guerre qui, par ailleurs, modifiera sensiblement les contours des départements lorrains et alsaciens; puis, plus proche de nous, quatre en 1962 (ceux de la couronne parisienne) pour tenir compte de l'évolution de la Région parisienne.

---

<sup>12</sup> L'Île de Corse a formé un seul département en 1790, puis deux, le Liamone et le Golo en 1793 qui seront réunis en 1811 pour être à nouveau séparé en 1975 sous le nom de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, et prochainement soumis à référendum pour une possible nouvelle réunification.

### *Les niveaux intermédiaires*

Les niveaux intermédiaires, districts, arrondissements et cantons, seront eux beaucoup plus travaillés. L'intermède de 1795-1799, marqué par l'instauration des municipalités cantonales qui reçoivent certaines fonctions enlevées aux communes et toutes celles des districts –qui, de ce fait, sont supprimés– est un échec. La Constitution de l'An VIII (1799) rétablit, entre le département et la commune, un niveau intermédiaire, celui des districts, mais en les nommant arrondissements et en diminuant fortement le nombre de même que celui des cantons.<sup>13</sup> Depuis lors, le nombre des arrondissements et celui des cantons suivent une courbe inverse, descendante pour les premiers et ascendante pour les seconds.<sup>14</sup>

### *La commune*

Qu'en est-il au niveau communal? En 1789 et 1790, l'urgence est l'établissement des municipalités qui doivent servir de cadre aux élections de la représentation nationale. Des municipalités existaient depuis plusieurs siècles déjà, essentiellement dans les villes, et la réforme inachevée de 1787 sur les Assemblées provinciales et municipales avait eu la volonté de les établir jusque dans les communautés de campagne. Le décret du 14 décembre 1789 prend en compte cette situation:

Les municipalités actuellement en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtel de ville, mairies, échevinats, consulats, sous quelque titre et qualification que ce soit, sont supprimés et abolies, et cependant les officiers municipaux actuellement en service, continueront leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils aient été remplacés. Les officiers et membres des municipalités actuelles seront remplacés par voie d'élection. [...] Toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature, et sur la même ligne dans l'ordre de la Constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elle celui de maire; toute autre dénomination, soit pour les corps municipaux, soit pour leurs chefs est abolie.

Deux décrets apportent ensuite quelques règles pour la mise en place des municipalités. Celui du 20 janvier 1790, pour régler la situation des communautés

<sup>13</sup> Dans les limites de la France métropolitaine d'aujourd'hui, il y avait, en 1790, 560 districts et 4824 cantons qui deviennent, en 1801, 371 arrondissements et 2916 cantons. Cf. *Atlas de la Révolution française*, Vol. V, Le Territoire (2), Paris: EHESS, 1989, p. 125.

<sup>14</sup> On compte aujourd'hui 329 arrondissements et 3876 cantons pour la France métropolitaine seule.

mi-parties de deux provinces, fait référence au clocher pour situer le chef-lieu des futures assemblées municipales: "Les villes, villages, paroisses et communautés qui sont aujourd'hui mi-parties entre différentes provinces, se réuniront pour ne former qu'une seule municipalité, dont l'assemblée se tiendra dans le lieu où est le clocher." Celui du 16 février 1790 évoque les municipalités en ces termes:

Dans toutes les démarcations fixées entre les départements et les districts, il est entendu que les villes emportent le territoire soumis à l'administration directe de leur municipalité, et que les communautés de campagne comprennent tout le territoire, tous les hameaux, toutes les maisons isolées dont les habitants sont cotisés sur les rôles d'imposition.

Ces textes, en faisant référence aux deux éléments –le religieux et le fiscal– qui avaient peu à peu structuré au cours des siècles précédents l'espace de vie des habitants, autorise la reproduction à l'identique de l'émettement paroissial existant dans la hiérarchie administrative nouvellement mise en place.<sup>15</sup> Pour peu qu'ils se rassemblent dans la même église et qu'ils honorent leurs morts dans le même cimetière ou bien qu'ils soient portés sur un même rôle d'imposition, le moindre agrégat d'habitants prétend au rang de municipalité dont certaines mêmes ne sont constituées que d'une seule famille.<sup>16</sup>

Évidemment consciente de ce risque, l'Assemblée nationale, dès 1790: "invite les membres des municipalités établies en chaque paroisse à seconder de tout leur zèle la réunion de communautés contiguës, que le voisinage, l'état de la population et les autres convenances locales appelleront à s'agréger pour composer une assemblée primaire".<sup>17</sup> Quelques mois plus tard, l'Assemblée rappelle qu'"il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions; et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir."<sup>18</sup> Et cependant, bien qu'il soit impossible d'en connaître précisément le nombre, environ 41,000 municipalités –les historiens s'accordent sur cette estimation– sont établies en

---

<sup>15</sup> Voulue par souci du respect des convenances locales et/ou subie par peur devant une réforme trop "révolutionnaire", cette réelle continuité se retrouve aussi, après bien des hésitations (le notaire, le juge de paix, ou l'instituteur?), par la loi du 20 septembre 1792, dans le choix du maire comme responsable de l'état civil jusqu'alors tenu par le curé de la paroisse.

<sup>16</sup> Le cas du département de l'Aveyron est à cet égard le plus significatif.

<sup>17</sup> Instruction du 8 janvier 1790 sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs.

<sup>18</sup> Instruction du 12 août 1790 sur les fonctions des assemblées représentatives.

1790, c'est-à-dire à peu de choses près le nombre de communautés paroissiales d'Ancien Régime.

