



HAL
open science

Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire)

Assiba Ohoussa

► **To cite this version:**

Assiba Ohoussa. Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire). Géographie. Nantes Université, 2022. Français. NNT : 2022NANU2016 . tel-03964283

HAL Id: tel-03964283

<https://theses.hal.science/tel-03964283>

Submitted on 31 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE DE DOCTORAT

NANTES UNIVERSITE

ECOLE DOCTORALE N° 604

Sociétés, Temps, Territoires

Spécialité : Géographie et aménagement

Par

Assiba, Benoîte OHOUSSA

**Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)**

Thèse présentée et soutenue à l'institut de géographie – Nantes Université, le 24 novembre 2022
Unité de recherche : UMR CNRS 6590 Espaces et Sociétés

Composition du jury :

Présidente :	Fabienne LELOUP	Professeure des universités, Université catholique de Louvain (Belgique)
Rapporteurs :	Martin VANIER Gwénaél DORE	Professeur des universités, Ecole d'urbanisme de Paris HDR, consultant chercheur-associé, Université Paris Saclay, INRAe Agro Paris Tech
Examineurs :	Lilian LOUBET Christophe QUEVA	MCF, Université du Havre MCF, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Dir. de thèse :	Christine MARGETIC	Professeure des universités, Nantes Université

Dédicace

Quand tous les invités seront réunis autour de moi, il manquera papa.

Il aurait été si fier et si heureux pour moi en ce jour.

Je crois qu'il l'est de là-haut.

Puis il y a aussi tous ceux dont je peux entendre les éclats de rires et voir les visages heureux, pour moi.

Ce sont mes trois co-équipiers : mon époux Dieudonné qui a toujours rêvé du titre de docteur pour moi. C'est le premier co-porteur du projet. Il croit au projet, parfois plus que moi-même, et mes deux garçons Jean-Luc et Mariano AKPO qui font la prière qu'un jour leur maman aura « des vacances comme toutes les autres mamans ». Je fais la promesse que ce jour arrivera ! Sans vous trois, la thèse n'aurait pas été possible. Le titre de docteur est vôtre aussi !

Ce sont mes mamans Lucie et Victorine et ceux que j'appelle affectueusement les frères OHOUSSA : André, Louise, René, Florence, Christine, Thérèse, Victoire, Aimé, Benjamin, François, leurs épouses, époux et enfants. Ce sont les filles et fils de mon papa. Ils sont fiers et heureux pour moi. Je le sais depuis toujours.

Pour finir, il y a mes familles de cœur. Ce sont les époux AHIZAN Romanus & Esméralda, les époux AKPO Romain & Ulitch, ma sœur du Maroc, Ibtissam LAHRACH. Leur soutien a été grand.

Remerciements

Vous l'avez lu en page de couverture « *Thèse de doctorat de Géographie* », présentée par Assiba, Benoîte OHOUSSA ». C'est un projet solitaire ; mais dans l'ombre, il y a un nombre impressionnant de personnes qui y ont participé, et parfois très discrètement.

Je dois beaucoup à ma directrice Christine MARGETIC. Elle m'a fait très vite confiance et accompagnée avec bienveillance et rigueur. J'ai trouvé ma place au sein du laboratoire. Merci pour l'écoute et l'accompagnement.

De la confiance, j'en ai aussi bénéficié de la part des membres de mon CSI, Lilian LOUBET & Christophe QUEVA. Si thèse il y a aujourd'hui, ils ont été pour quelque chose. Merci chers messieurs.

Outre le remarquable accompagnement de ma directrice et des membres du CSI, ce jour ne serait pas advenu sans vous Mme Fabienne LELOUP, Monsieur Martin VANIER, Monsieur Gwénaél DORE qui, depuis notre rencontre au 57^e colloque de l'ARSDLF à Avignon, n'avez cessé de partager avec moi des documents relatifs à l'actualité des communes nouvelles. Un grand merci à vous tous.

Et puis, quand je remonte un peu le temps, je revois Mme Cécile RIALLAND-JUIN. C'était ma directrice de mémoire de M2. J'ai tissé au bout de la corde du master 2 celle de la thèse. Vous avez en partie inspiré mon sujet de thèse, et c'est vous qui avez fait le lien entre Mme MARGETIC et moi. Merci !

Comment imaginer cette thèse sans les enquêtes de terrain ? L'aventure a commencé dans les Mauges, depuis le stage de master 2 auprès d'Isabelle LELANDAIS, au sein de l'ancienne communauté de communes Moine et Sèvre devenue la commune nouvelle Sèvremoine. J'ai rencontré beaucoup de personnes. Le risque certain qu'on coure en voulant citer les personnes est celui de l'oubli. Et dans mon cas, il y a plus encore : je suis simplement incapable de nommer toutes les personnes qui ont donné de leur temps dans la réalisation de mes enquêtes de terrain. Pour cela, je vous prie d'accepter que je vous évoque par grands groupes Mesdames, Messieurs. Ce sont les élus de la mandature 2015-2020, tous les maires des communes nouvelles, les mairesses et maires délégués, les collectifs d'élus, les personnels, du DGS au personnel d'accueil, les associations et les habitants dans les communes historiques. La tâche m'a été rendue facile grâce à votre accueil, au fait que, très vite, vous avez réalisé l'importance de votre rôle et avez contribué au travail. J'ai reçu des documents officiels qui m'ont permis de mieux comprendre le territoire, des courriers, des courriels, des lettres et cartes postales d'encouragement.

Mon travail a par ailleurs été mis en lumière à travers trois articles notamment : l'un dans le journal Ouest-France. Je le dois à Mme Marie-Anne SALVAT. Le deuxième a trouvé place dans le 21^e numéro des *Cahiers des Mauges*. A l'origine de cette initiative, il y a Monsieur Jacques BOISLEVE. J'ai aussi suscité l'intérêt de la radio SUN à Nantes. C'est Suzon TISSEAU qui m'y a invitée. Merci à vous tous.

Un grand merci aux collègues de l'IGARUN. Je m'en voudrais de ne pas en nommer quelques-uns. Bien que la thèse se soit nourrie des enquêtes de terrain, elle est aussi le résultat de mes expériences acquises pendant mes années d'enseignement. Dès le début, j'ai bénéficié de l'accompagnement de Sophie VERNICOS, de ma directrice et de Jean RIVIERE. Ce sont des articles partagés, des conseils de lecture, quelques minutes passer à expliquer un contenu, etc. Sur ce terrain de l'enseignement, il y a aussi Christèle ALLES, Claire GUIU, Valérie JOUSSEAUME, Nicolas RAIMBAULT, Thierry GUINEBERTEAU, Laurent POURINET, et Simon CHARRIER à qui je dois de nombreuses cartes figurant dans la thèse. Merci infiniment !

Je repense aux séminaires ESO où il fallait présenter l'état d'avancement de ma thèse. L'exercice n'était pas noté, mais il était loin d'être aisé. Il n'était d'ailleurs pas facultatif. Ici, ce sont des enseignants-

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
L'EXEMPLE DE MAUGES COMMUNAUTE (DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE)

chercheurs aguerris et riches de plusieurs années d'expériences qui donnent leurs avis. Les critiques étaient formatrices, et à ce titre, je pense à ma directrice, à Isabelle GARAT, Béatrice CHAUDET, Christine LAMBERTS, Christophe BATARDY et aux collègues doctorants.

Et puis, il y a le directeur du labo, François MADORE. Tu as veillé à ce que mon séjour se passe bien, que je participe autant que possible aux activités scientifiques hors de Nantes. Il est forcément agréable d'avoir un responsable qui prend des nouvelles en plein confinement covid-19. Merci pour toutes ces attentions.

A Montpellier aussi, dans le cadre de ma mission d'enseignement, j'ai rencontré de nombreuses personnes bienveillantes. Dans le cercle restreint du personnel enseignant que j'ai côtoyé, il y a ma directrice Lucile MEDINA, les collègues Marc DEIDERE, Dominique CROZAT, Pascal CHEVALIER, Marion LE TEXIER, Julien BELLIN, Lucette LAURENS, Stéphane-Ze ONDO, Dorothée COLLETON, Olivier BOUHET. J'ai été beaucoup ménagée et soutenue parce qu'il fallait que je boucle la thèse. Ils souhaitaient me voir la finir, et rapidement. Merci d'avoir rendu mon séjour agréable !

Alain COUVRAND, c'est le Monsieur informatique de l'IGARUN. Il m'a sortie de situations informatiques difficiles, comme quand toute la thèse se fige ou disparaît du disque dur. Christelle DESMONTILS, c'est celle qui trouve les ouvrages dont j'ai besoin, qui apporte les bonnes nouvelles de l'acceptation d'un financement à participer à un colloque, etc. Merci pour votre disponibilité respective.

Des messages d'encouragement et de félicitations, j'en ai eu de la part de Céline CHADENAS, Magalie ROUILLARD, Marie PETITEAU... Il y a beaucoup de collègues qui passent pour juste demander : « ça va bien Assiba ? », « Je te sens bien fatiguée, peut-être un peu triste ? », « N'oublie pas de rentrer chez toi ce soir. Il est tard », etc. Je garde ces visages et ces voix dans ma mémoire. C'était des moments d'échanges agréables. J'apprécie encore.

Mme Séverine MENET, je la lie aux archives régionales. Je l'ai connue en répondant à un appel à candidature pour l'octroi d'une bourse de recherche financée par la Région des Pays de la Loire. Par deux fois, j'ai bénéficié de cette bourse qui est un encouragement à faire de la recherche ciblée sur la Région. J'avais un accès privilégié à de nombreuses ressources. Merci chère Mme !

J'ai aussi apprécié tous ces messages que j'ai reçus de mes amis au sein desquels j'ai trouvé frères & sœurs, et j'en nommerai quelques-uns : ce sont les époux GUEYDIER A. & M-A., les époux BOUCHARDON C. & L., les époux HENRY M. & E., Odette OUEDRAOGO, le père Benoît LUQUIAU, Brahim VOUNSOUMNA, les époux HOUNTONDI R. & E., Djamilath BIO-NINGUI et son époux, François GANKOUTIN, les époux SEGBEDJI, Lydie DOGBA, etc. J'en ai sollicité pour relire la thèse : Yasmina KARAMBIRI, Sécou DIEDHIOU, Christian HOUNNOUVI, Claire BARIL, Michelle HENRY, Marie PROUVOST, Pélégie BARUNCIO, Romanus AHIZAN.

Autour d'un repas ou d'un café, dans les locaux de l'IGARUN, avec de nombreuses personnes, j'ai partagé des moments conviviaux. Ensemble, nous avons rigolé des galères de la thèse et discuté de sujets divers. Ce sont Stéphane LORET, Jean-Baptiste BAHERS, Oumar OUATTARA, Laura METHALI, Zoé WAMBERGUE, Simon JOXE, Malou ALLAGNAT, Oriane MARCADET, Jonathan CHOTY, Taous MESSAOUDI, Julie GANGNEUX, Aliette ROUX, Aurore BELLEC, Claire BURBAN, Morgane ESNAULT, etc.

Il est évident que j'ai oublié de nommer certaines personnes dans cet écrit. Je n'en demeure pas moins reconnaissante à votre égard. Je vous convie bien évidemment à partager avec moi la joie de cette fin heureuse.

A toutes et à tous, MERCI !

Sommaire

Dédicace _____	1
Remerciements _____	2
Sommaire _____	4
Sigles et acronymes _____	8
Glossaire _____	9
INTRODUCTION GENERALE _____	12
<i>PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE, PARTICIPATION CITOYENNE ET TERRITOIRE POUR COMPRENDRE LES DYNAMIQUES TERRITORIALES ET LES INFLUENCES DES ECHELLES SOCIO-SPATIALES SUR LE FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE _____</i>	<i>25</i>
Introduction de la première partie _____	26
<i>CHAPITRE I : RECOMPOSER : UN PROCESSUS QUI DONNE A VOIR DES FORMES NOUVELLES DE TERRITOIRES ET DE MODES DE FONCTIONNEMENT _____</i>	<i>29</i>
Introduction du chapitre I _____	30
1. Le territoire, cet objet géographique en mouvement _____	30
2. La recomposition : l'ultime recours pour résorber les crises sociales ? _____	42
3. Les recompositions territoriales : entre blocages, impositions étatiques et incitations financières _____	49
4. Les recompositions territoriales chez les voisins européens _____	58
Conclusion du chapitre I _____	60
<i>CHAPITRE II : GOUVERNANCE : FAIRE PARTICIPER UNE DIVERSITE D'ACTEURS A L'ACTION PUBLIQUE SUR UN TEMPS COURT ET SUR DES TERRITOIRES EMBOITES _____</i>	<i>63</i>
Introduction du chapitre II _____	64
1. Le concept de gouvernance _____	65
2. La participation : épistémologie, approches géographiques, pratiques et représentations _____	85

