
Rapport

Le Maine-et-Loire, un « bastion » des recompositions territoriales en Région Pays de la Loire ?

Une entrée par les contractualisations Etat-Régions

Assiba, Benoîte OHOUSSA, doctorante

Nantes, le 25 juillet 2019

Résumé

« Face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées » (Offner, 2006, p. 27) ne permettant pas la réalisation de services publics d'importance, le législateur et les gouvernements successifs se sont lancés dans la quête de nouveaux découpages territoriaux, de territoires pertinents pour l'action. Il y a eu au fil du temps de nombreuses initiatives de coopération (SIVU, SIVOM, communauté urbaine, syndicats mixtes...). Non satisfait des retombées de ces regroupements et contournant l'affront des élus locaux susceptibles de faire blocage au projet de regroupement ressenti comme "forcé", l'Etat s'est lancé dans une procédure de contractualisation avec les Régions. L'idée ultime étant d' « inciter, de pousser les élus locaux à travailler ensemble »¹. Lequel travail collectif aura favorisé les coopérations intercommunales et abouti récemment, grâce à la loi NOTRe, à une réorganisation territoriale, notamment la création des communes nouvelles qui réduit considérablement la carte communale dans le département de Maine-et-Loire.

C'est dans la communauté d'agglomération des Mauges, notre terrain recherche que cette aventure prend une diversité de forme et révèle par ailleurs des pratiques et des représentations d'acteurs locaux.

Mots clés : Re compositions territoriales, contractualisation, Pays de la Loire, Maine-et-Loire, Mauges communauté, communes nouvelles

¹ Extrait de l'entretien avec Sophie Auger, chargée d'études et de missions réalisé par Séverine Ménet – archives régionales, 2011

Introduction

La trop grande hétérogénéité des départements et la multitude des formes de coopération existantes n'étant plus satisfaisant pour déployer ses actions, l'Etat a entrepris de contractualiser avec les Régions. Missions régionales au départ, les Régions ont acquis le statut de collectivités territoriales et constituent pour de nombreux acteurs dont 76 % de Français - interrogés par l'observatoire interrégional du politique - (Rémond, 1999 : 7), l'échelon pertinent pour mener les projets de développement. Précurseur en termes de contractualisation avec l'Etat, la Région des Pays de la Loire s'illustre aussi bien par sa croissance démographique en plein essor que par la récente réorganisation territoriale lui permettant de réduire sa carte communale, passant de 1491 communes en 2011 à 1238 au 1^{er} janvier 2019 (Insee, 2019). C'est une diminution de 253 communes devenues des communes associées ou déléguées, perdant de fait leur statut de collectivité territoriale.

A travers l'étude de cas des Mauges, nous soutenons l'idée que les contractualisations en cours dans la Région des Pays de la Loire depuis les années 1970 ont contribué à la réorganisation territoriale enclenchée depuis la loi ATR de 1992 et accélérée par celle dite loi NOTRe de mars 2015. Cette culture de « faire ensemble » a permis d'avoir un socle de regroupement, un « *bastion* »² des recompositions territoriales. Bastion qui peut s'entendre comme « *un espace de résistance ultime* » (Brunet, 1993 : 64), mais aussi de capacité d'adaptation des territoires face aux changements socioéconomiques et politiques. Notre propos est basé sur les données recueillies aux archives et la documentation régionales des Pays de la Loire, quelques-unes de nos enquêtes de terrain réalisées auprès des élus des Mauges et autres sources.

² ROUAULT Rémi et CARO Patrice, 2014, « L'ouest, « bastion » de l'enseignement catholique ? », in MARGETIC et al. (coord.), 2014, *Atlas des campagnes de l'Ouest*, pp. 34-35. Le bastion ici signifie un espace de résistance et de renouvellement d'une pratique ; celle du maintien d'une présence forte de l'enseignement catholique dans une région, alors que dans les autres territoires, il est en voie d'extinction. Cette façon de caractériser l'enseignement catholique fait écho à la concentration de regroupements de communes qu'a connue la région des Pays de la Loire.