De la commune, il n'est question que dans la première Constitution, celle de septembre 1791. Celle-ci définit ce que l'on doit entendre par commune: "Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes forment les communes", définition reprise dans la loi relative au partage des biens communaux de juin 1793: "Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales." Enfin, le décret du 31 octobre 1793 impose le terme de commune à l'exclusion de tout autre: "La Convention nationale, sur la proposition d'un membre, décrète que toutes les dénominations de ville, bourg et village sont supprimées et que celle de commune leur est substitué." La diversité des termes –ville, bourg, paroisse, village, communauté de campagne– recouvrant en fait une réelle diversité, ce "monstrueux et contradictoire amas d'inégalités", dans les types de regroupements de la population et leur représentation au niveau national. L'instauration de l'égalité politique, dans le cadre des municipalités, entre ces entités de peuplement issues de l'ancienne administration, opère ainsi un glissement quasi automatique de celles-ci vers les communes.

Très vite, deux problèmes surgissent: la détermination indispensable des limites communales pour une bonne gestion des territoires; et le nombre important de très petites communes qui rend impossible la désignation d'un personnel municipal compétent.

La délimitation des territoires communaux –ce qui nous ramène précisément au problème de la frontière– prendra plusieurs dizaines d'années pour son achèvement dans les années 1850. Le marquage des territoires des communautés, jusqu'en 1790, n'avait fait l'objet d'aucun règlement uniforme et leur finage était un "territoire vécu au quotidien par les paysans", selon une pratique d'usage coutumier éventuellement reconnu par les autorités judiciaires ou administratives de l'époque.<sup>19</sup> Dès 1791, l'Assemblée nationale donne les "règles à suivre dans la levée des plans du territoire des communautés". Cependant l'existence de biens communaux en indivision entre plusieurs villages –ou même en usage commun entre quelques habitants seulement à l'intérieur d'une communauté– entraîne de nombreuses contestations. La loi du 10 juin 1793 fixe donc leur mode de partage entre les communes mais reconnaît, de plus, une division infra-communale, nommée "section de commune", qui

---

<sup>19</sup> Cf. A. Follain, "Les communautés rurales en France. Définition et problèmes (XVe-XIXe siècles)", *Histoire et Sociétés Rurales* 12/2 (1999), pp. 11-62.

préserve la propriété et la jouissance exclusive de ces biens aux seuls habitants concernés. En établissant une distinction entre les biens de la “commune” et les biens des “sections”,<sup>20</sup> afin de respecter au plus près la propriété et l’autonomie de ces plus petites “communautés d’intérêts”, l’Assemblée offre à celles-ci la possibilité de réclamer une indépendance pleine et entière qu’elles n’avaient pu obtenir à l’origine, et plusieurs en useront par la suite. Ici encore, la continuité avec l’état précédent est affirmée, clairement exprimée à nouveau dans une circulaire ministérielle de 1806: “Les conseils municipaux des communes respectives délibéreront sur les changements à opérer, ou sur leurs droits aux terrains contestés. Le titre principal du droit de l’une ou de l’autre sera toujours l’état non contesté où étaient les choses en 1790 et antérieurement.”<sup>21</sup> Le trouble des années révolutionnaires après 1791 avaient interrompu les opérations de levée des plans cadastraux. Elles sont reprises en 1807 mais à nouveau interrompues, ou du moins freinées, par les guerres de la fin de l’Empire napoléonien. Elles se développent enfin de manière continue à partir de 1822 pour s’achever dans les années 1850. Ce temps fort de l’établissement des frontières communales offre l’opportunité parfois saisie par les autorités départementales d’obtenir des regroupements de petites communes.

Car le cas de ces communes, trop faible en population et en ressources, est un véritable casse tête pour les administrations départementales, prises entre les contraintes d’une bonne gestion de leur territoire<sup>22</sup> et les injonctions<sup>23</sup> maintes fois répétées par les différents gouvernements: ne rien imposer, ne faire que proposer, suggérer, favoriser et, dans tous les cas, consulter les populations et respecter les convenances locales. À la fin du XXe siècle, ce principe est encore en vigueur: “Il ne saurait y avoir de fusions autoritaires de communes.

---

<sup>20</sup> Une commune rattachée à une autre devient automatiquement “section” de la commune de rattachement et l’article 5 de la loi municipale de 1837 précise que: “Les habitants de la commune réunie conserveront la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature.”, et l’article 6: “La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement.”

<sup>21</sup> Circulaire du 13 mars 1806 relative à la délimitation des territoires communaux dans *Recueil des circulaires et instructions émanées du ministre de l’Intérieur de 1790 à 1813 inclusivement*, Paris: Paul Dupont, 1850-1852.

<sup>22</sup> Voir en Annexe 4 l’exemple d’un extrait des registres des arrêtés d’une sous-préfecture en 1802.

<sup>23</sup> Sinon même les désaveux exprimés par des décrets qui cassent des décisions préfectorales afin de satisfaire quelques unes des innombrables pétitions d’habitants réclamant contre des fusions imposées.