Conclusion du chapitre II	112
CHAPITRE III : APPROCHE METHODOLOGIQUE ET PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE	115
Introduction du chapitre III	116
1. Les sources documentaires et leurs exploitations pour rendre compte de la dynamique des notions mobilisées	116
2. L'enquête de terrain : approche sociale et multivariée pour comprendre ce qui fait territoire	119
3. Les regroupements dans les Mauges, à la faveur de l'histoire, mais pas uniquement	134
4. Les Mauges : une situation géographique favorable à l'emploi ?	138
Conclusion	155
Conclusion de la première partie	156
DEUXIEME PARTIE : « BOULEVERSEMENT TERRITORIAL ET DEMOCRATIE »	159
Introduction de la deuxième partie	160
CHAPITRE IV : LE REDECOUPAGE DE L'ESPACE : UN TRAVAIL DE LONGUE HALEINE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES ET ECONOMIQUES COMPLEXES	162
Introduction du chapitre IV	163
1. (Re)découper un espace : de quoi s'agit-il ?	163
2. La construction de nouveaux territoires pour résorber l'émiettement territorial, un travail de longue haleine	180
3. Nouveaux découpages : des constructions faites par enchantement ou sous contrainte ?	194
4. Ces hommes et ces facteurs qui influencent les redécoupages	226
5. Le mot (re)découpage : ses démarches et apports	233
Conclusion du chapitre IV	236
CHAPITRE V : LA RECOMPOSITION TERRITORIALE : POUR OU CONTRE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ?	238
Introduction du chapitre V	239

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
L'EXEMPLE DE MAUGES COMMUNAUTE (DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE)

1. 1. Mesurer la démocratie participative dans les territoires recomposés et dans les Mauges _____	241
2. De la diversité des formes de participation à la construction du territoire : le monde associatif au secours des politiques _____	275
3. Les agents de la collectivité, entre prise de pouvoir et devoir de silence ____	285
Conclusion du chapitre V _____	295
Conclusion de la deuxième partie _____	297
TROISIEME PARTIE : LES COMMUNES NOUVELLES : UNE CONSTRUCTION POUR RESORBER L'EMIETTEMENT ET DYNAMISER LES TERRITOIRES ? ____	
Introduction de la troisième partie _____	300
CHAPITRE VI : CREER DES COMMUNES NOUVELLES POUR DES ESPACES PLUS FONCTIONNELS _____	
Introduction du chapitre VI _____	303
1. Les communes nouvelles dans les Mauges, au nom des espaces fonctionnels ? 305	
2. La représentativité et le poids sociopolitique des Mauges à la faveur des CN	319
3. Quels coûts pour renforcer l'offre servicielle ? _____	326
4. Le numérique pour résorber la question de la distance et mieux communiquer 343	
Conclusion du chapitre VI _____	369
CHAPITRE VII : LA COMMUNE NOUVELLE SIGNE-T-ELLE LA DISPARITION DES COMMUNES HISTORIQUES ? _____	
Introduction du chapitre VII _____	373
1. Probable disparition des communes historiques : de quoi parle-t-on ? _____	375
2. La commune, notre « maison commune » _____	386
4. Réflexions à partir de l'expérience de fusions de communes en Europe ____	413
Conclusion du chapitre VII : La commune nouvelle, au nom du développement local _____	417
Conclusion de la troisième partie _____	419

**GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
L'EXEMPLE DE MAUGES COMMUNAUTE (DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE)**

CONCLUSION GENERALE	420
BIBLIOGRAPHIE	428
INDEX DES AUTEURS	462
INDEX DES FIGURES	466
INDEX DES TABLEAUX	469
INDEX DES PHOTOS	470
TABLE DES MATIERES	471
ANNEXES	481

Sigles et acronymes

AdCF	Assemblée des communautés de France
AMAP	Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
AMF	Association des Maires de France
ATR	Administration Territoriale de la République (loi de 1992)
AURA	Agence d'Urbanisme de la Région Angevine
CC	Communauté de Communes
CES	Comité d'Evaluation et de Suivi (de la participation citoyenne)
CEVIPOF	Centre de Recherches Politiques de Sciences Po
CN	Communes Nouvelles
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CPIE	Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement
CTAP	Conférence Territoriale de l'Action Publique
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériels Agricoles
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
EI	Entreprise Individuelle
EARL	Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée
INED	Institut National d'Etudes Démographiques
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IGARUN	Institut de Géographie et Aménagement Régional de l'Université de Nantes
n.d./s.p.	non datée/ sans pagination
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi de 2015)
ORES	Observatoire Régional Economique et Social
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
RAMEAU	Rayonnement des Associations par le Mécénat d'Entreprises, d'Administrations et d'Universités
RCT	Réforme des Collectivités Territoriales (2010)
SCEA	Société Civile d'Exploitation Agricole
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDCI	Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

Glossaire

Commune :

Plus petite et plus ancienne subdivision administrative française (Insee, 2018), la commune est une collectivité de premier niveau instituée en 1789 à partir de chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (Bazoche, 2013, p. 177). Leur nombre a évolué au cours des deux derniers siècles avec une diminution de près de 2 000 depuis la mise en application de la loi NOTRe en 2010. Il existe au 1^{er} janvier 2019 en France métropolitaine 34 970 communes dirigées par des maires élus au suffrage universel.

Commune nouvelle :

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative aux réformes territoriales s'inspire de la loi du n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin. La loi de 2010 en son article 21, stipule que la commune nouvelle est une commune issue de la fusion de plusieurs communes précédentes. Elle acquiert à sa création le statut de collectivité territoriale ; ce qui entraîne pour ses communes membres d'être « reléguées » au rang de communes déléguées, et par voie de conséquence, privées du statut de collectivité. Les maires issus de cette première vague de communes nouvelles sont élus au suffrage universel indirect, c'est-à-dire qu'ils sont désignés par les conseillers de l'ensemble des communes membres en marge des élections au cours desquelles ils ont été désignés par leurs administrés. Quant aux conseillers municipaux, ils font tous partie du bureau municipal élargi de la commune nouvelle depuis décembre 2015 jusqu'aux élections municipales ayant lieu en 2020.

Commune déléguée :

C'est une composante de la commune nouvelle. A la tête de chaque commune déléguée se trouve l'ancien maire issu des élections municipales de 2014 devenu de droit maire délégué. Il le restera jusqu'en 2020 ; la plupart de ses fonctions étant déléguées au nouveau maire de la commune nouvelle. L'ancienne mairie est transformée en mairie-annexe. On y établit les actes de l'état civil aux habitants et on y gère encore quelques tâches administratives courantes avec du personnel très réduit. Leur rôle correspond à celui des arrondissements de Paris, Marseille ou Lyon.

Fusion ou regroupement de communes :

Il s'agit du regroupement de communes (historiques) d'un seul tenant et sans enclave en vue de la création des communes nouvelles issues de la loi NOTRe. Les communes peuvent aussi fusionner au sein d'un EPCI. Vincent Aubelle (2016, p. 53) quant à lui fait la distinction entre

les mots fusion et regroupement et invite à préférer le deuxième. La fusion pour lui « *se traduit par la disparition des communes fondatrices* ».

La loi sur la réforme territoriale en ce sens permet deux types de fusions : elle peut être une fusion simple¹ ou une fusion-association². Même si elle n'est pas obligatoire, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) en ses articles L. 2113-1 à L. 2113-5, L. 2113-9, L. 2113-11 et L. 2113-12 exige le respect de ces trois étapes sans lesquelles la fusion sera invalide. Il s'agit :

- d'élaborer le projet définitif de fusion,
- d'organiser, au besoin le référendum permettant aux électeurs d'approuver le projet de fusion,
- de recueillir la décision du préfet prononçant la fusion.

Intercommunalité ou Etablissement public de Coopération Intercommunale (EPCI) :

L'intercommunalité renvoie à un regroupement de communes pour gérer une ou des compétences en commun. Une structure intercommunale peut être un SIVU, un syndicat de communes, un SIVOM, un district, une communauté de communes, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération (Mauges communauté, l'agglomération du Choletais), une métropole (Nantes Métropole) ou un pôle métropolitain. Les premières communautés de communes et communautés d'agglomération sont nées de la transformation des districts sous l'impulsion de la loi ATR de 1992 et la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité. Il existe des EPCI à fiscalité propre (1254 au 1^{er} janvier 2010 selon l'Insee) et des EPCI sans fiscalité (9 970, Mayotte compris).

Société civile :

L'Union Européenne définit la société civile comme étant un ensemble regroupant « les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations
qui

¹ Cette forme donne droit uniquement à la création d'annexes de mairie dans certaines communes fusionnées

² En plus de pouvoir créer des annexes de mairie, cette forme permet sur la demande des conseils municipaux que le territoire ainsi que sa dénomination soient maintenus en tant que communes associées « emportant institution d'un maire délégué ». Du coup, des actes de l'état civil peuvent y être établis avec possibilité de création d'une section du centre communal d'action sociale.

impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Eglises et communautés religieuses ». Il faut donc entendre par ce vocable l'ensemble des composantes de la société, excepté les politiques et l'administration. Mais cette définition prête à confusion selon Richard Raymond (2009) dans la mesure où cette société civile se veut aussi bien représentant de l'ensemble des citoyens d'un territoire donné que de groupe d'organisations censées représenter ces citoyens. Pour cet auteur, cette définition laisse libre cours à des dérives de certaines organisations qui s'arrogent la légitimité de représenter tout le monde. Or, les citoyens prennent part à l'action publique très souvent au sein d'une association – au moins en France – autour d'un projet ou d'une idée spécifique. La ligue pour les oiseaux ou l'association des parents d'élèves, ou la ligue contre le linky³ par exemple ne défendent pas les mêmes causes et ne sont pas représentatives de la société. L'autre insuffisance de cette définition, c'est l'exclusion implicite de tous ceux qui ne seraient pas citoyens du moins, si on s'en tient à la juridiction dans sa définition du mot citoyen. Cependant, on peut reconnaître à la définition de l'UE de donner un cadre, même s'il faut réadapter l'échelle. Lantz (1991) souligne l'ambivalence mais aussi la facilité de certains idéologues à opposer systématiquement l'État à la société civile. Pour lui, « *la société civile et l'État ne sont pas deux réalités, mais des modalités inhérentes aux relations sociales et à la conscience qu'on en a, c'est-à-dire une hiérarchie enchevêtrée* ».

Nous retenons dans ce travail que la société civile est l'ensemble des acteurs d'un territoire autre que politiques qui prennent part à la vie de la collectivité à travers des actions bien précises et qui ne s'enferment pas dans des frontières, ni administratives, ni institutionnelles. Plutôt que de parler de citoyens, nous parlerons d'habitants.

³ Le linky, c'est un compteur électrique de l'ENEDIS controversé par les utilisateurs qui s'estiment arnaqués

INTRODUCTION GENERALE

La formulation du sujet de recherche et le terrain choisi auraient été différents s'il n'y avait pas eu le stage de master 2 dont la mission était de faire un travail de synthèse et d'analyse centré autour des questions « Qui sommes-nous et vers quoi voulons-nous aller ? ». Les dix communes de l'ancienne communauté de communes de Moine et Sèvre avaient répondu à ces questions formulées pour eux de façon énumérative, dans un tableau Excel par un bureau d'études mandaté. Ces réponses permettaient à chacune des dix communes de savoir ce qu'elles avaient en commun, ce qui faisait leurs spécificités et le devenir qu'elles s'imaginaient ensemble avant d'élaborer leur Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi⁴). Produire un travail de synthèse sur l'identité de communes qu'on ne connaît que très peu et au travers de quelques lignes écrites par leurs conseils communaux peut paraître une gageure. Mais la volonté affichée des acteurs en demande d'un regard extérieur et universitaire a été un élément moteur dans l'écriture de ce rapport et du mémoire de master 2 en 2015 sur la coproduction d'un diagnostic territorial.

Notion ancienne par rapport à la co-construction, la coproduction traduit une volonté de faire ensemble (Mésini et Mathieu, 2008 ; Nowakowski, 2017), de réaliser collégialement le projet de passer de dix plans locaux d'urbanisme à un seul qui fasse de la place à chacune des dix entités réunies, tout en préservant le foncier agricole qui souffre d'une urbanisation peu organisée.

Dans le cadre de cette recherche, c'est la co-construction qui sera mise en avant parce qu'elle renvoie à l'implication « *d'acteurs inhabituels, compte-tenu de la répartition convenue des prérogatives, des compétences et de l'expertise* » (Akrich, 2013). D'apparition récente (années 2000) dans la littérature académique et même dans la presse, cette notion sert à « *mettre en valeur l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action* » (*ibid.*, s. p.). Appliquée aux politiques publiques, l'emploi de la notion de co-construction dépasse celle de la coproduction du point de vue temporel et se situe en amont des dispositifs et de leur gestation (Laville, 2005, cité par

⁴ Ce PLUi deviendra un PLU avec la création de la commune nouvelle Sèvremoine. Nous en parlerons dans le chapitre III.

Audoux, 2015, p. 41). Au final, Carole Lévesque (2013, p. 24), dans le cadre d'une assemblée annuelle de recherche⁵ estime que :

« La coproduction des connaissances traduit l'engagement dans une démarche d'approfondissement des connaissances qui vise à construire ensemble une société plus démocratique, plus équitable, et plus juste. Adhérer à la coproduction des connaissances, c'est opter d'entrée de jeu pour un dialogue que l'on souhaite le plus constructif et efficace possible entre des acteurs de différents horizons autour de projets de recherche conjoints ».

Qu'elle soit qualifiée de coproduite ou de co-construite, la démarche déployée dans l'ancienne communauté de communes de Moine et Sèvre donne à voir des formes de participation et des acteurs autres que les seuls porteurs ordinaires de projets. Cette première exploration réflexive se poursuit autour de la thèse intitulée : « **Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)** ».

Cet objet, le territoire qui vit au gré des réformes et qui connaît d'importants changements, demande à être questionné au travers de ceux qui le façonnent, des outils et méthodes qu'ils emploient. Ces outils et méthodes évolutifs avec des acteurs de plus en plus divers, rendent complexe l'action, surtout dans le contexte de changement d'échelle d'action (Labinal, 2012). Complexité (territoriale) qu'il faut entendre ici comme un système permettant de « *traiter le réel et définir un rapport particulier à l'objet* » (Signoret, 2011, p. 22). Cet objet - territoire - se recompose et se restructure, les recompositions territoriales, quelle qu'en soit leur ampleur, induisent un changement d'échelle spatiale, une restructuration des institutions en place et des organisations humaines déjà établies. Apparaissent donc de nouveaux acteurs et des manières parfois nouvelles de conduire l'action.