La Région des Pays de la Loire, l'interface entre l'Etat et les communes pour impulser les coopérations

La Région des PAYS DE LA LOIRE : naissance d'une institution, ses missions

A leur création en 1956, la culture hiérarchique de l'Etat unitaire était fort présente. Et la Région comme premier échelon après l'Etat central est articulée autour de villes (Bordeaux, Strasbourg, Nantes) fortes qui dominent celles périphériques. Existante d'abord sous la forme simple de regroupement de départements, il sera dès 1958 proposé de mentionner l'existence de la Région en tant que « collectivité territoriale » dans de la constitution en son article 72. Grâce à la loi de décentralisation de mars 1982 («loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions»), elle passera du statut de « *modeste enceinte administrative appelée seulement à donner son avis au préfet* » (Rémond, 1999 : 7) à une structure qui lève les impôts, pilote des projets, gère un budget et qui géographiquement évolue.

Après une période de transition, les premiers conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct le 16 mars 1986. Dès lors, le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'Etat au conseil régional, nouvelle instance de décision de plein droit. Au nom des prérogatives acquises au travers de la décentralisation, le conseil élu s'administre librement en fonction des compétences, des ressources issues de la fiscalité locale, des tutelles administratives et financières de l'Etat.

Située dans le Grand Ouest de la France, la Région des Pays de la Loire subdivisée en cinq départements fait figure d'un territoire dynamique avec ses 3,7 millions d'habitants (Insee, 2015) et sa « *croissance démographique soutenue et durable* »³ depuis les années 1990 par une augmentation moyenne annuelle de 30 000 habitants. De fait, la Région se classe 3^e plus dynamique Région après la Corse et l'Occitanie avec une hausse de 0,8 % en moyenne contre 0,5 % au niveau national. 3^e également au rang national du point de vue industriel pour le nombre de salariés industriels derrière l'Île-de-France et Rhône-Alpes.

Au nombre de 22 en métropole depuis quelques décennies, les Régions sont réduites à treize en 2014 dans le cadre de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et

³ Observatoire régional économique et social (ORES), août 2018

d’Affirmation des Métropoles correspondant à l’acte III de la décentralisation. L’objectif est de leur donner un pouvoir réglementaire et de gestion des fonds européens. Elles ont en plus de leurs compétences traditionnelles, celles déléguées par l’Etat (culture, sport) ou prises aux départements (transports inter-urbains par exemple). On peut y voir une invitation des Régions à se positionner sur la scène nationale et internationale au travers des grandes villes qu’elles englobent et les projets d’envergure qu’elles portent: l’Ile-de-France avec Paris et les jeux olympiques de 2020, les Pays de la Loire avec Nantes métropole et la *green european capital* en 2014 ou Euralille pour les Hauts de France.

Superposées aux départements, les Régions sont appelées à réinventer le local à l’échelle de la France et de l’Europe. Le comité interministériel aux ruralités, dans le cadre des contrats de ruralité en cours depuis janvier 2016, considère que la Région constitue le périmètre pertinent de mise en œuvre des politiques d’Etat. Elle l’est d’ailleurs depuis plusieurs décennies puisqu’elle est identifiée comme le « *nouvel échelon avec lequel il importe d’établir des relations* »⁴ en ce qui concerne les porteurs de projets de développement local. Projets qui prennent forme au travers des contrats de plan Etat-Région structurés en trois axes principaux: l’économie, la cohésion sociale et territoriale et la culture.

Pour mener à bien ses missions, l’institution a privilégié les intercommunalités et les pays qui se sont transformés sur un temps long (tab. 1).

Tableau 1 : Quelques réformes ou initiatives ayant induit le changement de périmètre d’action municipale

Dates & lois	Types de construction	Finalité/fonction	Statut en 2019
22 mars 1890	SIVU	Gérer une compétence (eau, électricité) entre communes volontairement associées	Syndicats de communes. Ils sont en chute libre
5 janv.1959	SIVOM	Sur le principe des SIVU, mais avec plusieurs compétences	Syndicats de communes. Ils sont en chute libre
31 déc.1966	Communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg, Nice, Nantes	Intercommunalité « la plus intégrée » avec 5 compétences obligatoires. Elle gère les compétences aménagement et développement économiques, habitat, préservation de l’environnement	1 en 2012 (Nice), 22 en 2018, la plupart des communautés urbaines sont transformées en métropoles.
Loi Marcellin du 16 juillet 1971	Communes associées	Réduire le nombre de communes	Statu quo, suppression ou évolution de périmètre