L'inscription dans ce plan doit être comprise avant tout comme une incitation à la réflexion.”<sup>24</sup>

La processus est simple: les autorités départementales proposent, les corps municipaux délibèrent et le gouvernement prononce mais il ne prononce que rarement contre l'avis des communes, en témoigne l'échec des nombreuses et répétitives propositions préfectorales de fusions. Seule exception à ce schéma, la période de la confection du cadastre entre 1820 et 1850. Un des arguments systématiquement mis en avant par les habitants pour refuser un rattachement s'appuie sur la configuration du terrain: rivière en crue ou forêt à traverser, chemins dangereux, éloignement du nouveau chef-lieu proposé, etc. La rigueur et la précision exigées dans le relevé topographique des lieux, nécessaires aux relevés cadastraux, permirent dans un certain nombre de cas de lever cet argument pas toujours réellement fondé, le plus souvent exagéré. Cette période connaît donc un mouvement relativement important de fusions de communes d'autant que la loi municipale de 1837 autorisait de passer outre le désaccord des conseils municipaux pour les communes de moins de 300 habitants. Mais bien avant même que cette disposition ne soit abolie en 1852 lors de la “première”

---

Le cas du département de l'Aveyron est exemplaire. Le premier préfet nommé en 1801, devant l'impossibilité de désigner un personnel municipal compétent dans nombre de communes de son département, avait institué une administration par “mairie” qui regroupait en certain nombre de petites communes. Celles-ci adressèrent de nombreuses réclamations. Bien que ces réunions aient été déclarées “illégales et inconnues du gouvernement, et ne devant pas subsister” selon un rapport au ministre de l'Intérieur en 1804, parce que “la circonscription existante [en mairies] rend impossible la connaissance du vœu des anciennes communes” (le ministre de l'Intérieur au préfet de l'Aveyron, 1808), l'administration préfectorale maintint sa décision: “Il est prouvé qu'en voulant exécuter la loi à la lettre, on se mettrait dans l'impossibilité de faire marcher l'administration, les anciennes communes où on n'a pas jugé à propos d'êt.” (le préfet au ministre de l'Intérieur, 1816).

Finalement, un avis du Conseil d'État en 1828, “considérant que l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 5 messidor an 8 tendant à substituer à la division territoriale par commune une division par mairie formée de l'agglomération de plusieurs communes est illégal”, commande au préfet de l'époque de rétablir les anciennes communes dans leurs limites et de lancer la procédure légale de consultation des conseils municipaux pour réaliser les réunions qui seraient cette fois en accord avec les volontés locales. La plupart de ces communes retrouveront ainsi leur administration propre et celles qui accepteront un rattachement le décideront, le plus souvent, avec des communes autres que celles qui avaient été imposées par le premier préfet.

<sup>24</sup> Loi du 16 juillet 1971. Cf. J. de Kervasdoué, L. Fabius, M. Mazodier et F. Doublet, “La loi et le changement social: un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes”, *Revue Française de Sociologie* 17 (1976), p. 439.

décentralisation administrative, de nombreuses reprises d'indépendance sont observées. Ce mouvement de balancier est visible également dans les années 1970-2000. Les commissions d'élus mises en place dans le cadre de la loi de 1971 sur les fusions-associations de communes ont proposé la suppression d'environ 5500 communes, et les plans des préfets 9700. Seules un peu plus de 1000 disparaissent définitivement auxquelles il faut ajouter les 220 autres qui ont depuis retrouvé leur rang de commune. En synthèse de ces mouvements, sur deux siècles pleins, à peine 10% des communes françaises ont consenti à perdre leur autonomie et pourtant plus de 50% d'entre elles présentent au dernier recensement de 1999 moins de 500 habitants, chiffre extraordinairement faible par rapport à la moyenne des autres communes européennes.<sup>25</sup>

Quelles sont donc ces "convenances locales" à l'égard desquelles les gouvernements successifs manifestent tant de prudence sinon de respect, comme un prix à payer pour la paix sociale. Que craignent ces habitants à se voir administrés par une commune voisine? De quoi souffrent-ils donc pour réclamer parfois pendant des décennies avant d'obtenir gain de cause? Hostilité, jalouse, rivalités séculaires, délaissage des intérêts du plus faible au profit du chef-lieu,<sup>26</sup> obstacles naturels et frais pour se rendre au chef-lieu, brigandages qui nécessitent la présence d'un maire responsable de l'ordre public, mais donnons la parole à un sous-préfet du département de l'Ariège en 1850:

Les diverses communes ont manifesté la plus grande répugnance à voir cesser leur existence comme commune séparée. Les habitudes, les traditions, et surtout l'esprit de rivalité locale sont profondément blessés par ce projet. Les populations de chaque commune actuelles accoutumées à être administrées séparément, à traiter leurs affaires et leurs intérêts en particulier se considèrent comme des familles qui vont être détruites par leur fusion avec d'autres. Elles ne peuvent se faire à l'idée d'admettre ce qu'elles appellent des tiers, des étrangers dans la gestion de leurs affaires. Elles craignent par-dessus tout de se voir absorber par cette commune voisine plus considérable qui va prendre sur elle une prépondérance naturelle, exercer une sorte de suprématie. Les personnes les plus importantes de ces localités, prévoyant que cette mesure va les amoindrir, les écarter du premier rang, les dépoiller de leur écharpe, les éloigner du conseil municipal, excitent les esprits, irritent la susceptibilité naturelle de leurs concitoyens et ravivent le feu

<sup>25</sup> Voir tableau en Annexe 1.

<sup>26</sup> Circulaire ministérielle de 29 août 1849: "Un grand nombre de sections motivent leur demande d'érection en commune sur ce fait que leurs intérêts matériels sont systématiquement négligés par l'autorité municipale, et que toutes les ressources sont dépensées au profit du chef-lieu. Il arrive souvent que ces griefs soient fondés."

assoupi de vieilles rancunes locales. Enfin, elles redoutent avec plus de raison la mauvaise administration de leur intérêt par un conseil municipal dont la majorité appartiendrait à la section à laquelle elles devraient être réunie.

Nous précisons que la commune dont fait état le sous-préfet présente 108 habitants et qu'il est question de la réunir à sa voisine qui, elle, en compte 159...