Notre réflexion qui intègre la question des acteurs et des échelles socio-spatiales s'inscrit dans le cadre de l'acte III des lois décentralisatrices, notamment la loi n° 2010-1563 relative à la réforme territoriale du 16 décembre 2010. Cette réforme - et les trois lois qui ont suivi - a progressivement modifié la carte communale française qui semble être une démarche indispensable à la survie des territoires. De nombreux auteurs (Herbourg et al., 2000 ; Vanier, 2003 ; Loubet, 2011) partent du constat que les recompositions sont une réponse :

⁵Assemblée annuelle de recherche sociale, Sherbrooke, mai 2013, URL : http://www.csss-iugs.ca/c3s/data/files/CLevesque_Assemblee_recherche_21mai2013.pdf, (page consultée le 19/04/2019).

- pour corriger des déséquilibres préalables ou avérés,
- pour affecter une fonction économique à un territoire,
- pour influencer sur les compétences d'un territoire,
- pour améliorer l'offre de service au public,
- pour trouver le juste milieu entre efficacité dans l'action et la démocratie.

Dans des proportions variées, les réponses énumérées s'appliquent aussi bien aux communes qu'aux intercommunalités, expliquant de fait les recompositions de ces échelons administratifs. La coopération intercommunale, une des formes de recombinaison, constitue l'alternative trouvée par l'État pour pallier l'adhésion trop timide des communes aux regroupements.

En effet, très tôt après leur création en 1789, la question de « l'émiettement » des communes était posée en ce sens qu'elles n'arrivaient pas à remplir efficacement leur mission de service public. Jean-Marc Offner parle d'« *obsolescence déclarée des mailles héritées* » (Offner, 2006, p. 27), ne permettant pas la réalisation de services publics d'importance. Les premiers regroupements de communes ou de fusions forcées sont nés de ce constat dès le XIX^e siècle. Il s'agit notamment des syndicats à vocation unique (SIVU), structure intercommunale chargée de gérer une compétence spécifique pour le compte des communes membres, puis des syndicats à vocation multiple (SIVOM). Grâce à l'ordonnance du 5 janvier 1958, leur champ d'intervention a été étendu à des objets multiples (assainissement, urbanisme, gestion des déchets) avec un panel plus large de compétences.

Dès lors et à des échelles différentes, la France a enregistré des initiatives de regroupements (communautés urbaines, villes nouvelles, communes associées, communautés de communes ou d'agglomération) jusqu'à la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982. Pour Charles Floquet (2002), elle est source d'efficacité accrue pour l'action publique et un moyen d'approfondir la démocratie. Jean-Marc Ohnet (2003) y voit un processus de transfert d'une part du pouvoir exercé par un État à des entités politiques ou administratives d'échelon inférieur que sont les collectivités territoriales. Ce transfert de compétences plutôt progressif s'inscrit dans la logique de mobiliser des énergies locales en faveur du développement économique (Roux, 2016). En son « Acte I », la décentralisation (administrative) « remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales [...], transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les

régions en collectivités territoriales de plein exercice »⁶. Mais dix ans après, la loi décentralisatrice n'a satisfait que peu aux attentes des populations en matière de service public et de développement socio-économique. Car « *faute de parvenir à la rationalisation du nombre de communes, et face à l'impossibilité pour de nombreuses d'entre elles d'exercer pleinement leurs compétences, le législateur a relancé la coopération intercommunale à fiscalité propre en 1992* » (Aubelle, 2016, p. 24). Il s'agit en effet de la loi ATR (administration territoriale de la République), dite loi Joxe du 6 février 1992 conçue pour « parachever » le chantier relatif à la loi Marcellin de juillet 1971 sur la fusion des communes. Tarauté par la gestion du maillage communal, le législateur a entrepris l'élaboration de nombreuses autres réformes sur la décennie 1990-2000 (Le Saout et Madoré, 2004). A la loi ATR, il faut ajouter celle relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, février 1995). Par la suite, les lois Voynet et Chevènement de 1999 auront pour but, soit de compléter la LOADT, soit de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale. Ce processus dit acte II de la décentralisation sera achevé avec la révision constitutionnelle de 2003, accélérant ainsi la dynamique de création de l'intercommunalité à fiscalité propre en tant que structure supra-communale (Loubet, 2011, p. 17).

Ces différentes politiques publiques ont contribué à remodeler le paysage institutionnel français, remodelage qui se mesure notamment au taux de couverture du territoire national par les coopérations intercommunales. Selon le ministère de l'intérieur cité par Lilian Loubet (2011), au 1^{er} janvier 2009, 93,1 % des communes appartenaient à un EPCI. Mais ce bond quantitatif n'a pas suffi à résoudre l'épineuse question du mille-feuille territorial, ni de rationaliser les périmètres des différentes entités, générant par la même occasion une trop grande diversité d'institutions, (Bazoche, 2013). C'est pourquoi dès 2008, l'État à travers le rapport « Il est temps de décider » d'Edouard Balladur a mené des réflexions en vue de la réduction du nombre de petites communes et du renforcement de l'échelon régional.

La loi du 16 décembre 2010 relative aux réformes territoriales (RCT) reprend en partie les conclusions de ce rapport que le ministre en charge des collectivités territoriales, Philippe Richert⁷ énumère en ces points :

- rattachement des dernières communes isolées à un EPCI avant le 1^{er} juin 2013 pour des « intercommunalités plus cohérentes »,

⁶ URL : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-acte-i-decentralisation.html>, (page consultée le 14/02/2019).

⁷ Communication du ministre - Conseil des ministres du 22 décembre 2010. La mise en œuvre des dispositions de la réforme des collectivités territoriales relatives à l'intercommunalité.

- rationalisation du périmètre des EPCI existants et suppression des syndicats intercommunaux devenus obsolètes,
- mise en place d'un dispositif⁸ facilitant la création des « communes nouvelles »⁹.

Les préfets ont de fait été invités à élaborer des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) pour le 31 décembre 2011, en concertation avec les acteurs des collectivités concernées.

Dans son document de synthèse en date du 20 janvier 2012, l'AdCF (Assemblée des communautés de France), structure en charge de la mise en œuvre des schémas, comptabilise 65 SDCI approuvés au 31 décembre 2011 portant sur « 226 projets de fusion de communautés et près de 300 extensions simples (rattachement d'une ou plusieurs communes isolées) ». En moyenne, au niveau national, les taux de réduction programmés sont respectivement de 20 % pour les communautés et de 26 % pour de syndicats de communes. La mise en œuvre de la réforme de 2010 (relèvement de seuil démographique, interdiction de créer des enclaves au sein d'intercommunalités), les incitations du gouvernement¹⁰ et de la loi MAPTAM de 2014 ont permis d'aboutir à des résultats meilleurs dans le sens où il y a une plus grande compacité territoriale des intercommunalités.

Parallèlement à l'élaboration et à la diffusion des documents de SDCI au niveau des préfetures et sous-préfetures, très timidement, 12 communes nouvelles (CN) en lien avec la loi RCT de décembre 2010 se créent. Il faut attendre la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 - dite loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) pour donner une impulsion décisive à la création des communes nouvelles¹¹ (DGCL, 2017). Suite à la promulgation de cette loi, la carte communale de la France a (fortement) évolué : de 36 767 communes au 1^{er} janvier 2013, on est passé à 34 970 au 1^{er} janvier 2019 (Insee, 2019). Même constat au niveau des EPCI à fiscalité propre qui sont eux aussi concernés par cette loi. De 2 581 en 2012, ils sont passés à 1 254 en janvier 2021 (Insee, 2021).

⁸ La création de la commune nouvelle doit émaner des 2/3 des conseils municipaux membres d'un même EPCI. La population de ces conseils municipaux devra excéder les 2/3 de la population totale de l'EPCI

⁹ Article 21 de la loi n° 2010-1563 de la réforme des collectivités territoriales

¹⁰ Le premier ministre Manuel Valls s'adresse aux préfets en juillet 2012 et leur demande de maintenir le cap, URL : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=1169&num_thematique=7 (page consultée le 31/08/2021)

¹¹ 13 communes nouvelles ont été créées entre 2011 et fin 2014. Bois-Guillaume-Bihorel (dans le département de Seine-Maritime en Normandie), une des 13 a été annulée par le tribunal administratif de Rouen pour raison de mauvaise interprétation des décisions et pour n'avoir pas atteint les 2/3 des conseillers municipaux comme l'exige la loi.

Ces variations quantitatives induisent pour les territoires de véritables bouleversements que l'AMF, au travers notamment de Françoise Gatel¹² ou François Baroin¹³ qualifient de « *révolution silencieuse* ». Cette révolution silencieuse a donné lieu à l'écriture de nombreux rapports¹⁴ ainsi que des travaux souvent à destination des élus (Petit et *al.*, 2015 ; Aubelle, 2016 ; Ville, 2017) ou d'analyse politique (Frinault, 2017 ; Kada, 2017 ; Pasquier, 2017). La promotion de ce nouveau découpage se fait à l'échelle régionale comme dans les Pays de la Loire où se tiennent des séminaires de formation proposés par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) des Pays de la Loire.

Ces travaux et rencontres ont l'avantage de donner une vue générale, législative et quantitative des processus de regroupements. Les données statistiques existantes renseignent par ailleurs sur la distribution spatiale et la composition de ces CN. Mais des travaux analysant les spécificités locales, les difficultés ou enjeux particuliers inhérents à ces changements, n'ont pas été menés. Les travaux existants évoqués n'abordent pas non plus les (nouvelles) manières de conduire l'action publique en territoires recomposés, ou la place du citoyen dans cet environnement politico-institutionnel modifié en très peu de temps. C'est pour d'une part, étudier les enjeux de cette recomposition et le « bouleversement » territorial qu'elle a induits, et d'autre part, révéler le caractère novateur et singulier des CN des Mauges que nous avons investi ce terrain.

Usines à la campagne, ou district industriel du Choletais, les Mauges font partie de ce que le CGET (2017) dans le cadre des contrats de ruralité, qualifie de campagnes des villes plutôt « *densifiées, à forte croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée* ». Ce classement s'aligne sur celui réalisé par le groupe de travail *Les Nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030* (Mora, 2008). Selon un des quatre scénarii élaborés par les experts, le département de Maine-et-Loire où sont situées les Mauges est « *à tendance rurale* », c'est-à-dire une situation d'entre-deux. Il fait partie des campagnes pour des réseaux de villes, peu densifiées (moins de 150 hab. /km²) avec une population mobile et des modes d'habiter évolutifs.

Complètement intégrées dans leur environnement politique, les Mauges ont, dès 2015, travaillé à la compacité de leur territoire. Comme dans de nombreux départements, et ce,

¹² Vice-présidente de l'AMF, sénatrice et maire de Chateaugiron (département d'Ille-et-Vilaine)

¹³ Président de l'association des maires de France, dans Aubelle, V., 2017

¹⁴ Panorama des communes nouvelles, mars 2017 ; *Communes nouvelles, où en êtes-vous ?* (AMF, 2017) ; « Communes nouvelles : quels résultats concrets sur l'action communale ? Synthèse de l'étude financière et économique de six communes nouvelles », octobre 2019.

depuis la loi RCT de 2010, il y a eu une dynamique globale de recomposition territoriale allant du regroupement des EPCI à la création des CN. Dans les Mauges, ce projet de compacité territoriale a été possible grâce au fait que par le passé, les acteurs de ce territoire ont, par leurs actions politiques, œuvré à cet avènement. Ainsi, fin 2015, au travers de la loi NOTRe, six CN se sont créées sur l'intégralité du périmètre des six communautés de communes (CC) plutôt rurales et agricoles, dont les tailles variaient entre 16 000 et 25 000 habitants (Insee, 2016).

Deux thèses (Brunet, H., 1995 ; Leperlier, C., 2012) de doctorat en sciences sociales consacrées notamment aux Mauges décrivent un territoire où la rudesse des conditions édaphiques a conduit les paysans à préférer l'élevage à l'agriculture. Cette activité associée au travail de la chaussure a forgé l'esprit de solidarité et développé chez les acteurs, un esprit de solidarité, allant jusqu'aux coopérations. La cristallisation de ces expériences sur un temps long a fait des Mauges, ce que Martin Vanier (2002) à une échelle plus large (Pays de la Loire, Bretagne) appelle « *terres d'intercommunalités* ».

Ces acquis et expériences ont favorisé l'institution des CN en lieu et place des 6 CC, mais les acteurs notamment politiques sont confrontés à des changements structurels : des maires issus des municipales 2014 devenus maires délégués, des communes jusque-là autonomes perdant leur statut de collectivité territoriale. C'est toute l'organisation qui se trouve ainsi changée. Et pour des communes rurales de petite, voire de très petite taille (Grisson, 2012), devoir se regrouper ne va pas de soi pour de nombreux élus et habitants, en raison de l'attachement « *viscéral* » (Jaunet, 2016, p. 49) à leur commune ou par peur d'une éventuelle perte d'identité rurale.

