

La population légale des communes

63 235 568 habitants au 1^{er} janvier 2006

Département de la Démographie, Insee

Les chiffres de population des 36 685 communes françaises ont été officialisés le 30 décembre 2008, par décret paru au *Journal officiel*. Ils ont pris effet au 1^{er} janvier 2009. Depuis 2004, le recensement de la population est réalisé selon une nouvelle méthode, reposant sur deux principes : des enquêtes annuelles de recensement et le recours au sondage (dans les communes de plus de 10 000 habitants). Ces chiffres sont essentiels, notamment pour la gestion des communes ou des structures intercommunales : plus de 350 dispositions législatives ou réglementaires y font référence. Ainsi, au 1^{er} janvier 2006, 63 235 568 personnes habitent en France, soit une population en progression de 3 millions par rapport au recensement de 1999. Les petites communes sont les plus nombreuses, mais elles ne regroupent qu'une faible partie de la population. Les 27 400 communes de moins de 1 000 habitants comptabilisent 15 % de la population, autant que les 39 communes de plus de 100 000 habitants. La population moyenne des communes françaises est inférieure à celle des communes européennes : 1 700 habitants en France contre 4 000 dans l'Union européenne à 27.

Au 1^{er} janvier 2006, 63 235 568 habitants résident dans les 36 685 communes ou collectivités territoriales françaises, dont 1 786 384 dans les départements d'outre-mer (Dom), 8 255 à Saint-Barthélemy, 35 263 à Saint-Martin et 6 125 à Saint-Pierre-et-Miquelon. La population s'est accrue de 3 millions d'habitants depuis le dernier recensement de la population de 1999. Tels sont les premiers chiffres officiels issus de la nouvelle méthode de recensement de la population, qui repose sur deux principes majeurs : des enquêtes annuelles de recensement (9 millions de personnes enquêtées

chaque année, de façon à couvrir l'ensemble du territoire sur cinq enquêtes consécutives) et le recours au sondage (dans les communes de plus de 10 000 habitants). Les données recueillies tout au long du cycle de collecte sont ramenées à une même date de référence : le 1^{er} janvier 2006. Cette date a été déterminée pour des raisons d'égalité de traitement entre communes et de qualité statistique des données supracommunales. Par exemple, pour calculer la population d'une communauté de communes, il faut que les populations communales se réfèrent à la même date. Ces données seront désormais actualisées chaque année (*encadré méthodes*).

Population municipale, population comptée à part, population totale

Le terme de « population légale » regroupe pour chaque commune sa population municipale, sa population comptée à part et sa population totale, qui est la somme des deux précédentes.

La **population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. Sont également comptées les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, celles sans abri recensées sur le territoire de la commune et celles résidant habituellement dans des habitations mobiles recensées sur le territoire de la commune : ces différents types de population constituent la population « hors ménages » (*définitions*). La population municipale ne comporte pas de doubles comptes, c'est-à-dire que chaque personne vivant en France est comptée dans la population municipale d'une commune et d'une seule. La somme des populations municipales des communes donne la population de la France.

La **population comptée à part** comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont également une résidence sur la commune. Par exemple, les étudiants majeurs qui, pour leurs études, habitent une autre commune que celle de leur résidence familiale sont comptés dans la population municipale de la commune

INSEE
PREMIERE

où ils résident pour leurs études et dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale. Au total, elle rassemble 1 435 874 personnes, qui sont donc comptées deux fois : une fois dans la population municipale d'une commune, une fois dans la population comptée à part d'une autre commune. La population comptée à part représente une part relativement faible de la population totale des communes : en moyenne 2,2 %. Rares sont les communes pour lesquelles cette proportion dépasse 5 %. La **population totale** est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

350 textes législatifs ou réglementaires font référence à la population légale

Les chiffres de population légale ont une importance capitale dans la vie des communes (finances, organisation et taille du conseil municipal,...) et des structures intercommunales, mais aussi dans l'organisation des services (répartition de services de santé,...) et de la politique de prévention des risques. Environ 350 textes législatifs ou réglementaires utilisent cette notion de population légale.

La population municipale est celle qui est utilisée à des fins statistiques, elle intervient également en matière électorale. La population totale est la plus souvent utilisée pour l'application de dispositions législatives ou réglementaires.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) est celui qui fait le plus référence aux notions de population légale (plus de 150 articles). De nombreux articles relèvent du code électoral (une cinquantaine), du code général des impôts (une trentaine), de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat, de la santé publique, etc. Les domaines d'utilisation sont très variés. Ainsi, les chiffres de population sont utilisés pour la gestion et l'organisation des collectivités locales, à travers la dotation globale de fonctionnement, le nombre de conseillers municipaux, les indemnités versées aux maires et adjoints, les règles de fonctionnement du conseil municipal, la constitution des communautés d'agglomération, le statut de la fonction publique territoriale, etc. À un niveau plus agrégé dans les grandes