⁴ Gontcharoff, G., pp 205

Loi ATR ⁵ du 6 fév. 1992	Communautés de communes	Relance de la décentralisation et de l'intercommunalité	De 2358 CC en 2012 à 1009 en 2018. Baisse de -43 %
Réforme territoriale 16 déc. 2010	Communes nouvelles	Simplifier les structures territoriales, réduire leur nombre et clarifier les compétences	Statuts améliorés pour aboutir à la loi NOTRe
Loi MAPTAM du 27 janv. 2014	Métropoles	Renforcer le niveau régional, créer des communes de taille européenne. Elles reprennent les compétences des CU	<u>Progression</u> : une métropole en 2012 et 22 en 2018
Loi NOTRe du 16 mars 2015	Communes nouvelles	Réduire la carte communale, rationaliser la dette publique	<u>Progression</u> : 774 CN créées entre 2011 et déc. 2018

Sources : CESER, 2013 ; Insee 2013 à 2019 et amf.fr, 2019

Sophie Auger (2011) pense que le déploiement de ces contrats a favorisé la culture du travail en commun, « *inciter, pousser les élus locaux à travailler ensemble* »⁶ pour in fine, favoriser les recompositions territoriales. C'est cette hypothèse que nous souhaitons vérifier en partant de notre terrain de recherche. Comment les politiques publiques déployées par la Région ont-elles pu favoriser les processus de réorganisations territoriales dans le Maine-et-Loire ? Ces politiques à elles seules suffisent-elles à expliquer l'importante création de communes nouvelles dans ce département et dans les Mauges sachant que les autres Régions avaient bénéficié des mêmes accompagnements?