Cette peur s'accroît surtout dans le contexte d'adhésion obligatoire de toute commune à un EPCI à fiscalité propre (sauf exception), en plus du regroupement en CN qui leur a déjà fait perdre le statut de collectivité territoriale aux communes devenues déléguées. Or, ces EPCI sont eux aussi appelés, dans le cadre de la loi NOTRe à réduire leur nombre, et à relever leur seuil démographique. C'est dans cette logique que Mauges communauté s'est formée en lieu et place des 6 anciennes CC transformées en CN. L'échelle d'action s'en est trouvée modifiée, et l'organisation territoriale complexifiée. Il est donc une chose de travailler en intercommunalité par transfert de quelques compétences (gestion des déchets, urbanisme, eau et assainissement...), mais se regrouper et être relégué au rang de commune déléguée implique d'importants changements en termes d'échelle d'action, de périmètre, de type d'action et d'acteurs à impliquer.

Fort de ces constats, mener une recherche doctorale à l'échelle de Mauges communauté sur les modes de conduite de l'action et les logiques d'acteurs à l'ère des recompositions territoriales nous a semblé opportun.

Comment construit-on de « nouveaux territoires » sans brusquer ce qui fait l'identité même de ce qui s'est mis en place depuis longtemps ? Si le changement d'échelles territoriales appelle de nouvelles modalités de l'action, comment les institutions supra-communales, les élus locaux et la société civile se coordonnent-ils pour co-construire une politique publique et quelle place pour les habitants en demande de participation citoyenne ?

Pour mieux remplir leurs missions de service public, des territoires optent pour des regroupements, et leur reconfiguration soulève des questions en termes de réorganisation et de conduite de l'action politique locale. Nous analyserons quelques-unes d'entre elles à la lumière de nos trois thèmes clés, à savoir la recomposition territoriale, la gouvernance et la participation citoyenne. La compréhension de ces enjeux passe par le rappel de l'histoire de la mise en place de ces territoires faite par accumulation.

En partant du territoire en recomposition :

Premièrement, nous analyserons l'emboîtement et la recomposition, autrement dit, la transformation des communautés de communes en communes nouvelles et du « pays » en Mauges communauté, et les différentes coopérations qui ont conduit à ce que Vincent Aubelle (2016) a qualifié « *d'exception française* ». Deuxièmement, nous étudierons la mise en place des intercommunalités, leur évolution et la transformation de ces entités (dans le cas des Mauges, les CC) en communauté d'agglomération. Ce sera aussi l'occasion de revenir sur le panorama des communes nouvelles et ce qu'elles apportent de nouveau dans l'action publique et le développement local.

La notion de territoire sera étudiée ici comme support, mais aussi et surtout comme espace vécu (Di Méo, 1998), approprié par les acteurs qui le transforment par leurs usages et leurs représentations. Si la recomposition est révélatrice d'une histoire, d'une tradition, du travail en commun, en quoi peut-elle participer à la dynamique du territoire et quels sont les enjeux de la création de ces CN notamment dans les Mauges ?

En partant de la gouvernance

Gouvernement et gouvernance sont deux notions apparentées jusque dans leurs étymologies. Le premier, caractérisé par une conception du pouvoir, celui de la « *direction de la société par l'État, par l'asymétrie ou l'unilatéralité* » (Chevalier, 2013) ; la seconde qu'il convient de spécifier diffère du précédent par sa genèse, son horizontalité et la prise en compte d'acteurs multiples provenant d'horizons divers. La gouvernance sera associée dans cet écrit au qualificatif territorial pour rendre compte des dynamiques ayant favorisé les recompositions versus lois RCT de 2010 et NOTRe de 2015. En effet, la gouvernance pourrait s'entendre comme la « *manière de gouverner, de conduire une société* » ou l'ensemble des « *institutions qui influent sur l'exercice des pouvoirs dans les entités concernées* » (Bakkour, 2013, p. 1). Nous mettrons aussi l'accent sur le long processus et de la coordination des acteurs multiples dans le projet, dans une perspective de développement local. Cela passe par la capacité politique des acteurs à définir des intérêts communs, à s'organiser et à se coordonner autour d'une action collective permettant la résolution de problèmes collectifs sur un territoire donné (Pasquier, 2017). Il s'agit donc pour nous, d'identifier et de comprendre les logiques des acteurs, les nouvelles modalités d'action dans ces territoires recomposés et ce que leur histoire et leur trajectoire politique peut révéler de la notion. En accentuant notre propos sur les élus, ces décideurs politiques, nous allons opérer un glissement vers la notion de gouvernement local qui, associé aux enjeux de la participation citoyenne renvoient à la gouvernance sans chercher à l'appréhender dans sa totalité. Le gouvernement dans ces deux sens différents renvoie donc d'une part, à « *un pouvoir de décision autonome détenu par des élites politiques locales indépendantes de élites centrales [et] indique d'autre part, la tendance de certaines collectivités locales à s'attribuer une compétence générale sur leur territoire, cette tendance étant qualifiée de "logique de gouvernement local"* » (Rangeon, n.d.).

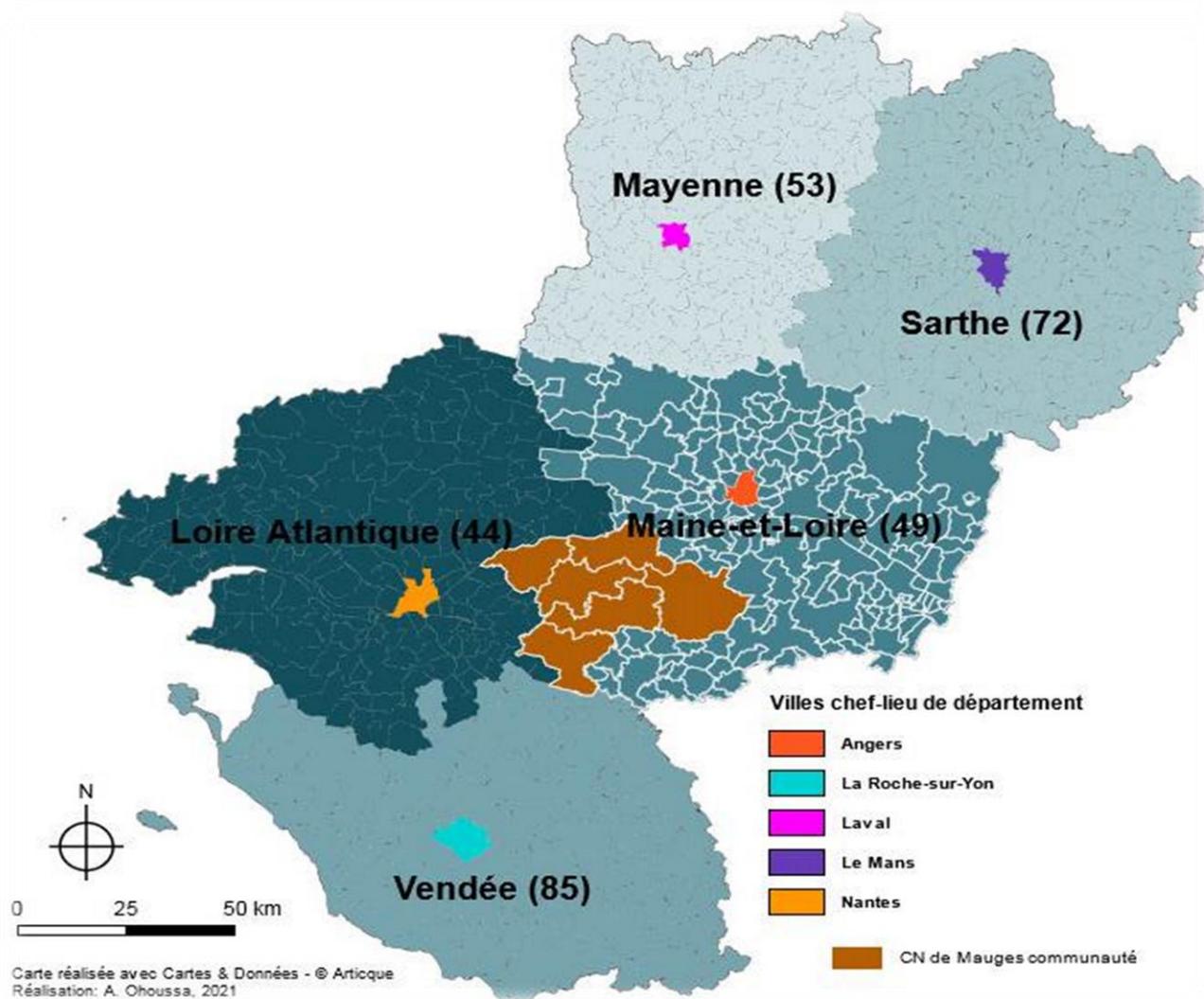
En partant de la participation

Condition nécessaire pour parler d'une « bonne gouvernance » selon l'Union Européenne (2001), passage obligé pour gérer l'action politique selon Sylvie Lardon et *al.*, (2008), la participation citoyenne sera analysée en articulation avec la notion de gouvernement local qui implique principalement le politique et ce, dans le contexte des territoires recomposés. La création d'EPCI plus grands et de communes nouvelles modifie les périmètres d'action et rend plus complexe les systèmes d'acteurs, posant ainsi la question de la place de l'habitant, de sa capacité à participer au projet. Ce changement d'échelle d'action lié aux recompositions

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.
L'EXEMPLE DE MAUGES COMMUNAUTE (DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE)

qui peut renforcer ou fragiliser les organisations préétablies, débouche sur des questionnements en termes de services publics rendus ou encore d'attentes des habitants en matière de démocratie locale. Les recompositions dans les Mauges ont la particularité de concerner aussi bien les intercommunalités que les communes. Le propos sera principalement focalisé sur les communes et accessoirement sur les intercommunalités car les recompositions dans les Mauges ont concerné ces deux niveaux de façon concomitante (fig. 1).

Figure 1. Communes nouvelles des Mauges en région des Pays de la Loire (5 départements)



Or, notre réflexion porte plus sur le phénomène communal. Donc le jeu d'acteurs s'analysera avant tout à l'échelle des communes, qu'elles soient historiques ou nouvelles.

Pour comprendre le territoire des Mauges, nous avons mobilisé une méthode relativement ancienne en sciences sociales, notamment celle de la « *Sociologie débutante* » entre 1830 et

1848 (Dubois, 2010). Il s'agit de la monographie qui, en tant que méthode de recherche, permet de cerner l'être humain dans sa totalité. Dans une dimension spatiale et en termes géographiques, la monographie est « *l'étude par l'observation, directe le plus possible de la ville et du petit coin de France* » (Clozier, 1946, p. 114). Stanley Chodorow (1999) cité par Peter Williams et al., (2009, p. 69) mettent en évidence la spatialité et l'importance des monographies dans les sciences humaines. Pour ces auteurs, monography is “a large, specialized work of scholarship that treats a narrow topic in great detail. Size is a critical characteristic, because it distinguishes the monograph from the article, which has the same purpose, but is small”. La définition produite par des chercheurs québécois nous semble plus complète car elle prend en compte tous les aspects qui justifient notre choix méthodologique. Pour eux, la monographie est :

*« La démarche d'étude d'un phénomène ou d'une situation relative à une société déterminée, impliquant une **enquête de terrain et l'observation directe** (in situ) propices à reconstituer ce phénomène ou cette situation dans sa totalité. L'enquête de terrain désigne l'ensemble des interventions pratiques du chercheur dans un milieu social donné destinées à saisir empiriquement l'objet de son étude. L'enquête de terrain est certes faite d'observations in situ, mais elle ne s'y réduit cependant pas puisqu'elle intègre, à divers titres, le **recueil de témoignages d'informateurs de terrain** et la collecte et le **dépouillement d'archives, de journaux, de documents écrits de toutes sortes.** [...] L'enquête de terrain, associée de pareille façon à l'observation directe, nécessite un contact immédiat et de longue durée avec le terrain impliqué dans l'étude »*

(Dufour et al., 1991, pp. 22-23).

Il est clair que nous ne réalisons pas une monographie comme le feraient l'Insee ou l'Ined. En plus d'interroger les données statistiques institutionnelles, nous avons entrepris la réalisation d'enquêtes de terrain (questionnaires et entretiens semi-directifs) autour des questions d'identité du territoire, du partage de pouvoir, des enjeux de la recomposition du territoire et ses perspectives (le devenir des communes déléguées et des élus concernés). Ces entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des maires des communes nouvelles et déléguées, de syndicats de personnel et d'habitants de Mauges communauté, et accessoirement hors des Mauges, auprès de maires d'une commune contigüe et de deux ayant appartenu à l'ancien syndicat mixte du Pays des Mauges.

Dans un second temps, afin de prendre en compte le discours et les représentations des différents acteurs politiques locaux de la recomposition, un questionnaire (99 entrées) avec de nombreuses questions ouvertes a été adressé aux 1089 conseillers issus des élections municipales de 2014. Un deuxième questionnaire ciblé a été adressé aux habitants. Directement concernés par les processus en cours, plus d'une centaine d'agents de la collectivité ont eux aussi, accepté de donner leur point de vue au travers d'un très court questionnaire.