Aujourd'hui les motifs sont-ils franchement différents? Qu'on en juge en lisant les plaintes des habitants de Montfavet (section de la commune d'Avignon, département du Vaucluse) qui réclame leur indépendance:

Le toit de notre église prend l'eau mais il y a quatre-vingts monuments historiques à entretenir en Avignon !!! ; les impôts locaux en hausse pour payer la ville alors que l'on attend toujours un poste de police ouvert après 19 heures; un terrain vague caché derrière l'église alors que les deux communes voisines qui ont déjà conquis leur indépendance possèdent un boulodrome climatisé.<sup>27</sup>

Au dernier recensement de 1999, six communes sont totalement inhabitées et 1006 comptent au plus 50 habitants. Que reste-t-il de cette identité communale révélée par son nom<sup>28</sup> et maintenue en vie à l'intérieur de ses frontières en dépit de toute rationalité? Les frontières communales parce qu'elles procèdent de l'expression de la volonté des populations –il est question ici plus du principe de leur existence que de la précision de leur tracé– sont, en fait, des frontières identitaires et sont devenues, l'on pourrait dire, un élément du patrimoine national.<sup>29</sup>

Les mettre en relation avec un autre élément du patrimoine français, la carte de Cassini, nous semble pertinent pour tenter de comprendre, par une approche de terrain, le glissement qui s'est opéré en quelques années de la paroisse d'Ancien Régime, espace multiforme aux contours imprécis, vers la commune incarnée dans ses frontières. Ce faisant, deux siècles plus tard et grâce

<sup>27</sup> Cf. un article de *l'Événement du Jeudi*, du 11-17 avril 1996.

<sup>28</sup> La suppression d'une commune entraîne la disparition de sa dénomination dans l'ensemble des textes produits par l'administration, considérée comme une "petite mort". Nombreuses donc sont les réunions de communes qui associent les deux anciennes dénominations: "La relation entre un nom et un lieu [...] contribue à faire de cette désignation un témoin du passé [...]", selon J.-G. Mathé, dans *Acta Géographica* 117/1 (1999), pp. 55-63.

<sup>29</sup> Expression d'une démocratie souvent qualifiée de directe ou de proximité à la française. L'intercommunalité, instituée par les dernières lois sur la décentralisation, à travers les communautés de communes, se développent rapidement car elle ne remet pas en cause le principe de l'existence communale.

aux techniques de la cartographie informatique, nous accédons au souhait exprimé en 1792 par un curé de Normandie dans une lettre adressée à l'Assemblée du district de Montvilliers (département de Seine-Maritime):

Il serait souhaitable de choisir sur les cartes [il s'agit de la carte de Cassini dite Carte de l'Académie] tous les clochers comme étant les plus convenables pour former le centre et le chef-lieu d'un arrondissement à la fois municipal et paroissial; envoyer ensuite ces lieux désignés aux districts, cantons et municipalités pour connaître leurs avis et contradictions. Laisser alors la liberté à ces dernières de se réunir au chef-lieu le plus commode pour les habitants car les particuliers savent mieux que les autorités ce qui leur convient le mieux.<sup>30</sup>

### *3. Une cartographie historique des territoires communaux. Cassini et les limites communales contemporaines*

L'objet de cette cartographie historique est d'étudier le passage de la paroisse d'Ancien Régime à la commune issue des réflexions révolutionnaires. Le paysage paroissial d'Ancien Régime est un espace ouvert (aucune limite paroissiale n'est dessinée sur la carte Cassini). Les habitants du plus petit hameau savaient parfaitement, quelle que soit la complexité du découpage, de quelle instance ils relevaient, qu'elle soit religieuse, fiscale ou judiciaire, même si fréquemment elles ne se recoupaient pas. En faisant apparaître ses frontières, la commune d'aujourd'hui est identifiée par son territoire délimité, borné, cadastré.

Pour ce faire, nous avons réalisé un montage cartographique audacieux<sup>31</sup> puisqu'il s'agit de superposer un fonds de carte du XVIII<sup>e</sup> siècle –la carte de Cassini– et un fonds de cartes du XX<sup>e</sup> siècle –le fonds des limites administratives de l'Institut national géographique (IGN).

---

<sup>30</sup> Citée par A. Dubuc, "Réunions de paroisses et de communes en Seine-Inférieure (1790-1830)", *101<sup>e</sup> Congrès national des sociétés savantes*, Vol. I, Lille: Histoire moderne, pp. 283-303.

<sup>31</sup> Ce montage est achevé depuis février 2004, date d'ouverture au public du site Cassini (<http://cassini.ehess.fr>). Dernière mise à jour, octobre 2008.

### *La carte de Cassini*

La carte de France dite de l'Académie ou carte Cassini<sup>32</sup> est en réalité un ensemble de 181 feuilles, réalisé selon la méthode de triangulation géodésique.<sup>33</sup> Les travaux de levés, dont les différents calculs devinrent plus précis grâce à l'amélioration technique apportée aux instruments de mesure, se sont échelonnés de 1749 à 1790. Commencés avec César-François Cassini de Thury, ils se termineront avec son fils Jacques-Dominique Cassini. Ils feront l'objet de deux campagnes de levés, la seconde essentiellement pour vérifier, compléter et corriger les premiers relevés.

Le titre de cette œuvre cartographique est *Carte générale et particulière de France*, ce qui sous-entend que l'échelle choisie est inhabituelle pour l'époque: 1/86,400 (1 ligne pour 100 toises). Il s'agit d'un compromis qui permet de visualiser les détails tout en ayant une vue d'ensemble. On peut ainsi distinguer une paroisse d'une abbaye, un prieuré d'une commanderie, un sentier d'une route, un champ d'une vigne, d'un terrain boisé, apercevoir les carrières, les moulins à vent autant que les moulins à eau... Cette carte est exceptionnelle à plusieurs titres: elle couvre l'ensemble du royaume de France de l'époque,<sup>34</sup> elle est exacte et sa qualité ainsi que sa précision font que nous pouvons survoler la France du XVIII<sup>e</sup> siècle et imaginer ce qu'étaient les bourgs, les villages et hameaux, les canaux, les forêts, les bois et les jardins...de la France d'Ancien Régime.