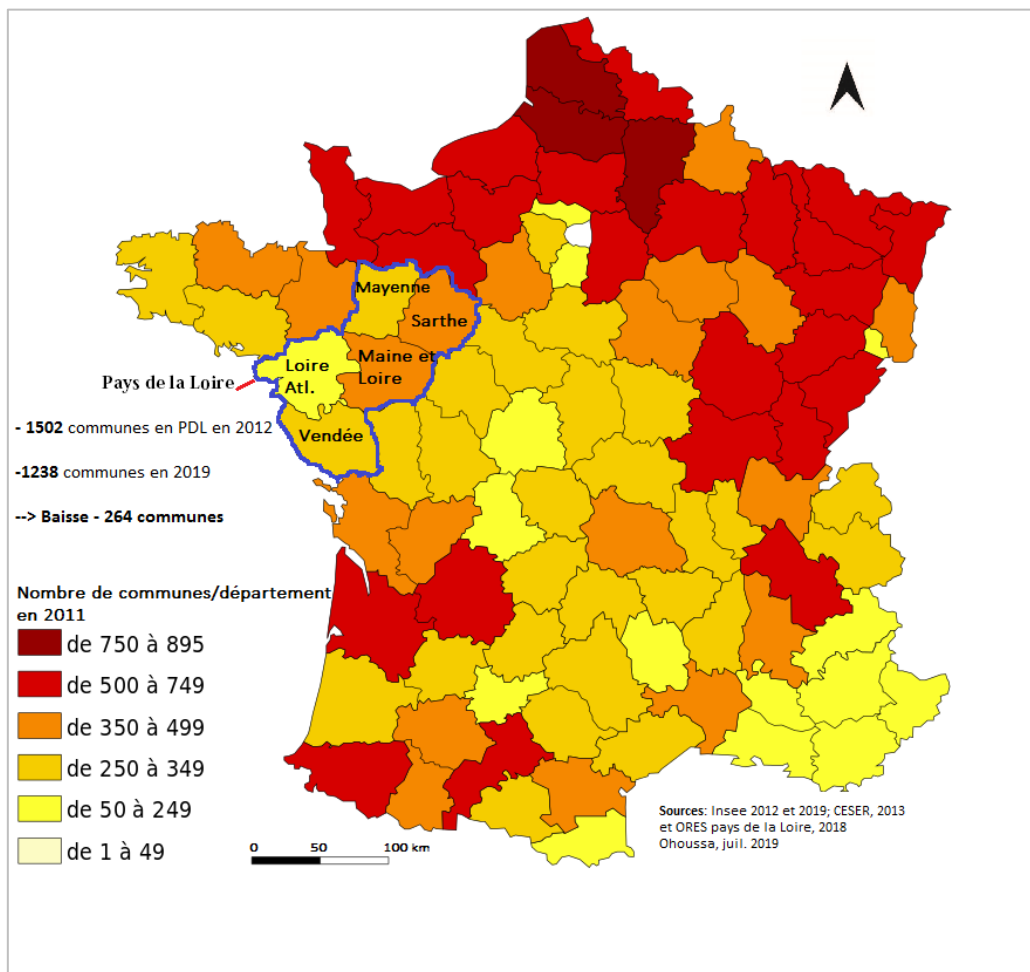
5

Même si la Région des Pays de la Loire n'a pas été touchée par la fusion des Régions, elle a tout de même vu sa carte communale évoluer grâce à la nouvelle réorganisation territoriale intervenue fin 2015 (fig 1).

⁵ Administration territoriale de la République ou loi Joxe

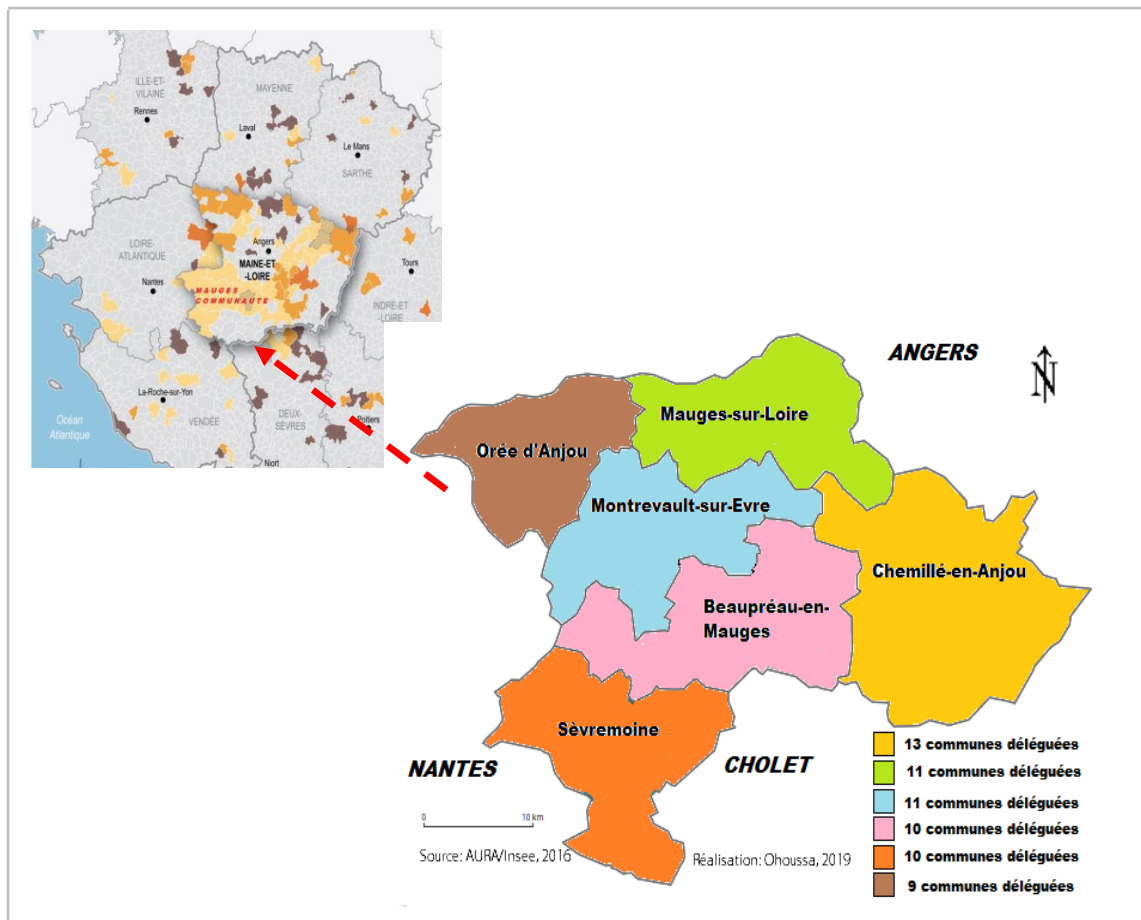
⁶ Extrait de l'entretien de Sophie Auger, réalisé par Séverine Ménet – archives régionales, 2011