Nos choix méthodologiques, ainsi que les matériaux mobilisés ou mis à disposition par les enquêtés sont étayés dans le chapitre III. Dans les chapitres I et II, nous avons procédé à la revue de littérature autour des notions de gouvernance, de gouvernement local, de participation citoyenne et de recomposition territoriale en mettant l'accent sur la coordination des acteurs. L'objectif est de savoir si ces notions prises dans le contexte particulier de la loi RCT de 2010 se renouvellent, tant certaines pratiques et habitudes résistent au temps et aux transformations. En plus du cadre théorique et méthodologique qui fait office de première partie, deux autres parties viennent compléter cet écrit et comportent chacune deux chapitres. Elles abordent tour à tour la question du (re)découpage de l'espace et sa complexité (chapitre IV), les conséquences des réformes pour la démocratie participative (chapitre V), et ce en quoi les recompositions contribuent à la redynamisation du territoire et de son développement. Si de nombreux acteurs, politiques ou non s'accordent pour reconnaître que l'émiettement notamment communal est un frein pour le développement des territoires, les recompositions elles aussi suscitent doutes et peurs (chapitre VII). Sans être nouveaux, ces peurs et doutes sont d'autant plus forts que les recompositions modifient beaucoup l'organisation séculaire existante. Et cette envie de rendre les territoires plus dynamiques et plus aptes à remplir leurs missions de service public (chapitre VI), n'est pas sans effet sur l'engagement politique de nombreux élus. Le débat reste ouvert quant aux objectifs de rationalisation et de simplification de l'action publique à l'origine de la réforme. Se regrouper, oui, mais à quel prix ?

**PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE, PARTICIPATION
CITOYENNE ET TERRITOIRE POUR COMPRENDRE LES
DYNAMIQUES TERRITORIALES ET LES INFLUENCES DES
ECHELLES SOCIO-SPATIALES SUR LE
FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE**

« La dynamique territoriale est basée sur l'interaction d'acteurs. Cette interaction est un processus de mise en rapport des acteurs qui utilisent à cette fin un système de règles [...].

Les ressources sont appropriées par les acteurs au sein de la coordination. Elles peuvent être de nature différente »

(Colletis-Wahl et al., p. 152).

Introduction de la première partie

La première partie questionne les liens pouvant exister entre les notions de gouvernance, de participation citoyenne et de territoire dans le contexte de recombinaisons territoriales locales. Autant le public averti (scientifiques, experts, politiques), le public profane fait usage de ces notions et en a une compréhension, un imaginaire et une représentation. Or, leur contenu varie beaucoup en fonction des personnes, des circonstances et des contextes qui évoluent sans cesse pour s'adapter aux défis contemporains. De même, les besoins et les exigences des sociétés évoluent et nécessitent la création d'outils et de dispositifs à même d'apporter des solutions nouvelles et adaptées. L'instauration de nouvelles pratiques crée des changements et bouleversent des ordres établis.

Depuis sa création en 1789, la commune renvoie à un imaginaire collectif : une figure, celle du maire et un cadre administratif qui rappellent le fort attachement des citoyens à leur espace (Frémont, 2002). Les préoccupations quant à son fonctionnement qui ne serait pas satisfaisant à cause de sa petite taille sont aussi anciennes que sa création. Des réponses ont dès lors été proposées : création de syndicats de types différents et dans des domaines variés. A la fin des 1970, des mutations lentes pour certains, brutales pour d'autres feront leur apparition. Ces mutations s'observent dans tous les domaines et dans les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. Torre et Filippi (2005) ont étudié quelques-unes de ces mutations dans les mondes ruraux et leurs impacts sur l'organisation spatiale. Leur constat est que les changements observés provoquent des mutations importantes, tant à l'échelle locale que nationale ; ceci en lien avec l'accroissement des mobilités.

Pour ce qui est de l'espace politique et des modes de gestion de l'action publique, de nouvelles façons de faire sont apparues, notamment depuis les lois décentralisatrices des années 1980 et des recombinaisons territoriales des années 1990. A l'aune de la restructuration des territoires, certaines notions dont la gouvernance et la participation citoyenne trouvent un regain d'intérêt et méritent d'être questionnées à ce titre. La modification de l'échelle d'actions implique que soient inclus des acteurs jusque-là en marge de la gestion de la chose publique. L'inclusion de ces autres corps de la société nécessitera de la part des gouvernants de s'adapter, de partager leur pouvoir, ou tout au moins, d'inscrire leurs actions dans cette logique.

Nous partons du postulat que les dynamiques en cours permettent le renouvellement de notions dont celles de territoire, de gouvernance et de participation citoyenne. Dans le premier chapitre, nous présentons le territoire en recomposition, laquelle recomposition donne à voir des formes

nouvelles de territoires, tant dans son fonctionnement que dans les défis à relever. Et le territoire tout en étant « *l'ici* » (Bavoux, 1998) des hommes, est aussi le terrain de jeux politiques. En se recomposant, sa gestion se complexifie du fait de l'association d'une diversité d'acteurs dont les intérêts et les points de vue ne convergent pas toujours. La question du positionnement de chacun des acteurs (politiques ou non) au sein de la nouvelle entité se pose, car la conduite de l'action publique ne va pas de soi et les choix des uns peuvent faire l'objet de rejet par les autres (chapitre II). Pour cerner au mieux les discours et les motivations des acteurs, nous avons, dans le troisième chapitre opté pour une approche à la fois qualitative et quantitative qui mobilise un corpus issu d'entretiens semi-directifs et de questionnaires réalisés auprès d'élus, d'habitants et de personnels de la collectivité des Mauges. La démarche méthodologique adoptée y est exposée et vient clore cette première partie théorique de notre écrit.

CHAPITRE I : RECOMPOSER : UN PROCESSUS QUI DONNE A VOIR DES FORMES NOUVELLES DE TERRITOIRES ET DE MODES DE FONCTIONNEMENT

« ... Maintenant, les recompositions territoriales s'imposent comme un des problèmes majeurs de la France contemporaine. Elles ont été un sujet important de débat au cours de la dernière campagne des élections à la présidence de la République et à l'Assemblée Nationale. La question est d'autant plus difficile que les Français entretiennent des rapports passionnés avec les territoires de leur vie. Ce ne sont ni des nomades, ni des migrants permanents, ni des zombies venus de nulle part. Ils ont des attaches, souvent fortes. Ils ont une histoire, même lorsqu'ils l'ignorent. Ils ne se laissent donc pas manœuvrer facilement, en ce domaine comme en d'autres ».

(Frémont, 2002, p. 1)

Introduction du chapitre I

De manière générale, la recomposition des territoires part d'un constat d'atomisation ou d'émiettement des mailles administratives, et du besoin, voire de la nécessité d'y apporter une solution (Frémont, 2002). Jean-Marc Offner parle d'« *obsolescence déclarée des mailles héritées* » (Offner, 2006) qui ne permet pas de mener efficacement des actions publiques. De taille trop petite, la commune est de moins en moins en capacité de satisfaire aux demandes sans cesse croissantes de ceux qui y habitent. Les enjeux et les défis à relever par la commune seront différents en fonction de sa proximité ou de son éloignement (physique) de la grande ville ou du fait qu'elle soit rurale sous l'influence (forte ou faible) d'un pôle ou autonome (peu dense ou très peu dense) au sens de l'Insee (2021). Ces défis ont toujours existé et se renouvellent ces dernières décennies. Toute commune a une identité à défendre, une place à prendre. Des jeux politiques s'installent. On se regroupe pour être plus fort face au géant voisin, ou parce qu'on a quelque chose à défendre ensemble, parce qu'il y a une histoire et une trajectoire politique communes. Encadrées et stimulées par de nombreuses lois, de nouvelles configurations territoriales naissent. Des intercommunalités et communes de types nouveaux se forment, modifiant ainsi le paysage sociopolitique, et donnant à voir une diversité de territoires. Les uns sont donnés, les autres construits et débordent des limites administratives. L'acceptation de la nouvelle configuration spatiale par les uns et les autres dépendra beaucoup du contexte et des acteurs en présence.

1. Le territoire, cet objet géographique en mouvement

La notion de territoire est très ancienne et daterait du milieu du XVIIe siècle, en référence au traité des Westphalie en 1648 qui mit fin aux guerres de Trente ans. Il « *s'affirme en effet comme la substance des nations* » (Di Méo, 2014, p. 98). Qu'il soit de projet, institutionnel ou vécu, le territoire est un concept que tous les acteurs revendiquent, chacun allant de sa définition et de l'appropriation qui lui conviennent. Parce qu'il est « *au cœur des enjeux de société, le territoire est devenu omniprésent tant en termes de réflexion que d'action* » (Gumuchian et al., 2003) et il fait l'objet d'études par des scientifiques de disciplines diverses.

La notion bénéficie de fait d'une grande popularité, chacun allant de la définition et de l'usage qui lui conviennent. Qu'est-ce donc que le territoire et qu'est-ce que la recomposition apporte à sa compréhension ?

1.1. Le territoire, support de l'action, objet d'étude en sciences sociales

Les aménageurs se servent du territoire comme le support de leurs actions pour organiser l'espace, l'équiper et lui attribuer des fonctions faisant accroître sa position et sa visibilité au sein d'un ensemble géographique donné. Par exemple, la construction d'une ligne à grande vitesse ferroviaire, même si elle n'est pas suffisante pour générer le développement économique, peut y participer et surtout, « *elle peut être saisie comme une opportunité pour fédérer des projets urbains* » (Mondou et Pébarthe-Désiré, 2018).

Pour mieux appréhender l'intérêt croissant de différents acteurs concernant cette notion et sa richesse sémiologique, nous avons consulté des ouvrages (dictionnaire de géographie en l'occurrence) et un site internet répertoriant les thèses soutenues en France ou en cours de préparation. Nous avons borné notre recherche sur la période d'avant 2011 jusqu'à 2021. Sur les 487 853 thèses répertoriées sur le site theses.fr¹⁵, le résumé de 6 909 thèses aborde le « territoire » dont 845 en géographie ou aménagement, soit 12,2 %. 243 thèses en sociologie et 155 en sciences économiques portent également sur cette notion. De façon (peut-être) anecdotique, plusieurs écoles doctorales au sein des universités Bretagne Loire (UBL) ont le mot « territoire » dans leurs intitulés¹⁶, parfois à l'issue de modifications récentes.

Les approches et les contextes de son utilisation varient beaucoup, et est considéré comme territoire, des espaces aux contours et aux fonctions très variés. Ceci va de la commune à l'État en passant par des entités naturelles ou des regroupements de communes. Le territoire en tant que notion est valorisant, il permet la création de liens entre lieux et individus géographiquement situés, et d'asseoir un pouvoir et une légitimité. Mais ce territoire est mouvant dans certains cas pour répondre aux besoins de développement local. Le mouvement peut aussi procéder d'un ordre différent, celui d'un groupe qui veut asseoir sa suprématie. Notre propos concerne davantage le premier cas où les acteurs travaillent à une mise en commun des ressources dans le but d'offrir de meilleurs services à leurs populations.

Dans sa thèse « Territoire, observation et gouvernance », Signoret (2011) a recherché dans le moteur de recherche Google la fréquence d'apparition du mot. Il en a repéré plus de 75

¹⁵ Répertoire national des thèses en cours ou soutenues en France au 15 avril 2021, tous domaines confondus, URL :<http://www.theses.fr/fr/?q=&zone1=disciplines&val1=g%C3%A9ographie&op1=AND&zone2=motCleRAs&val2=territoire&op2=AND&zone3=etabSoutenances&val3=&op3=AND&zone4=dateSoutenance&val4a=&val4b> (page consultée le 15/04/2021).

¹⁶ Ecoles doctorales Temps, espaces, sociétés, cultures ; Sociétés, risque, territoires ; Sociétés, temps, territoires, etc.

millions. Il est arrivé à la conclusion que des acteurs dans des domaines bien variés se l'approprient, le manipulent et arrivent même à l'instrumentaliser.

1.1.1. Le territoire, une notion à sens multiples

Le territoire (institutionnel) est un espace géographique avec des limites, des frontières, quoi que poreuses (Pinchemel, 1997 cité par Moine, 2005, p. 3). Même si la frontière est un besoin des sociétés, la délimitation du territoire est une construction sociale (Lévy, 1999). C'est pour cela que le territoire ne s'enferme jamais complètement en raison des emboîtements de petits et grands territoires (Dunlop, 2016), et aussi du fait des mobilités. Pour reprendre Claude Raffestin, on dira que le territoire est le résultat d'actions conduites par des acteurs quelque part, et à un moment donné. En construisant, en s'appropriant, en investissant l'espace, l'acteur le « *territorialise* ». Une telle territorialisation qu'il faut entendre selon Sylviane Tabarly (2005) comme un processus d'appropriation peut être juridique, économique ou symbolique. Les habitants ou les élus parlent de « leur territoire », de leur « région » ... Cela renvoie à un sentiment d'appartenance ou d'attachement à un lieu, mais pas uniquement. Ils l'habitent, le pratiquent et le façonnent tant physiquement qu'émotionnellement. Et du fait que le territoire peut être cet espace composite fait d'environnement, de social, d'économique, d'institutionnel, il a une identité et une spécificité.

Pour comprendre ce concept, il faut une mise en interrelation de différentes composantes. En effet, « *les territoires ne sont pas de simples espaces physiques, ils sont doublés d'une forte aura symbolique* » (Gœury et Sierra, 2016). Il ne peut en aucun cas être considéré comme un support neutre et isotrope (Elissalde, 2014). Le territoire en tant que système est aussi le lieu où s'exerce le pouvoir, où se cristallise les expériences et où les acteurs très divers interagissent (ibid.). Aucun territoire n'est semblable à l'autre. Tous ont leur histoire, leur particularité et parfois des fonctions plus ou moins spécifiques. Ces raisons constituent probablement une première justification de la diversité des définitions et de la difficulté à se positionner parfois.