L'ensemble des feuilles a fait l'objet de deux jeux d'impression, le second, retardé par la Révolution française s'achevant en 1815. La première feuille imprimée fut celle de Paris dès l'année 1756. L'exemplaire numérisé de ces feuilles que nous a procuré la Bibliothèque nationale<sup>35</sup> correspond à la première édition. Il a comme particularité d'être un exemplaire aquarellé ce qui lui donne une profondeur et un relief que n'a pas l'exemplaire en noir et blanc et en fait une véritable œuvre d'art. L'autre différence étant que chaque feuille a été

<sup>32</sup> La plupart de nos informations sur la carte Cassini ont été recueillies dans le livre de Monique Pelletier, *La carte de Cassini. L'extraordinaire aventure de la carte de France*, Cahors: Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1990, réédition Paris 2002.

<sup>33</sup> La triangulation géodésique consiste à lier par un réseau de triangles des points situés sur la zone à cartographier et à déduire, trigonométriquement, la mesure directe d'un unique côté (base) du premier de ces triangles la longueur des côtés de tous les autres. La carte Cassini s'appuie sur le maillage géodésique établi entre 1683 et 1744.

<sup>34</sup> N'en font donc pas partie: le comté de Nice, le royaume de Savoie et la Corse.

<sup>35</sup> *Carte en couleur*, Cassini de Thury, César-François, Bnf Richelieu Cartes et Plan (env. 60 cm x 95 cm).

découpée en 21 morceaux –en tout cas pour les feuilles complètes– qui ont été collés sur une toile de jute, ce qui permet de plier la carte sans l'endommager et de la ranger dans un fourreau, l'ensemble tenant dans une malle de voyage.

Les géomètres qui ont arpентé le royaume, étaient accompagnés de notables ou de curés locaux, pour répondre aux objectifs de Cassini: mesurer le royaume et déterminer “le nombre presque innombrable de bourgs, de villes et de villages semés dans toute son étendue”. Ce qui sous-entend le dénombrement, le positionnement et l'identification des lieux par rapport à la méridienne de Paris et à sa perpendiculaire. Il s'agit donc d'une carte géométrique et non topographique. D'ailleurs les éléments de la topographie –essentiellement le relief, le réseau fluvial et routier– ne sont pas traités avec la même rigueur, ils sont tracés à main levée. Cela se traduit aussi par des oublis. Il suffit de parcourir la carte pour constater qu'une rivière, un chemin, une route s'arrêtent brutalement parce que non repris au passage d'une feuille sur une autre, que tous les habitats ne sont pas reliés au réseau routier et qu'il est difficile de savoir si les montagnes qui entourent la ville de Grenoble sont plus ou moins élevées que celles de l'arrière pays de Marseille.

#### *Le fonds IGN des limites administratives*

C'est un fichier vectoriel des contours et des chefs-lieux des 36,565 communes françaises actuelles, issu d'une des quatre grandes bases de données produites par l'IGN<sup>36</sup> en coordonnée Lambert II étendu, dont l'échelle est au 1/100,000e. Elle a été constituée à partir de la numérisation des cartes IGN au 1/50,000e et de l'imagerie spatiale SPOT, la précision de la localisation (décamétrique) lui conférant le rôle de référentiel national.

#### *Le montage cartographique*

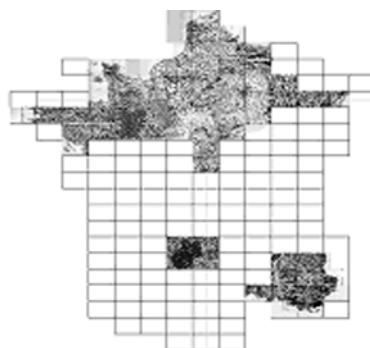
Grâce à la technologie informatique liée à la cartographie, nous avons pu assembler les 181 fichiers des feuilles scannées de la carte Cassini, puis construire la superposition des images raster avec les cartes vecteurs, de projections et d'échelles différentes: projection Cassini au 1/86,400e et projection Lambert II étendu au 1/100,000e. L'on peut ainsi accéder, via un écran de micro-ordinateur, à ce riche patrimoine cartographique.

Il a fallu commencer –puisque nous avons fait le choix d'utiliser l'exemplaire couleur– par le travail minutieux de l'assemblage des 21 morceaux de chaque feuille afin de restituer la continuité territoriale à l'intérieur de

---

<sup>36</sup> BD Alti, BD Carto, BD Topo et Géoroute.

chacune d'entre elles. Ensuite, il a fallu juxtaposer les fichiers Cassini dans un tableau d'assemblage général ce qui a été possible grâce à l'inscription aux quatre coins de chaque feuille de leur distance en toises par rapport à la méridienne de Paris et à sa perpendiculaire.



Les coordonnées de ces points de référence convertis en mètres, la conversion des deux projections calculée, il a été alors possible d'obtenir la superposition des couches vectorielles IGN qui donne d'une part les limites actuelles des départements, des arrondissements, des cantons et des communes et d'autre part la localisation de leurs chefs-lieux.

#### *La base des données communales*

La base de données est issue en partie de la collecte des informations réalisée dans le cadre de la collection des *Paroisses et communes de France*,<sup>37</sup> éditée par les Éditions du CNRS. Elle a été complétée pour l'ensemble du territoire métropolitain et donne accès, par simple clic sur un lieu, aux informations suivantes, sous forme de pop-up (petite fenêtre en surimpression):

- Populations communales aux 33 recensements réalisés depuis 1793 jusqu'à aujourd'hui
- Date des créations et des fusions de communes
- Date des modifications des limites administratives supérieures
- Date des changements de nom officiels<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Collection des *Dictionnaires des paroisses et communes de France*, éd. Claude Motte, 47 départements publiés en 40 volumes.