Figure 1 : Les Pays de la Loire dans la recomposition territoriale



La forte impulsion opérée en Maine-et-Loire et dans les Mauges a permis à la Région de se hisser parmi celles ayant enregistré le plus de communes nouvelles (88). Il s'est donc créé dès lors de nouvelles structures plus représentatives, plus visibles. C'est le cas par exemple de Mauges communauté : 120 000 habitants, 6 communes nouvelles en lieu et place de 64 communes et de 6 communautés de communes.

Figure 3: Les Mauges, un territoire typique des recombpositions territoriales



La région des Pays de la Loire, au service des coopérations et du développement local

Dans les années 1970, les territoires ruraux dont ceux des Pays de la Loire étaient déficitaires en équipements de toutes sortes et les élus avaient un fort besoin d'informations et de formation parce que peu ou pas familiers à la notion d'intercommunalité. Selon Sophie Auger, la Région s'est dès lors assignée pour mission de pallier à ce déficit en édictant des guides sur l'agriculture, l'économie et l'intercommunalité. Après avoir identifié les problèmes de leur territoire, les acteurs ligériens ont pris le parti, contrairement aux autres Régions à l'exception de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de « *préserver leur marge de manœuvre, ne retenant que les actions qui n'auraient pas pu voir le jour sans le cofinancement avec l'Etat* »⁷. Au regard des fonds importants dont disposent les régions (tab.1), la Région des Pays de la Loire a pu, en partenariat avec les syndicats, renforcer les aménagements agricoles à l'échelle des SIVM, co-construire les salles polyvalentes, des terrains de sport, attirer ou maintenir les entreprises. Créés dans le cadre de la

⁷ In Les cahiers, N° 29, Nouvelle série Décembre 1989 – les contrats de plan Etat-Régions

décentralisation par la loi du 29 juillet 1982, ces contrats permettent selon Jacques Lehericy⁸ « de mobiliser les crédits de l'Etat et les collectivités territoriales sur des actions prioritaires » tout en zonant les espaces d'intervention.

Tableau 1 : Les axes prioritaires de coopérations – Contrat de plan Etat-Régions 1989-1993

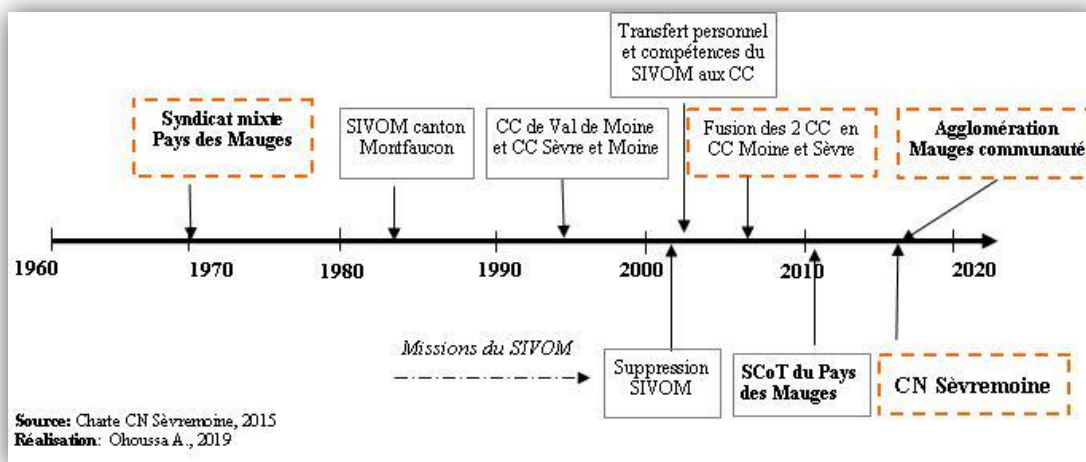
Politiques prioritaires de l'Etat	Montant en milliards de FF	Situation nécessitant les choix de la région	Objectifs
Emploi – développement économique	8	Eloignement des marchés européens. Main d'œuvre sous qualifiée (8% en région contre 10 en France)	Maintenir le niveau des PME. Les rapprocher du marché européen et mondial
Formation - recherche	8,7	1987 : 2 % des eff. exercent leurs activités dans la région	Développer les passerelles entre structures de recherche et entreprises industrielles
Infrastructures	23,3	Mauvaises dessertes des axes de communication	Désenclaver les communes rurales, construire des routes
Programmes d'aménagement concerté du territoire	12	Exode rural, habitat diffus, grignotage de l'espace agricole.	Promouvoir le tourisme et la culture, revitaliser le rural, adapter les logements