Avant nous, de nombreux auteurs et chercheurs confrontés à l'embarras de choix de définitions se sont lancés dans l'entreprise d'en produire une, qui soit unitaire. Philippe Signoret a affirmé avoir nourri « *le faux espoir d'une définition du territoire unitaire qui réduirait les amalgames et contre-sens rencontrés* » (Signoret, 2011, p. 56). Il s'est résolu à adopter une posture, celle de reconnaître que le territoire est composite et qu'une définition consensuelle est difficile à trouver. Il abandonne alors l'idée de définir le concept pour

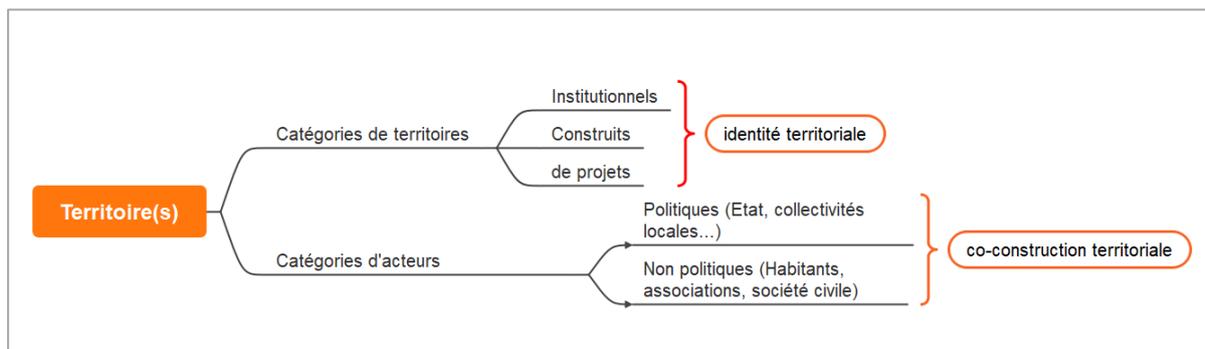
s'intéresser à sa construction, c'est-à-dire à la notion de territorialisation. Pour lui, « le territoire se révèle alors sous la forme d'une représentation combinant des dimensions matérielles et immatérielles », ce qui permet à l'espace d'exister sans être contraignant et au moyen « *d'objets frontières* » (ibid.) qui servent d'interface entre les représentations individuelles.

Alexandre Moine (2005) quant à lui s'était fixé pour objectif de lui donner une certaine intelligibilité pour *in fine* en produire une « définition opérationnelle » aboutissant à une re-situation du territoire vis-à-vis de l'espace géographique. Lui aussi déplore le tout territoire généré notamment par l'aménagement et qui est à l'origine de quatre logiques combinées.

- Dans la première logique, on trouve l'État conquérant qui, depuis la Révolution, fait du territoire sa « *marque essentielle* » (Vanier, 2003 ; 2013) en lui associant une dimension de pouvoir.
- Puis dans un monde de plus en plus globalisé, et avec une standardisation accrue des modèles, le territoire apparaît comme un " refuge" pour la préservation de l'identité ou du moins, des spécificités locales. La troisième quant à elle invite à considérer le territoire comme un ensemble d'espaces reliés les uns aux autres et qui mettent en lien des acteurs aux intérêts parfois divergents.
- Hors des périmètres prédéfinis, la quatrième logique voit le territoire comme un objet en perpétuel mouvement, qui se construit et se déconstruit au gré des situations et des environnements. Ce type de territoire renvoie au territoire dit de projet et il n'existe que par le projet qui l'a engendré.

Ainsi, tant pour Alexandre Moine (2005) que Philippe Signoret (2011), le territoire, tout en étant outil pour l'aménagement et la géographie (entre autres), est un système complexe. Et comme tel, il est le lieu où s'exerce le pouvoir, où se cristallise les expériences et où des acteurs très divers interagissent (fig. 2). Il est système et comme tel, « *le territoire est une construction intellectuelle, mouvante, évolutive, floue, et dont les caractéristiques correspondent totalement à celles que l'on peut attribuer plus globalement au principe de complexité* » (Moine, 2005, p. 3). On retrouve dans cette définition d'Alexandre Moine plusieurs types de territoires : le territoire de projet par exemple, celui dont les frontières seront celles du projet, celles que les acteurs auront décidées. Et il présente aussi le territoire comme objet géographique qui se construit. Nous le verrons plus tard, de nombreuses politiques publiques produiront des territoires, parfois choisis, parfois subis.

Figure 2. La fabrique du territoire par et pour les acteurs



Réalisation : Ohoussa, déc. 2019

Cette figure plutôt simplifiée évoque le territoire comme un objet géographique aux connexions multiples. Toutes les catégories de territoires concourent à la fabrique d'une identité, avec la participation d'acteurs multiples. Les postures peuvent être différentes puisque le politique (élus locaux ici) dans son rôle de représentation et de direction du territoire peut avoir des centres d'intérêt à défendre autres que ceux défendus par les habitants et autres acteurs. Notre opinion consiste à dire que, malgré les éventuelles divergences de postures et de visions, au moins théoriquement, toutes les actions conduisent à la co-construction territoriale.

1.1.2. Le territoire : entre essoufflement et renouvellement

En raison donc de la multiplication des usages, le territoire serait devenu ce mot « *fourre-tout* » (Elissade, 2014), un mot polysémique ou mot « valise » (Baud et *al.*, 2016) que toutes les sphères de la société s'approprient : institutionnels, politiques, aménageurs, scientifiques de domaines divers, habitants. Claude Lacour repris par Philippe Signoret (2011) estime qu'« *on met du territoire partout et trop de territoire tue le territoire* ». C'est d'ailleurs le cas pour la plupart des notions en sciences sociales (Rey-Valette, 2008). Olivier Soubeyran (2009) aussi pense que le mot territoire est « au bord de l'innocuité » et qu'il entraîne dans sa chute certains de ses dérivés, notamment les notions de territorialisation et de territorialité que nous définirons plus tard. Dans son ouvrage « Pour une géographie du pouvoir », Claude Raffestin entame la définition du territoire en fustigeant les géographes qui, selon lui, « *ont introduit dans leurs analyses de remarquables confusions tout en s'interdisant par là même de faire d'utiles et nécessaires distinctions* » (Raffestin, 1980). Loin de voir dans la dizaine de définitions proposée par le dictionnaire de géographie (Lévy et Lussault, 2003) une richesse,

l'économiste Bernard Pecqueur (2009) s'offusque de cette profusion de définitions au point d'y voir une volonté de tuer la notion par les géographes qui la mettent à toutes les sauces. Le territoire serait-il devenu un mot sans contenu ? Il semble que non, car depuis les années 1980, notamment avec les tenants de la géographie sociale, la notion a trouvé un deuxième souffle (Bavoux, 1998).

Bernard Pecqueur rebondit en disant qu'il est des mots dont la mort n'est pas définitive, même « *triturerés, instrumentalisés, réduits à des expressions valises* » (Pecqueur, 2009), ils subsistent grâce à des contextes réglementaires, à des mutations sociétales, mutations qui peuvent être déclenchées par de « *simples* » politiques publiques, ou la décentralisation (Samb, 2014, p. 11 ; Séchet et Dodier, 2008).

Du fait de son appropriation par les acteurs, la notion de territoire acquiert un « *certificat de naissance* » grâce à la crise du fordisme, à la crise pétrolière de 1974 (Pecqueur, 2009). Cet ensemble d'événements non exhaustif aura favorisé, selon l'auteur, la "résurrection" du mot territoire qui, par voie de conséquence, a court-circuité le qualificatif « local ». Réduit à sa forme la plus simple, « local » renvoie à l'échelle alors que le territoire en englobant le local, renvoie au « mode de construction par les acteurs » (ibid., p. 206).

Dans sa parution du 13 octobre 2016, l'Insee fait d'ailleurs remarquer que :

« L'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la constitution nomme « collectivité territoriale ». En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient, collectivité locale à l'article 34 pour le terme « collectivité locale » au titre XII collectivité territoriale. Les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l'expression « collectivité locale » n'étant plus juridiquement fondée ».

On retiendra *in fine* que le territoire, même s'il peut faire l'objet de rejet, est en capacité de « renaître » de ses cendres car il ne s'épuise pas complètement.

1.1.3. Pourquoi y a-t-il du territoire partout ?

« *Les géographes des années 1960 ramenaient tout à l'espace. Ceux d'aujourd'hui parlent plus volontiers de territoire* » (Claval, 1995). Cet intérêt accru pour le concept qui n'est pas du seul ressort des géographes s'explique par une « *transformation profonde du monde et d'une mutation corrélative des façons de le comprendre* » (ibid.), de le percevoir. Le territoire est devenu, du fait de la territorialisation de l'action, « *objet et sujet de l'action* » (Cadiou,

2009, p. 78), territorialisation de l'action qui renvoie à la mise en place du « *découpage territorial comme levier de réorganisation, mais aussi de régulation et de gouvernance de l'action publique* » (Rimbert-Pirot, 2015, p. 15). En tant qu'approche, la territorialisation met l'accent sur les spécificités locales en intégrant les différents acteurs dans une posture d'horizontalité ; c'est-à-dire, valoriser les spécificités territoriales tout en inscrivant son action dans une logique de réseau. Ce faisant, les espaces discontinus sont mis en relation et cette mise en relation crée de nouveaux liens qui s'affranchissent des frontières et les distances s'estompent. Cette distance (au moins physique) génère des mobilités que Stéphanie Lima estime être sources de recompositions spatiales qui participent au renouvellement de la territorialité qui, quant à elle, est « *empreinte d'anciens liens et de nouveaux réseaux* » (Lima, 2010, p. 266). C'est une façon valorisante de conduire de l'action publique, car elle démontre la capacité des acteurs au niveau local à s'organiser, à tenir compte des caractéristiques de leur territoire, à négocier la mise en œuvre des politiques décidées par l'État (Douillet, 2003) ; la finalité étant de répondre aux problèmes qui se posent à eux.

Nous voulons pour preuve les territoires de projet qui prônent l'idée de faire passer le projet en tant que démarche inclusive avant les réalités institutionnelles. Autrement dit, la mise en place d'un projet de territoire consiste à favoriser les coopérations qui s'affranchissent des limites et lourdeurs administratives. Dans ce champ, on a les projets européens de type LEADER ou les schémas de cohérence territoriale qui ne s'enclenchent que dans un optimum territorial.

La place de plus en plus importante de la nature, au regard des problématiques environnementales, fait qu'on conçoit l'espace comme support de vie, donc comme territoire selon Emmanuelle Bouzillé (1999). Ces démarches et visions reflètent la mutation que connaît la société, laquelle mutation est apparue à tous les niveaux : les catégories socioprofessionnelles changent, des branches entières de l'industrie périclitent et le secteur agricole souffre (Claval, 2017, p. 75).

Dans des espaces jusque-là identifiés comme industriels et désormais en proie aux délocalisations, il faut se réinventer, surtout dans un monde de plus en plus globalisé, concurrentiel. L'accroissement des mobilités, le développement du numérique (Jean, 1999) fabriquent de « nouveaux » territoires plus mouvants, moins ancrés. Martin Vanier (2008) décrit bien ce changement en introduction de son *Essai sur l'interterritorialité*¹⁷ : « ...

¹⁷ C'est « la capacité des collectivités territoriales à travailler ensemble sur des questions d'aménagement et à dialoguer avec les instances des échelons supérieurs et inférieurs » (Vanier, 2009, repris par J-B. Bouron, 2022).

bousculée comme les autres sociétés par la mondialisation, la société française s'est beaucoup racontée à elle-même qu'elle vivait dans des territoires, ces espaces appropriés qui contribuent à la construction sociale ».

Notre propos n'est pas de justifier l'éventuelle dilution du concept territoire par l'accroissement des mobilités puisque (volontairement), l'homme à chercher à « *conjuré la distance* » (Lussault, 2007) par le développement des technologies entendues comme l'ensemble de techniques, de prescriptions et d'idéologies.

Même si certains finissent par s'agacer d'une utilisation jugée exacerbée du territoire qui serait devenu « *trop souvent un écran dissimulant un vide* » (ibid., p. 107), le concept s'enrichit de ses nombreux dérivés (territorial, territorialité, territorialisation), et s'est surtout affranchi de son rôle de régulation politique (Augustin, 1999). Il est exploré par de nombreuses disciplines (économie, sciences juridiques, sociologie, médecine) pour comprendre les faits socio-spatiaux. George Benko et Bernard Pecqueur (2001) affirment d'ailleurs que la mondialisation n'ayant pas entraîné l'homogénéisation des espaces, elle a au contraire favorisé le retour du territoire par la valorisation de ses ressources, de ses spécificités. Le besoin pour les humains de s'enraciner profondément, d'agir sur l'espace et de sans cesse le construire, donnent à voir des formes nouvelles de territorialité, c'est-à-dire d'expression d'un sentiment d'appartenance, et un mode de comportement au sein d'une entité, faisant des territoires « *l'objet d'affects collectifs et individuels* » (Tabarly, 2005).

Dans sa dimension géopolitique, elle est « *la manière de s'approprié l'espace et de le penser comme légitime à y exercer un certain pouvoir* » (Gœury et Sierra, 2016, p. 61). La territorialité va donc au-delà d'une vision de groupes d'individus pour intéresser des structures organisées, des collectivités, voire des Etats. En plus donc de l'humain et de ses besoins d'ancrage et de repères, le territoire est approprié par l'État pour sa légitimité, pour ses projets d'aménagement. Celui-ci le redécoupe afin de mieux asseoir son pouvoir de contrôle et d'autorité. En raison du caractère cosmopolite de certaines villes et de la complexité des mobilités, Isabelle Garat se dit que « *s'il y a territoire, celui-ci se décline sans doute au pluriel* » (Garat, 1999).