<sup>38</sup> Les variantes orthographiques ne sont pas prises en compte. L'index toponymique actuel comprend quelques 90,000 éléments.

Au cours de ces deux siècles d'observation, l'histoire parfois chaotique des communes (créations, disparitions, changements de noms, changements de circonscriptions supérieures) a rendu leur identification délicate dans un certain nombre de cas. Mais, l'association des données cartographique, démographique et administrative permet maintenant de suivre un à un les lieux de peuplement depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à travers les événements qui ont affecté leur existence et l'évolution du nombre de leurs habitants.

#### 4. Exemples

##### *Une frontière naturelle réclamée par les habitants. La rivière de la Mayenne entre les départements de l'Orne et de la Mayenne*

Le cas d'une douzaine de communes appartenant aux départements de l'Orne et de la Mayenne donne un bon exemple d'une frontière naturelle –la rivière de la Mayenne– instituée frontière administrative par décision législative afin d'accéder aux demandes des populations riveraines à l'encontre des volontés préfectorales.

Les limites départementales créées en 1790 respectent le plus souvent les contours des anciennes provinces. Or, il existait aux marges de certaines provinces –c'est le cas entre la Normandie et le Maine– quelques communautés dites “mi-parties”: une partie du territoire avec le clocher relevait, pour la fiscalité et la justice, d'une province, l'autre partie relevait d'une province voisine. La limite départementale instituée en 1790 entraîna de ce fait la constitution de deux communes différentes dites “mixtes”, une dans chaque département et sous la même dénomination. Les habitants réclamèrent contre l'éclatement de leur communauté paroissiale s'appuyant sur le décret du 20 janvier 1790 qui stipulait que les villes, villages, paroisses et communautés mi parties entre différentes provinces devaient se réunir “pour ne former qu'une seule commune dont l'assemblée se tiendra dans le lieu où est le clocher”. Mais chaque préfet entendait conserver sous sa juridiction ces portions de territoires. Finalement, 40 ans après, la loi du 30 mars 1831 trouve un accord par échanges de communes et rectifie les limites en réunissant les communes deux à deux, dans l'un ou l'autre département, en suivant une partie du cours de la rivière de la Mayenne: “La limite entre les deux départements de l'Orne et de la Mayenne sera désormais déterminée par la ligne ponctuée [...] suivant le cours de la Mayenne depuis Couterne jusqu'au chemin dit la rue de Saint-Hernier.” Et, pour faire bonne mesure, les limites de deux communes, celles de Loré et de Geneslay du département de l'Orne, sont aussi remaniées de façon à ce que leurs limites suivent, au sud, la rivière. En effet, ces anciennes communautés n'étaient

pas mi-parties sur les deux provinces mais la rivière traversait leur territoire. La limite départementale de 1790 respectait donc cette situation qui, selon le sous-préfet en 1810, était cependant préjudiciable "...à l'action de l'administration et de la justice de la paix. Il faudrait faire en sorte que les habitants n'eussent point de rivières dangereuses à passer pour se rendre soit à leur église soit à leur bourg." La loi de 1831 attribue alors les portions situées, au sud sur la rive gauche, aux communes de Melleray et de Rennes-en-Grenouille, dans le département de la Mayenne, afin que la nouvelle limite départementale suive, à cet endroit aussi, le cours de la rivière.

#### *Résistance des frontières communales*



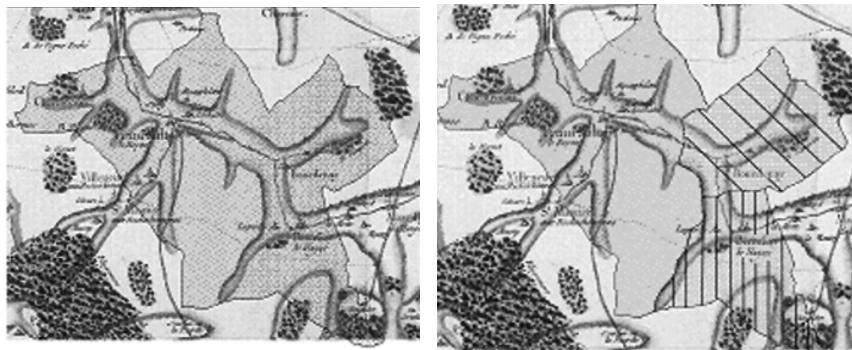
1801, 5 communes:  
Bercenay-le-Hayer, Bourdenay, Charmesseaux,  
Trancault, Villeneuve-aux-Riches-Hommes



1832, 3 communes:  
Bercenay-le-Hayer, Bourdenay, Trancault

Cet exemple montre l'obstination des populations à refuser toute remise en cause de leur statut identitaire de commune. Ces communes ont connu, au long des deux siècles, des mouvements de fusion qui furent suivis, parfois de nombreuses années après, d'une reprise d'indépendance.

Dans le département de l'Aube, parmi les communes du canton de Marcilly-le-Hayer, se trouvaient en 1801 les cinq suivantes: Trancault, Bourdenay, Bercenay-le-Hayer, Charmesseaux et Villeneuve-aux-Riches-Hommes. Toutes pourvues d'une église, elles sont situées dans une région sans relief, quatre d'entre elles sur les rives d'une petite rivière, l'Orvin, et de ses affluents, mais la carte Cassini ne montre aucun chemin qui les reliait. Elles se trouvent d'ailleurs à l'écart de voie de communication importante. C'est une région d'habitat groupé, pas ou peu de hameaux ou d'écarts sur leur territoire. Seule, Trancault possédait un château sur son territoire.