Sources : Conférence administrative régionale du 24 sep. 1982 & Les cahiers N° 29 - nouvelle série_ Contrat de plan Etat-Régions, déc. 1989

Contractualisation, une visée mutualiste et coopérative : les Mauges, un cas d'école

Pendant longtemps identifiée comme partie intégrante du district industriel du Choletais, le Pays des Mauges créé en juin 1978 et constitué de SIVOM a connu des transformations internes et profondes dès 1994 avec la création des communautés de communes (CC) remplaçant les syndicats (fig.5). Lesquelles CC se transforment à leur tour en communes nouvelles dans le cadre de la loi NOTRe.

Figure 5 : Du SIVOM à la commune nouvelle Sèvremoine



⁸ Chargé de mission à la DATAR, in Les contrats de plan Etat-Régions de l'exercice 1989-1993, fév. 1990

Selon les élus de Mauges communauté, cette réorganisation territoriale à grande échelle trouve ses fondements dans l'incitation financière comme le montre une étude réalisée au niveau national d'une part (fig. 6), et d'autre part dans :

(1) la culture du travail en commun et une vie associative

« ... Il y a eu des habitudes de travail qui ont été faites. Alors, historiquement sur notre territoire, nous avons deux communautés de communes. On était **habitué à travailler ensemble**, le personnel du service technique, les élus et quelques fois on s'entraidait. Tout ça c'était une dynamique et puis nos associations, il ne faut pas oublier que nous les élus, on sort tous du **monde associatif**. On a déjà fusionné il y a 20 ans. Pour moi, c'était une évidence. Maintenant, l'avoir fait, c'est l'échelle de **Moine-et-Sèvre** c'est parce que **Moine-et-Sèvre** est née en 2007 et là, on a réuni les deux communautés de communes pour n'en faire qu'une. Il y avait moins d'habitude de travail et on avait beaucoup avancé depuis 2010. »⁹

(2) le souci de ne pas « détricoter » la structure existante

« ... ça faisait longtemps que notre intercommunalité avait **pris la main sur des dossiers majeurs**. Ça veut dire que on est bien d'accord que si j'avais fait 3 communes [nouvelles] au lieu d'une, ça allait évidemment **défaire** ce budget voirie et que les 3 communes se le récupèrent. Ça veut dire que là où j'avais investi dans une maison de santé pluridisciplinaire pour Orée-d'Anjou, ça veut bien dire que chacune des communes les 3 communes qu'on aurait faite à la place se seraient pris par la main et celle qui avait le bâtiment déjà fait le payait ou le remboursait aux autres. Il fallait **détricoter** tout ce que l'intercommunalité avait fait : la piscine par exemple, l'ensemble piscine, salle de sport pour les collèges [...]. Donc il faut rembourser les communes d'à côté qui via l'intercommunalité qui avait financé... »¹⁰

(3) le besoin d'être représentatif et visible

Mauges communauté avec ses 120 000 habitants prend à l'agglomération du Choletais¹¹ la 2^e place jusqu'alors occupée derrière Angers Loire métropole.

« ... et puis l'autre objectif avait été celui de **vouloir exister dans le paysage régional**. Bah, là effectivement, on est membre de la CTAP¹². On est du coup invité dans les **différentes instances** donc il y a une montée en puissance de l'agglomération, d'un paysage territorial qui est évidemment constaté tout de suite parce que on est invité et on ne l'était pas avant »¹³.