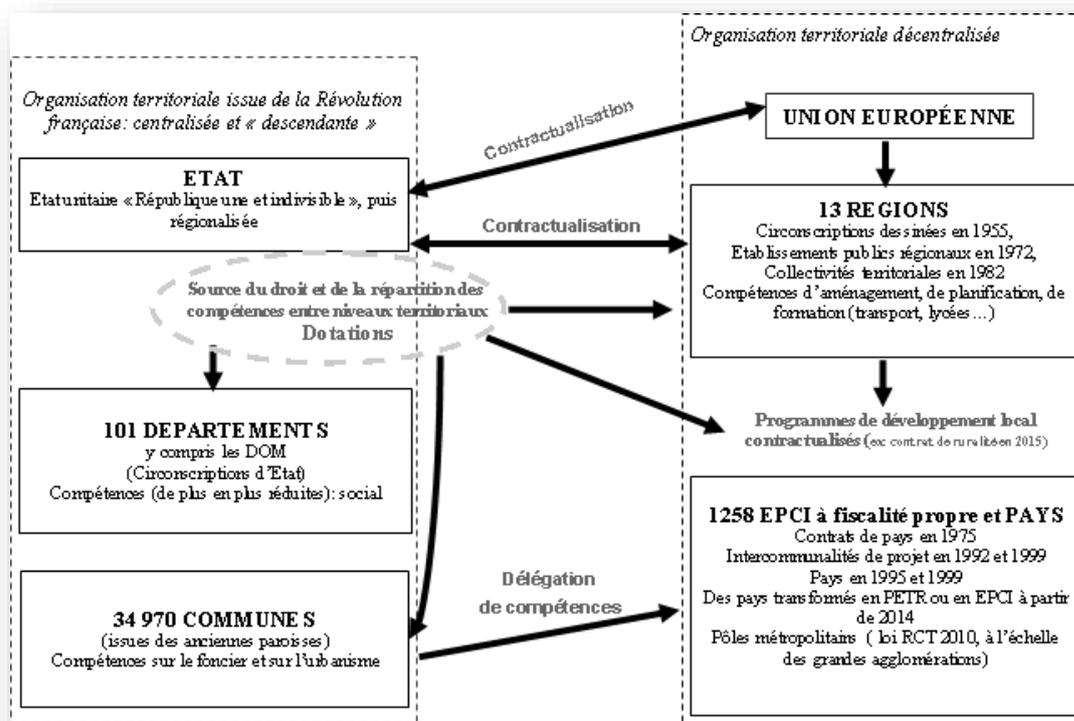
Jean Renard (2009) pense d'ailleurs que comme d'autres mots (paysage, terroir ou ressources), le territoire lui aussi fait fortune dans les sciences sociales puisqu'il « est à la mode » (Bouzillé, 1999 ; Signoret, 2011) et s'emploie à tort et à travers (Renard, 2009). Il met en garde contre les évidences territoriales (je suis basque, ligérien, la Vendée d'abord !) qui pour lui, sont des fantasmes desquels les hommes politiques savent tirer profit dans leurs

discours. La présidente du parti politique Rassemblement National Marine Le Pen ne dit-elle pas souvent, la France d'abord pour montrer son opposition à la mondialisation qu'elle qualifie souvent de « *sauvage* »¹⁸ ?

1.1.4. Du territoire institutionnel au territoire vécu : des politiques publiques et des pratiques pour se réinventer

L'Etat, pour son assise, a besoin d'un territoire aux contours bien délimités, d'une frontière nationale avec l'extérieur. A l'interne, depuis les lois décentralisatrices de 1982-83, il délègue de plus en plus aux collectivités locales, en raison de « *la crise d'efficacité et de légitimité* » (Jean, 1999) qu'il connaît. De cette quête d'efficacité est née la multitude de découpages qui se joutent aux mailles administratives existantes (départements, communes, régions) qui obéissent en effet à une logique de pouvoir de contrôle, mais également de contractualisations à différentes échelles (fig. 3).

Figure 3. Les relations entre l'Etat et les échelons infranationaux



Sources : Insee, 2019 ; *vie-publique.fr*, 2019
Réalisation : Ohoussa, A., 2021

¹⁸ Interview précampagne présidentielle de 2017, URL : https://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-presidentielle-entre-le-pen-et-macron-la-bataille-du-1er-mai-01-05-2017-2123911_3121.php page consultée le 16/07/2021.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

L'organisation territoriale de la France a longtemps été caractérisée par une gestion centralisée et descendante qui se traduit par le fait que l'Etat détenait tous les pouvoirs et les moyens nécessaires au bon fonctionnement des territoires. Le renversement de cette situation qui date de la Révolution de 1789 n'est apparu que peu à peu avec les premières contractualisations. L'Etat contractualise avec l'UE, et aussi au travers des établissements publics régionaux (futurs régions qui deviendront des collectivités territoriales) et des Pays (espaces de solidarité) pour les infrastructures routières ou sur les équipements agricoles pour accompagner la révolution industrielle d'après-guerre.

Le déploiement des lois décentralisatrices du début des années 1980 obligent l'Etat à adopté vis-à-vis des strates infranationales une posture plus inclusive et à inscrire son action dans une organisation territoriale décentralisée. La région apparaît alors comme une actrice clé dans le développement des territoires. Elle passera du statut de « *modeste enceinte administrative appelée seulement à donner son avis au préfet* » (Rémond, 1999, p. 7) à une structure qui lève les impôts, pilote des projets et gère un budget. En tant que nouvel échelon territorial, son pouvoir se renforce car désormais, une connexion plus directe est établie entre elle et l'Union européenne pour le pilotage des projets ou des fonds tels que le Feder ou le programme Leader. Le renforcement de la place de la région est telle que Jacques Palard (2001) qualifie cette collectivité de « méso-gouvernement ». Dans le même temps, le département s'affaiblit¹⁹, et davantage depuis 2014, il se vide de ses prérogatives pour se restreindre au social.

Parallèlement, l'autorité de l'État subsiste malgré l'existence d'autres strates (régions, département, intercommunalités à fiscalité propre), ceci parce que les collectivités sont en grande partie dépendantes de ses dotations qui sont vitales pour la vie locale.

L'édifice administratif (Bazoche, 2013) subsiste et des relations partenariales se développent entre l'État et des territoires supra et infranationaux, qu'ils aient le statut de collectivités territoriales ou non.

Entre autres formes de relations contribuant à la vitalité des territoires, il y a depuis la loi ATR de 1992, un transfert progressif de compétences des communes vers les EPCI à fiscalité propre (1 254) et Pays, et plus récemment vers les pôles métropolitains. La finalité de ces actions est d'impulser le développement à la base.

¹⁹ Exemple : suppression de la vignette automobile.

Revenons aux EPCI à fiscalité propre. Pour rappel, en 2011, au début de la RCT de 2010, il y en avait 2 599 (Insee, 2021). Non satisfait de cette situation parce qu'ils n'étaient qu'un « *un palliatif, ou au mieux, une étape* » (Guéranger, 2008) en raison de la résistance des élus locaux, le législateur a travaillé à réduire leur nombre, à les compacter. Désormais, le territoire national n'est maillé que de 1 254 EPCI-FP (DGCL, Banatic, 2022).

Sans être des collectivités territoriales au titre de la loi, ils bénéficient d'un transfert accru de compétences, vidant par la même occasion les communes de leur pouvoir de décision. Grâce à leur (nouveau) statut de chef d'orchestre à l'échelle infra-départementale, les EPCI-FP se présentent comme des acteurs majeurs du développement de leur territoire. On passe donc de simples structures administratives à de vrais acteurs territoriaux capables d'impulser le développement, d'être des interlocuteurs légitimes de l'ensemble des espaces regroupés en leur sein. Cela était déjà vrai pour la région depuis 1986, la réforme a juste permis son renforcement.

Hors du cadre de l'EPCI, un autre découpage a fait son apparition : le bassin de vie. Ce dernier a d'ailleurs suscité des espoirs en ce sens que la Datar²⁰ en 2010 le définissait comme

« Un territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services. La délimitation d'un bassin de vie correspond à des zones d'activités homogènes reposant sur des besoins locaux et structurés à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale) ».

Or, un rapport publié par le CGET²¹ juge ces bassins de vie inadéquats car ils « *ne prennent pas assez en compte la réalité des pratiques des habitants* ». Il faut selon les rapporteurs, prôner le retour au territoire vécu (Boyer et Beziat, 2015) qui permettrait la construction d'EPCI pertinents pour l'action. Dans le même temps et pour impulser la création des communes nouvelles dont nous parlerons largement par la suite, François Baroin alors président de l'association des maires de France (AMF), revendique les bassins de vie comme

²⁰https://web.archive.org/web/20100619073659/http://www.datar.gouv.fr:80/fr_1/contenus_secondaires_714/glosaire_7/#art4 (page consultée le 06/01/2020)

²¹ Parution du 21 janvier 2015, « La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires », <http://www.cget.gouv.fr/sites/default/files/pdf/actualite/221/regroupementdesepcietegalitedesterritoires.pdf>

étant « *les conditions de l'avancement de la coopération communale* »²². Le discours semble contradictoire eu égard au rapport du CGET dans la mesure où bassin de vie est synonyme de territoire vécu.

A cela ne tienne, sur la base de ce discours entre autres de l'AMF, de plusieurs textes de lois²³ et d'arrangements politiques des communes nouvelles se sont créées, réaffirmant ainsi le constant besoin de recomposer le territoire pour rendre l'action publique efficace.

En observant tous ces découpages, ou en termes plus géographiques, tous ces territoires, on peut relever un point qui leur est commun : ils sont des objets en mouvement. Pendant que de nouveaux (re)découpages s'opèrent, d'autres deviennent désuets, inadaptés. Ils sont en effet appelés à évoluer en fonction des mutations sociales. Et en fonction de sa caractéristique, le territoire vécu ou de projet procèdera de plusieurs logiques différentes. Il peut être du fait des acteurs locaux, mais aussi de l'État et de ses représentants, avec un périmètre souvent discuté. David Guéranger dans son article paru en 2008 aux éditions de Sciences Po décrit un cas typique de territoire créé par les services d'Etat. Constatant l'incapacité de la ville de Chambéry et ses périphéries à résoudre à la fois leur problème lié au traitement des déchets et à la pollution de la nappe phréatique, l'administration déconcentrée en la personne du préfet, crée de toutes pièces le premier syndicat intercommunal d'assainissement et d'urbanisme de la région de Chambéry en 1957. Il établit la liste des communes ainsi que le périmètre, et en l'absence de maire volontaire pour présider le syndicat, il en nomme un issu de la périphérie, sur la base de deux rapports produits par deux services publics. La démarche peut paraître autoritaire, mais l'auteur invite à la contextualiser. Pour lui, « *l'épisode de fusion [...] illustre en contrepoint un mode de régulation plus conforme au système politico-administratif local de l'époque* » (Guéranger, 2008).

Notre réflexion à ce niveau-ci ne consiste pas à questionner les modes de conduite de l'action, mais de montrer comment l'Etat, en mettant en place des services, crée de nouveaux territoires qui transcendent les limites politico-administratives. Car dans ce cas particulier, la délimitation du périmètre du syndicat a une orientation fonctionnelle : réduction des coûts,

²² Propos repris par Bideau, 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) »

²³ Parmi les nombreux textes, nous évoquons la loi Marcellin de juillet 1971 sur la fusion des communes qui a préparé la voie à la réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010, elle-même confortée par les lois Sido (2016) et « Engagement et proximité » dite loi Gatel (2019). Mais avant 2010, ce sont les lois ATR (administrations territoriales de la République) de 1992, puis Voynet et Pasqua que nous avons évoquées précédemment qui ont lancé le grand chantier des regroupements. Chaque des lois citées a en commun avec les

choix des communes membres sur la base des rapports, etc. Elle s'est aussi affranchie des circonscriptions électorales.

Eu égard à ces « contradictions », nous émettons l'hypothèse selon laquelle chaque (re)découpage obéit à des logiques qui lui sont propres, avec pour conséquence, une superposition des niveaux de décision et d'action faisant subsister la problématique de l'émiettement territorial. C'est en raison de cet « émiettement » et de la superposition des mailles que le législatif s'est une fois de plus lancé dans la recomposition territoriale au travers de la loi RCT de décembre 2010.

2. La recomposition : l'ultime recours pour résorber les crises sociales ?

Les recompositions territoriales sont entendues comme « *processus politique par lequel les pouvoirs institutionnels travaillent à modifier leur organisation spatiale* » (Vanier, 2002). Elles consistent à appeler au rassemblement de « *plusieurs communes autour d'un projet de territoire qui tienne compte de l'évolution législative* » (de Ruffray, 2000). Elle a aussi concerné d'autres échelles d'action notamment les intercommunalités ou les régions (administratives). Si la France aux 36 000 communes est pour certains une « aberration », elle constitue pour d'autres un refuge pour la vitalité démocratique. Les rapporteurs de *La France de l'an 2000* voient dans ce découpage très fin du territoire national « une chance » pour la démocratie (Offner, 2006). Mais puisque la démocratie à elle seule ne peut suffire à fabriquer un territoire et à le dynamiser, il serait possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle, la recomposition ou plus précisément le regroupement des communes répond à d'autres aspirations ou crises, qu'elles soient sociales, économiques ou politiques. Pour autant, Jacques Palard (2001, p. 64) met rapidement en garde quant à la difficulté d'une mise à plat et d'une refonte du maillage institutionnel. La difficulté tient selon lui à un « *génie français de l'empilement durable des instances* ». Coincé entre le département et les EPCI, les pays subsistent encore et l'essor des EPCI n'a pas forcément signé la fin des petites communes, toutes choses qu'il convient de relativiser, notamment dans le cadre des communes nouvelles de la RCT de 2010.

autres, d'amener vers la RCT de 2010 et davantage vers la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015.