1972, 1 commune:  
Val-d'Orvin

1999, 3 communes:  
Bercenay-le-Hayer, Bourdenay, Trancault

Leurs populations en 1806 étaient de peu d'importance pour Charmesseaux (25 hab.) et Villeneuve-aux-Riches-Hommes (22 hab.), et de taille dans la moyenne basse de l'époque pour Trancault (239 hab.), Bourdenay (244 hab.) et Bercenay-le-Hayer (283 hab.).

En 1832, Charmesseaux et Villeneuve-aux-Riches-Hommes sont réunies avec Trancault bien que toutes deux aient accru leur population, respectivement à 31 habitants et 28 habitants. C'est l'époque à laquelle les préfets pouvaient imposer, sans l'accord des conseils municipaux, des réunions de communes pour celles dont la population était inférieure à 300 habitants. C'est aussi l'époque des relevés du cadastre et aucun obstacle naturel ni l'éloignement des églises ne légitimaient une résistance à cette fusion. Trois communes demeurent donc mais leur population ne cesse de décliner. Un siècle et demi après, en 1968, Trancault ne compte plus que 159 habitants, Bourdenay 123 et Bercenay 146.

En 1972, conscientes des difficultés à survivre avec des populations aussi faibles et ébranlées par les assurances de la loi sur les fusions-associations nouvellement votée, les trois communes s'associent sous le nom du Val-d'Orvin, du nom de la rivière qui les arrose, aucune n'ayant accepté que l'une d'entre elles donne son nom à la commune fusionnée. Des rivalités sinon des haines tenaces les mènent à la rupture en 1999, revenant ainsi à la situation de 1832. Leurs populations sont pourtant extrêmement petites: 144 habitants pour Trancault, 123 habitants pour Bourdenay et 135 habitants pour Bercenay.

Annexe 1  
Les “communes” dans les différents pays européens

	Année de la réforme	Avant	Après	2001	Population (millions)	Moyenne hab./comm.
France	1971	37,708	36,394	36,565 communes	59.9	1638
Allemagne	1968-70	24,278	8514	13,862 Städte und Gemeinden	82.1	5922
Autriche	–	–	–	2359 Gemeinden	8.0	3391
Belgique	1975	2359	596	589 communes	10.2	17,317
Danemark	1967	1387	277	273 kommuner	5.3	19,413
Espagne	1978	8150	8150	8089 municipios	39.8	4920
Finlande	–	–	–	452 kunta		
Grèce	1994-97	5761	1033	900 dimoi et 133 koinotites	10.5	10,164
Italie	1970	8032	8066	8100 comuni	57.6	7111
Luxembourg	–	–	–	118	0.4	3389
Pays-Bas	1951	1012	774	504	15.7	31,150
Portugal	–	–	–	[308 municipios] 4241 freguesias	10.0	[32,467] 2358
Suède	1952-68	2500	279	289 kommuner	8.8	30,449

L’Irlande et le Royaume-Uni présentent une structure administrative si différente qu’il est difficile de les faire paraître dans ce tableau comparatif. Quant au Portugal, les *freguesias* sont des paroisses qui ont dernier rang d’administration locale dans certains domaines, il semble donc intéressant de les comparer avec les communes plutôt que les *municipios* qui, parfois, regroupent des parties de *freguesias* seulement.

Sources:

- Sekutowicz, “Les structures communales”, p. 58.
- site [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int), état de juin 2001, *Le processus de décentralisation en Europe*.

Annexe 2  
 Répartition des communes françaises par classe  
 (nombre d'habitants et pourcentage de la population), en 1806 et en 1999

	1806 Nombre en %		1999 Nombre en %		1806 % de la population	1999 % de la population
0 habitant	*0		**6			
1 à 49	225	3.43 %	1106	10.99 %	0.33 %	0.44 %
50 à 99	1138		2905			
100 à 499	19,941	50.25 %	17,290	47.29 %	19.92 %	7.58 %
500 à 999	11,232	28.30 %	6695	18.31 %	26.53 %	8.02 %
1000 à 1999	5305	13.37 %	4055	11.09 %	24.22 %	9.65 %
2000 à 4999	1522	3.84 %	2713	7.42 %	14.39 %	14.24 %
5000 à 9999	224	0.56 %	943	2.58 %	5.07 %	11.11 %
10,000 à 49,999	87	0.22 %	748	2.05 %	5.24 %	26.25 %
50,000 à 99,999	7	0.02 %	68	0.19 %	1.76 %	7.56 %
100,000 à 299,999	1	0.00 %	31	0.08 %	0.35 %	8.15 %
plus de 300,000	1	0.00 %	5	0.01 %	2.20 %	7.01 %
Total	39,683	100.00 %	36,565	100.00 %	29,561,336	58,518,748
Moyenne d'habitants par commune				745		1.600

\* le recensement de 1806 fait paraître 25 lacunes, plus 513 communes omises dans les départements de l'Aveyron, des Pyrénées-Atlantiques et de la Haute-Vienne, parce qu'administrées temporairement par des "mairies", selon une décision préfectorale "illégale" (voir note 22).

\*\* au recensement de 1999, six communes n'ont aucun habitant. Leur maintien répond à un devoir de mémoire à l'égard de ces communes qui subi une destruction totale au cours de la 1ère Guerre Mondiale. Le mode de désignation de leur maire est cependant différent: il est nommé par le préfet et non élu au suffrage universel comme c'est le cas pour toutes les autres.