1 Les communes par taille de population au 1^{er} janvier 2006

Taille (en nombre d'habitants)	Nombre de communes			Population municipale		
	Effectif	Cumul	Pourcentage cumulé	Effectif	Cumul	Pourcentage cumulé
moins de 50	955	955	2,6	32 814	32 814	0,1
de 50 à 99	2 774	3 729	10,2	210 986	243 800	0,4
de 100 à 199	6 158	9 887	27,0	909 345	1 153 145	1,8
de 200 à 399	8 117	18 004	49,1	2 337 280	3 490 425	5,5
de 400 à 999	9 392	27 396	74,7	5 977 017	9 467 442	15,0
de 1 000 à 1 999	4 366	31 762	86,6	6 086 297	15 553 739	24,6
de 2 000 à 3 499	2 092	33 854	92,3	5 486 368	21 040 107	33,3
de 3 500 à 4 999	859	34 713	94,6	3 574 675	24 614 782	38,9
de 5 000 à 9 999	1 047	35 760	97,5	7 213 026	31 827 808	50,3
de 10 000 à 19 999	484	36 244	98,8	6 765 893	38 593 701	61,0
de 20 000 à 49 999	319	36 563	99,7	9 677 533	48 271 234	76,3
de 50 000 à 99 999	83	36 646	99,9	5 422 498	53 693 732	84,9
de 100 000 à 199 999	28	36 674	100,0	3 788 993	57 482 725	90,9
200 000 et plus	11	36 685	100,0	5 752 843	63 235 568	100,0

Lecture : 9 392 communes ont entre 400 et 999 habitants (population municipale). Elles regroupent 5 977 017 habitants. Au total, 27 396 communes comptent moins de 1 000 habitants, soit 74,7 % des communes : elles regroupent 9 467 442 habitants, soit 15 % de la population.

Champ : métropole, départements d'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Paris, Lyon et Marseille comptent chacune pour une commune.

Source : Insee, recensement de la population 2006.

2 Les 25 communes les plus peuplées au 1^{er} janvier 2006

Rang	Département	Commune	Population municipale	Population totale
1	75	Paris	2 181 371	2 201 578
2	13	Marseille	839 043	847 084
3	69	Lyon	472 305	480 778
4	31	Toulouse	437 715	444 392
5	06	Nice	347 060	350 735
6	44	Nantes	282 853	290 871
7	67	Strasbourg	272 975	276 867
8	34	Montpellier	251 634	254 974
9	33	Bordeaux	232 260	235 878
10	59	Lille	226 014	232 432
11	35	Rennes	209 613	214 813
12	51	Reims	183 837	188 078
13	76	Le Havre	182 580	185 311
14	42	Saint-Étienne	177 480	180 773
15	83	Toulon	167 816	170 041
16	38	Grenoble	156 107	158 746
17	49	Angers	152 337	156 965
18	21	Dijon	151 504	155 340
19	29	Brest	144 548	148 316
20	72	Le Mans	144 016	148 169
21	30	Nîmes	144 092	147 114
22	13	Aix-en-Provence	142 534	145 721
23	63	Clermont-Ferrand	138 992	142 449
24	37	Tours	136 942	140 252
25	974	Saint-Denis	138 314	139 863

Champ : métropole, départements d'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Insee, recensement de la population 2006.

agglomérations, les chiffres de population légale permettent d'établir les règles d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère ou des cartes de bruits. Enfin, ils sont utilisés pour la mise en place des barèmes de certaines taxes, concernant par exemple les publicités, les jeux, les débitants de boissons, etc.

Les trois quarts des communes regroupent 15 % de la population

Les 36 685 communes françaises sont de tailles très diverses : 955 communes ont moins de 50 habitants, 925 plus de 10 000, et Paris, la plus peuplée, plus de deux millions. La plupart sont de petite taille : une commune sur deux a moins de 400 habitants, une sur quatre a moins de 200 habitants (*tableau 1*).

Pour autant, même si les communes de petite taille sont les plus nombreuses, elles ne regroupent qu'une faible partie de la population : ainsi, les 27 396 communes de moins de 1 000 habitants représentent près des trois quarts des communes, mais regroupent 15 % de la population, autant que les 39 communes de plus de 100 000 habitants.

Les communes des Dom sont en moyenne beaucoup plus peuplées que celles de métropole : 15 000 habitants en moyenne (de 9 000 en Guyane à 32 000 à la Réunion) contre 1 700 en métropole.

Entre 1999 et 2006, la population augmente dans trois communes sur quatre. Plus que la taille de la commune, c'est sa localisation sur le territoire national ou sa « fonction » (ville-centre, banlieue, couronne périurbaine, rural éloigné) qui jouent sur son dynamisme démographique. De nombreuses communes franchissent des seuils importants, le plus souvent à la hausse : 674 communes passent la barre des 1 000 habitants (et 55 à la baisse) ; 184 celle des 3 500 (28 à la baisse) ; 36 celle des 10 000 (8 à la baisse) ; 2 celle des 100 000 (toutes deux à la hausse).