⁹ Extrait entretien avec une mairesse déléguée de Sèvremoine, avril 2018

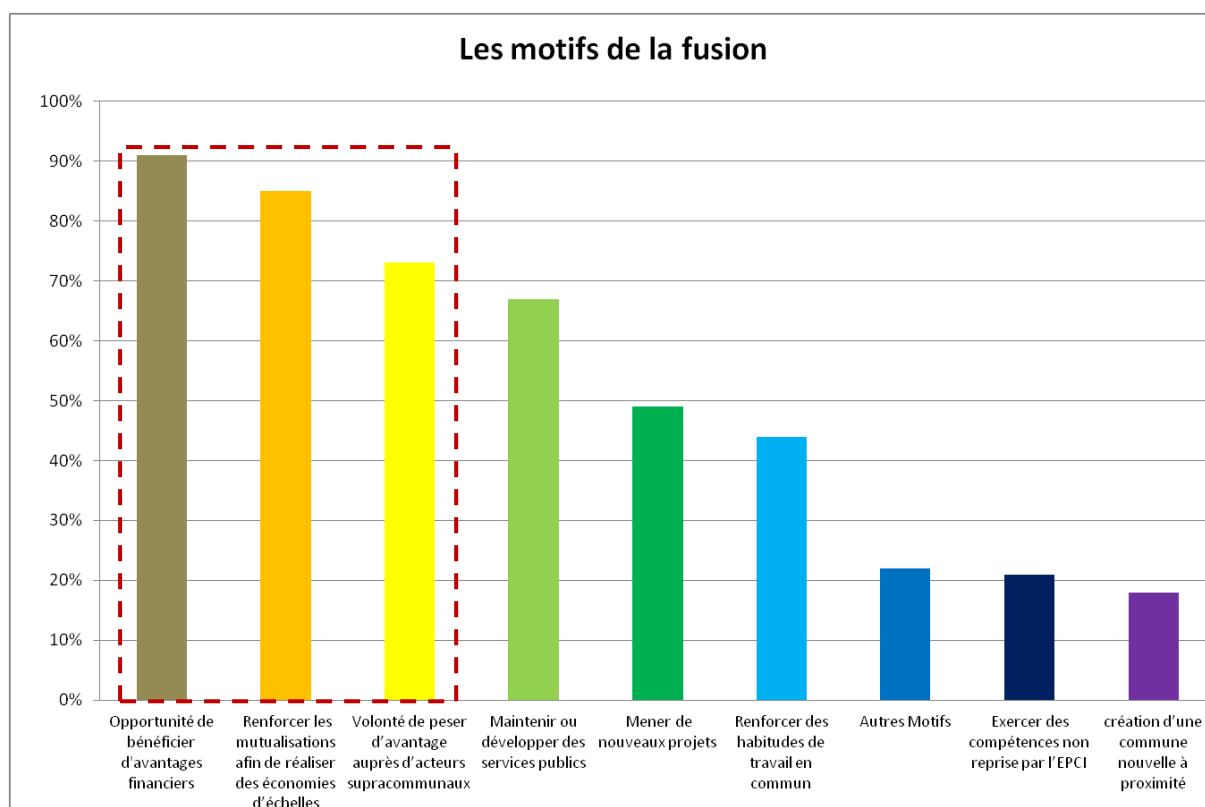
¹⁰ Extrait entretien avec le maire d'Orée d'Anjou, janv. 2019

¹¹ Ancien district industriel, 3^e EPCI du département regroupant 26 communes, 103 248 habitants en 2015 sur 787,96 km²

¹² Conférence Territoriale d'Action Publique

¹³ Extrait entretien avec le maire de Sèvremoine et président de Mauges communauté, mai 2018

Figure 6 : Principaux motifs de fusion de communes à l'échelle nationale



Source : « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? », nov. 2017

Réalisation : OHOUSSA, A., 2019

Conclusion

La Région des Pays de la Loire a, au travers de ses politiques favorisé l'intercommunalité sur son territoire et permis de désenclaver et de doter les territoires ruraux d'équipements. Cependant, la réorganisation qu'a connue le département de Maine et Loire s'explique outre par ces actions régionales, mais du fait aussi de la volonté politique et l'histoire locales entretenues par les gouvernants à cette échelle. Et comme toute restructuration territoriale, la création des communes nouvelles conduit à la lenteur administrative, à la "mise à l'écart" de certains élus qui se solde par des démissions, aux conflits entre élus et techniciens au point où certains pensent qu'on leur a volé leur commune.