Source 1806: selon le relevé des populations, commune par commune, à partir de l'exemplaire du recensement conservé au SHAT (Service Historique des Armées de Terre) et aux Archives Nationales.

Source 1999: selon le recensement de l'INSEE 1999 (Populations légales, CD-ROM), et population totale sans double compte.

## Annexe 3

## Évolution du nombre des communes en France, 1790-1999

À territoire constant (limites actuelles)

1790	1794	1801	1820	1841	1861	1921	1975	1999
41,000	40,873	40,609	39,139	37,820	37,510	37,963	36,394	36,565

Source 1790: estimation selon Follain, "Communautés".

Source 1794: A.N., F/2 (I)3\* ou 4\* selon Follain.

Source 1801: selon notre fichier. Selon A.N., F/2 (I)10\* (cf. Follain), 40,613 communes.

Source 1820: recensement rectifié par estimation avec les deux Savoie et les Alpes Maritimes selon les chiffres du 1861.

Source 1841: *Dictionnaire général des villes, bourgs, villages, hameaux et fermes de la France contenant la nomenclature complète de toutes les communes et de leurs écarts*, par Duclos, Paris et Limoges 1855. Rectifié par estimation avec les deux Savoie et les Alpes Maritimes selon les chiffres du recensement de 1861.Source 1861: *Nouveau dictionnaire complet des communes de la France, de l'Algérie et des autres colonies françaises*, par Gindre de Mincy, 3e édition, Paris 1868.

Source 1921-1975-1999: recensements quinquennaux. Remarquons le nombre de communes entre 1975 et 1999 augmente à nouveau.

## Nombre de communes absorbées et créées de 1801 à 1999

## Légende:

- a signifie commune rattachée après 1801 et jusqu'à aujourd'hui
- C signifie commune créée après 1801 et jusqu'à aujourd'hui
- a.C signifie commune rattachée puis ultérieurement rétablie
- C.a signifie commune créée puis ultérieurement rattachée

Nombre de communes	Total	a	a.C	a.C.a	a.C.a.C	C	C.a	C.a.C
	40,609	4845	578	22	4	821	36	2

Parmi les 857 communes créées (C. + C.a), un nombre important concerne des communes qui, non déclarées comme telles en 1790 ou qui avaient perdu leur statut avant 1801, ont réclamé jusqu'à obtenir le rétablissement de leur indépendance.

## Annexe 4

Séance du 15 frimaire an XI [6 décembre 1802]

Extrait des registres des arrêtés de la sous-préfecture de Bagnères

(Hautes-Pyrénées)

Proposant des réunions de communes

*Un grand nombre de municipalités de cet arrondissement n'est propre qu'à enrayer l'administration publique. L'autorité supérieure, qui les surveille et leur donne le mouvement, est arrêtée par l'incapacité des individus qui remplissent dans les communes les fonctions municipales; ceux-ci le sont à leur tour par le défaut des moyens pour fournir aux dépenses communales. Rebutés dans leurs fonctions par leur propre inaptitude, par le manque d'argent pour fournir aux dépenses, par les soins qu'ils doivent prendre pour faire ce qu'ils n'entendent pas, par les fautes qu'ils commettent, ils se démettent de leurs places; et l'on ne peut souvent les remplacer qu'en faisant encore de plus mauvais choix. La manière dont les registres de l'état civil ont été tenus depuis le commencement de la révolution atteste l'ignorance, l'apathie, et dans certains cas la mauvaise foi de ceux qui les ont rédigés. Quelle que soit la faute que les maires ou les adjoints commettent, ils trouvent toujours leur excuse dans leur incapacité, dans les personnes auxquelles ils sont obligés de se confier, ou dans le défaut de fonds pour fournir aux dépenses.*

*La cause principale de tous ces inconvénients provient d'avoir érigé en communes des hameaux qui ont moins de dix, vingt ou trente maisons; on ne peut trouver dans certains assez de citoyens pour former le conseil municipal, et encore moins pour le renouveler. Quelles lumières peut-on trouver dans de si petites communes, parmi des gens qui habitent les montagnes et qui ont été privés de l'instruction publique? On en trouve quelqu'un que la fortune a distingué, ou à qui le curé ou le vicaire avait donné quelques principes d'écriture oubliés par le non usage. Il y a des communes dont le territoire est resserré dans des bornes si étroites, que les centimes additionnels qu'elles imposent pour les dépenses communales ne suffisent pas aux frais de l'abonnement du bulletin des lois, du papier timbré de leurs registres, et des messagers qui leur portent les paquets. Elles n'ont aucun moyen pour acquitter les autres dépenses, en sorte que leur Budget présente des arriérés qu'elles ne peuvent solder, et un déficit considérable dans les dépenses courantes. Il faut donc réunir ces communes pour diminuer leurs dépenses, ou les autoriser à imposer au-delà de cinq centimes, franc pour les acquitter, ce qui serait une surcharge pour elle qui ne serait pas partagée par les autres communes.*

*L'amour propre de certaines communes qui se plaisent à se régir elles-mêmes, leur rivalité envers celles qui pourront être désignées pour être le chef-lieu, les biens que certaines possèdent, pourra leur inspirer des répugnances pour cette réunion; mais elle est commandée par un intérêt majeur qui surpassé cet inconvénient.*

*Le projet de réunion que le sous-préfet présente a été formé sur des renseignements qui lui ont été donnés par des citoyens estimables, et sur le plan que son prédécesseur avait conçu, auquel il a fait peu de changements nécessités en partie par la nouvelle circonscription des cantons. Il ne peut pas cependant se flatter d'avoir entièrement atteint le but désiré. Il y a encore des réunions trop modiques, des réunions peuvent être mal assorties. Il serait à désirer que les communes opérassent elles-mêmes ces réunions.*