Des communes moins peuplées que la moyenne des communes de l'Union européenne

La France regroupe à elle seule près d'un tiers des communes de

Méthodes

La nouvelle méthode de recensement de la population et le calcul des populations légales

Les résultats de population légale sont issus de l'exploitation du nouveau dispositif de recensement de la population instauré par la loi du 27 février 2002 et conforme au règlement européen sur les recensements publié en 2008. La nouvelle méthode de recensement substitue au comptage traditionnel organisé tous les huit ou neuf ans une technique d'enquêtes annuelles, réalisées en partenariat avec les communes. Elle distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé par la loi à 10 000 habitants.

Les **communes de moins de 10 000 habitants** sont recensées désormais une fois tous les cinq ans par roulement. À cet effet, elles ont été réparties en cinq groupes, selon des règles précises qui assurent la même représentativité statistique à chaque groupe. Chaque année, l'enquête de recensement porte sur la totalité de la population et des logements des communes du groupe concerné. Au bout de cinq ans, l'ensemble de la population des communes de moins de 10 000 habitants aura été recensé.

Dans les **communes de 10 000 habitants ou plus**, un échantillon de logements regroupant environ 8 % de la population est recensé chaque année, l'échantillon étant réparti sur l'ensemble du territoire de la commune. Au bout de cinq ans, environ 40 % des habitants de la commune auront été recensés, un taux suffisant pour garantir la fourniture de données robustes sur la commune et ses quartiers. La base de sondage, dans chaque grande commune, est constituée par son répertoire d'immeubles localisés (Ril). Ce répertoire est une liste exhaustive des immeubles, identifiés et localisés à leur adresse. Il a été initialisé en partant du recensement général de 1999 et mis à jour depuis au moyen de fichiers administratifs (permis de construire, fichiers de gestion de la fiscalité locale) ou postaux (fichiers d'adresses de La Poste). Il est soumis chaque année à l'expertise des communes – chacune pour ce qui concerne son territoire – et validé *in fine* par l'Insee.

À partir des données ainsi collectées, l'Insee calcule les populations de la manière suivante, afin de les ramener toutes à la même date de référence.

La **population des ménages (98 % de l'ensemble)**

Pour les **communes de 10 000 habitants ou plus**, le chiffre repose sur une moyenne établie à partir des échantillons de cinq années successives. Par agrégation des cinq échantillons des années 2004 à 2008, on calcule une population moyenne par logement, représentative de la situation du milieu de

période (l'année 2006). On multiplie ensuite ce rapport par le nombre de logements au début 2006 tiré du Ril pour obtenir la population des ménages (*définitions*) de la commune. Parallèlement, pour les **communes de moins de 10 000 habitants**, il faut ramener le chiffre de la population à l'année 2006, l'année médiane du cycle quinquennal, pour être cohérent avec les communes de 10 000 habitants ou plus.

Pour les communes recensées en 2006, on retient le résultat de l'enquête de recensement. Pour les communes recensées en 2007 et 2008, on obtient la population en 2006 par interpolation (*définitions*) entre les résultats des deux dernières enquêtes de recensement (c'est-à-dire entre ceux de la dernière enquête de recensement et ceux du recensement de 1999).

Pour les communes recensées en 2004 et 2005, on procède par extrapolation (*définition*) entre le résultat de l'enquête de recensement et 2006 ; cette extrapolation s'appuie sur les données de la taxe d'habitation, qui fournissent une indication sur l'évolution du nombre de logements par commune.

La **population hors ménages (2 %)**

La population des communautés (maisons de retraite, internats, établissements pénitentiaires,...) est ramenée au 1^{er} janvier 2006, soit à la même date que la population des ménages, selon une méthode proche de celle utilisée pour la population des ménages en petite commune. Pour les communautés recensées en 2006, le chiffre issu de la collecte est retenu. Pour celles qui ont été recensées en 2004 ou 2005, la population des communautés est actualisée en ajoutant la population des communautés nouvelles et en retranchant celle des communautés disparues. Pour celles qui ont été recensées en 2007 ou 2008, la population de ces communautés au 1^{er} janvier 2006 est calculée par interpolation entre les chiffres des deux derniers recensements des communautés.

Les populations des personnes sans abri, des personnes vivant dans des habitations mobiles ou dont la résidence principale est un hôtel, sont ajoutées pour prendre en compte la totalité des personnes vivant sur le territoire.

Le **recensement outre-mer**

Les Dom et les collectivités territoriales de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon sont recensés suivant le même système que la métropole. Les collectivités d'outre-mer (Com) ont des recensements généraux tous les cinq ans : 2004, puis 2009 pour la Nouvelle-Calédonie, 2007 pour la Polynésie française et Mayotte, 2008 pour Wallis-et-Futuna.