Bibliographie

➤ Archives régionales des Pays de la Loire

AUGER, S., chargée d'études, chargée de mission et chef de service aménagement du territoire et programmes européens (1985-2002 ; 2004-2010). Responsable de la Mission Prospective et évaluation (2002-2004) - Entretien réalisé par Séverine Ménet, archives régionales, avril 2011, **cote : 12AV11 Cd 1-3** : témoignage oral Sophie Auger

Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie des Pays de la Loire, Proposition des Chambres Régionales Consulaires pour le contrat Etat-Région 1989-1993, mars 1988, Nantes, **cote : 151PR 77**

Conseil économique et social : préparation du contrat de plan. Orientation et stratégies du conseil régional et de l'Etat en région. Avis du CESR, mars 1999, **cote : 151PR 81**

Conseil économique et social des Pays de la Loire, Correspondances, session des 5 et 6 nov. 2002, **cote : 88W 15**

Conseil économique et social des Pays de la Loire, lettre du Conseil, N° 23, déc. 2003, in Etudes et publications, **cote : 88 W** (sous-série)

Conseil économique et social des Pays de la Loire, « Bâtir avec et les hommes la réussite de l'Ouest ». Quel avenir voulons-nous pour les Pays de la Loire ? Quels enjeux ? Quelles visions ? Quelles actions ? PIEM pour la DATAR, nov. 2003, **cote : 88W 21**

Contrat de Plan Etat-Région des Pays de la Loire, février 1989, **cote : 151 PR 91**

PONTIER, J-M., 1998, *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, 1^{ère} édition, Paris PUF

Préfecture de la région des Pays de la Loire - SGAR, Conférence administrative régionale du 24 sept. 1987, préparation du Xème Plan, **cote : 124 PR**

Site internet du patrimoine des archives régionales

- CAUDAL, G., 2010 chercheuse patrimoine industriel - Service Patrimoine, Pôle Recherche et Inventaire, Etat des lieux Patrimoine industriel Région Pays de la Loire, Archives régionales. **Cote 110-329**, Inventaire 1162

<https://bibliotheque-patrimoine.paysdelaloire.fr/exl-php/cadcgp.php>

Site internet du CESER

Conseil Economique Social Environnemental des Pays de la Loire, janv. 2013 « *l'acte III de la décentralisation – réflexions pour une réforme territoriale 1* » Rapport « Commission Finances – Prospective – Europe » (PDF) – Rapport, par Albert MAHE, 31 p.

http://ceser.paysdelaloire.fr/images/etudes-publications/amenagement-territoire/2013_01_28%20acte%20iii%20de%20la%20dcentralisation_rflexion%20pour%20une%20rforme%20territoriale.pdf

➤ Centre de documentation des Pays de la Loire

GUANZ, M., 2009, *Faut-il supprimer les départements ?*, Paris, Larousse

REMOND, B., 1999, *La région : une unité politique d'avenir*, 3^e édition, Paris, éditions Monchrestien

➤ Autres sources

BRUNET, R., 1993, « Bastion », in BRUNET, R., FERRAS, R., THERY, H. (dir.), *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*, Reclus – La documentation française (3^e édition), p. 64

COMMERE R., 1990, *Le développement local en milieu rural: textes des conférences et débats*, Université rurale de la Loire, Université Jean Monnet -- Service de la formation continue (Éditeur scientifique), Chambre d'agriculture (Éditeur scientifique), Comité de liaison interconsulaire

GONTCHAROFF, G., 1990, « Le rôle des institutions supra-communales », in *le développement local en milieu rural*, Centre d'Etudes Foréziennes – université Jean Monnet, Grenoble

OFFNER, J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », in *revue française de science politique*, vol. 56, pp. 27-47

OHOUSSA, A., 2018-2019, enquêtes de terrain de thèse, Université de Nantes

ROUAULT, R., CARO, P., 2014, « L'Ouest, « bastion » de l'enseignement catholique ? » in MARGETIC, Ch. et al., (coord.), *Atlas des campagnes de l'Ouest*, PUR Rennes, pp. 34-35

Sites internet

amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_24956TELECHARGER_LES_RESULTATS_DE_L_ENQUETE.pdf

Insee.fr, 2011 – 2019

ores.paysdelaloire.fr/958-l-evolution-demographique-depuis-deux-siecles.htm