2.1. Recomposer, et après ?

L'envie et le besoin de recomposer sont récurrents. L'Union européenne l'exige, le législateur y travaille et capitalise sur ses expériences, voire ses déboires pour ajuster les lois suivantes. Nous évoquerons ici le contexte de la démarche et ce qu'elle implique pour le territoire en tant qu'objet géographique à remodeler et les acteurs dans la diversité des rôles qui sont les leurs.

2.1.1. Qu'est-ce que recomposer un territoire ?

Le thème de « territoires recomposés » fait référence dans cet écrit aux communes nouvelles et aux intercommunalités. La recomposition territoriale procède en général du groupement d'entités jusque-là indépendantes. Elle peut aussi naître d'un dégroupement, du détachement d'une entité d'un ensemble pour un autre, toujours dans la perspective de conduire efficacement l'action publique.

Le mot recomposer en apparence simple, recouvre des réalités assez complexes dans le sens où il renvoie à un ensemble de faits et d'acteurs. Préoccupation séculaire, la recomposition des territoires suppose la reconnaissance du constat qu'il y a un émiettement, voire une « atomisation communale » (Loubet, 2011) à laquelle il faut remédier. La recomposition consiste donc en la « restructuration sur des bases nouvelles » (Larousse, 2004). Pour le Petit Robert (1996), recomposer signifie « réformer », « réunir les éléments de quelque chose ». Des géographes dont Jean-Benoît Bouron (2018) proposent une définition dans ce sens. Pour lui, la recomposition « désigne le réagencement dans la durée d'un espace, sous l'effet de facteurs endogènes ou exogènes ». Il regrette que les re compositions ne permettent pas toujours de montrer une situation avant et après du fait de la combinaison de plusieurs processus sur des temporalités différentes. En plus, la re composition nécessite qu'un certain nombre d'acteurs se mettent d'accord et décident de l'objet à recomposer. Recomposer suppose donc de trouver l'alliage adéquat entre échelle spatiale, enjeux et contraintes pour donner du sens à la démarche dans la durée.

Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010, puis de la loi Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015, le législateur a appelé les acteurs politiques locaux à participer à la rationalisation de la carte communale. La démarche concerne aussi bien les intercommunalités que les communes dont la re composition a abouti à la création soit de communes nouvelles (CN), soit d'intercommunalités à fiscalité

propre plus grandes. Nous évoquons ces deux aspects parce que c'est ce cas de figure qu'a connu notre terrain d'études.

La recomposition en lien avec les CN peut prendre deux formes : elle renvoie soit à la « fusion simple » ou à la « fusion-association », deux termes inhérents au mot recomposition. Ils s'utilisent parfois comme des synonymes, mais ne le sont pas. Le terme fusion simple est utilisé dans le cas où la recomposition signe la disparition des communes historiques ou fondatrices de la CN : plus d'administration sous forme d'annexe, ni de maire délégué... *A contrario*, la fusion-association – ou regroupement de communes – permet que le nom des communes historiques (CH) ainsi que l'administration, notamment l'état civil et des conseils de communes déléguées à visée consultative soient maintenus (Aubelle, 2016). Par suite, dotées chacune d'un maire délégué, elles sont plébiscitées. Ainsi, tant dans les discours des députés de gauche ou de droite, que dans l'article 2113 du code des collectivités locales jusqu'en 2016, le terme de « fusion » est absent même si elle est possible, l'article 2113-10 stipulant que les conseils municipaux peuvent les supprimer dans un délai qu'ils déterminent. Pour accompagner la dynamique de création des CN, le législateur a adjoint aux textes fondateurs (RCT 2010 et NOTRe 2015), la loi Sido de novembre 2018 et la loi « Engagement et proximité de juillet 2019 dite loi Gatel qui renforcent le statut des communes associées. Partant de ces deux dernières lois, la fusion évoquée fait référence à l'ancienne commune chef-lieu et aux anciennes communes associées créées avant la loi RCT, qui gardent leur individualité après le passage en CN, ce qui rassure les élus concernés. Ceci étant, qu'elle prenne la forme de fusion ou (majoritairement) de regroupement (Bideau, 2019), leur création entraîne pour les communes la composant, leur « *dilution* » car elles perdent de fait leur catégorie juridique de collectivité territoriale. A tort ou à raison, ces aspects de la recomposition ont pu freiner la volonté de certains élus à adhérer à la démarche qui relève aussi de la conviction de ce que « *la recomposition territoriale [est un] moyen de réduction des inégalités territoriales endogènes* » (Herbourg et al., 2000). C'est dans cet esprit que la CN Val-d'Oire-et-Gartempe (4 CH²⁴ et 1 706 habitants) a été créée en 2019 dans le département de la Haute-Vienne (Nouvelle Aquitaine). Pour le maire de la CN qui s'est confié à France 3 – Nouvelle Aquitaine (02/01/2019), cette création qui est une union de raison permettra de « *réaliser des économies de fonctionnement, le but est bien sûr de destiner les économies [aux] capacités d'investissement qui sont plus importantes et d'avoir des projets d'investissement pour le territoire* ». La recomposition se définit avant tout au travers

des objectifs visés, ceux que les élus ont énuméré en 4 points dans leur charte²⁵ (26/05/2018) à savoir :

- « *Permettre l'émergence d'une nouvelle entité rurale plus dynamique (...)* »,
- Assurer une meilleure représentativité du territoire et de ses habitants auprès des autres entités, y compris l'Etat,
- « *Maintenir un service public de proximité au service des habitants du territoire (...)* »,
- « *Conforter et développer l'attractivité du territoire en matière d'habitat et d'économie (artisanat, commerce et agriculture)*.

Mais les projets n'ont pas connu les mêmes issues partout. En Vendée, la création en 2018 d'une CN autour des CH Les Angles, La Jonchère, La Tranche-sur-Mer et St-Benoist-sur-Mer a échoué. En cause, des élus peu convaincus et des habitants réunis en collectif se sont opposés par peur de voir disparaître des services publics tels que les bureaux de poste ou la caserne des pompiers, ceci malgré la tenue de réunions publiques.

Pour ce qui est des EPCI à fiscalité propre dont le nombre a été divisé par deux entre 2010 et 2020 dans le cadre de ces réformes, le terme fusion est approprié. Plusieurs intercommunalités ont tout simplement fusionné au sein d'une plus grande (du point de vue spatial et démographique), et toutes celles qui précèdent cessent immédiatement d'exister juridiquement. Pour faire rapide, la fusion de celles-ci n'a pas donné lieu à beaucoup de tractations, ni d'oppositions particulières pour deux raisons au moins : elles sont récentes avec peu d'ancrage et un attachement quasi nul de la population. Cela est d'autant plus vrai que les EPCI sont des structures et non des collectivités. On est plus sur une construction technique.

En somme, à la question « qu'est-ce que recomposer un territoire ? », on dira que pour les institutions étatiques, c'est réduire le nombre des entités pour mécaniquement, relever leur seuil démographique et agrandir leur superficie pour faire des économies, rendre plus lisible l'action publique. Les autres acteurs (politiques locaux, observateurs de la vie publique, associations et habitants) partagent en partie ces objectifs, auxquels s'ajoutent presque impérativement ceux de la cohérence territoriale et de la préservation d'une certaine identité.

²⁴ Darnac, Thiat, Saint Barbant et Bussière-Poitevine.

²⁵ URL : <https://val-doire-et-gartempe.fr/fr/rb/602227/historique-de-val-doire-et-gartempe> (page consultée le 04/08/2022)

La prise de paramètres divers donne à voir un enchevêtrement des territoires au sens d'Emmanuel Roux (2006).

2.1.2. La recomposition appelle l'entrelacement et « l'enchevêtrement des territoires »²⁶

La recomposition renvoie à un réagencement d'objets géographiquement disposés. Ces objets, ce sont les communes qui, pour exister, entretiennent des relations avec d'autres, et ceci indépendamment du fait qu'elles soient petites ou grandes, urbaines ou rurales. Cette interdépendance fait davantage sens du fait que l'émiettement des collectivités ne permet pas aux élus d'atteindre la taille critique financière (Huron, 1998) pour mener des actions structurantes. Michel Rivoire et *al.*, (1995) estiment que la recomposition territoriale en tant que processus, rend d'une part plus fonctionnel les espaces, et d'autre part, induit l'emboîtement des échelles, c'est-à-dire que les acteurs s'affranchissent des limites administratives pour agir ensemble. Ces espaces peuvent ne pas être institutionnels.

Une étude a été menée sur le Pays Roannais qui pour cadre un Parc Naturel Interrégional entre les anciennes régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Au sein de ces deux régions, plusieurs départements et intercommunalités se trouvent impliqués. Emmanuel Roux qui a suivi les étapes de la mise en place du projet met l'accent sur la diversité des acteurs et leur envie de travailler ensemble autour du projet. Pour cet auteur :

« La mise en œuvre d'un projet de Parc Naturel Interrégional est le fruit de coopérations entre acteurs du territoire pendant la phase d'institutionnalisation progressive du projet. [...]. Bien qu'il y ait eu quelques négociations concernant le portage du projet, chacun des acteurs associatifs va contribuer aux nombreuses réflexions organisées sur le territoire concernant son devenir » (Roux, 2006).

La diversité des acteurs qui sous-entend la multiplicité des territoires qui s'emboîtent est vue comme une richesse qui a favorisé la mise en œuvre du projet à plusieurs échelles : des EPCI au canton, en passant par le département de la Loire et la région Auvergne- Rhône-Alpes. Au regard des problématiques qui sont les leurs, le travail des acteurs a porté sur le développement économique et le tourisme. L'auteur qui a étudié l'entrelacement des territoires dans la Drôme et les Hautes Alpes montre comment le projet de création du parc

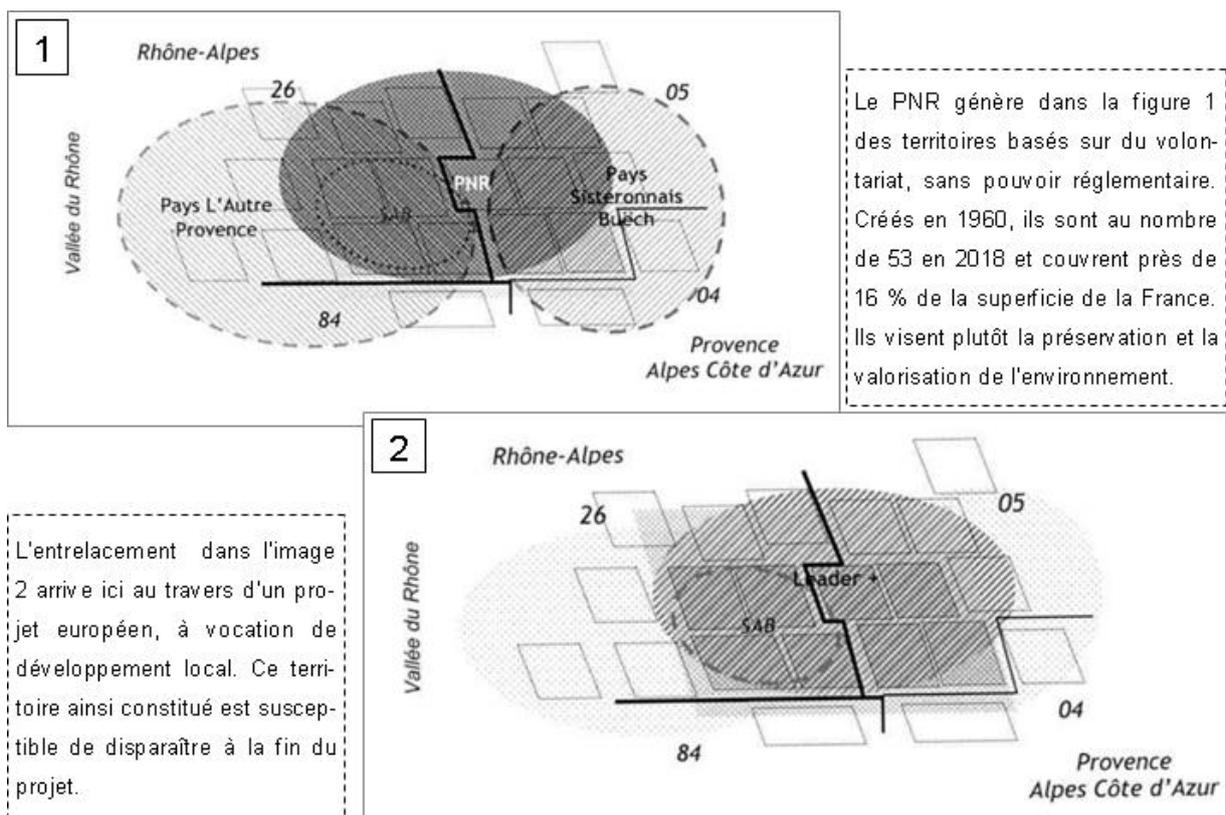
²⁶ ROUX, E., 2006

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

naturel interrégional qui ne saurait se cantonner aux limites administratives a favorisé l'interterritorialité dont le principe serait « *la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont* » (Béhar et al., 2014).

Pour revenir au propos de Roux (2006), le PNR a créé « *l'entrelacement* » de deux territoires vivant jusque-là en de simples voisins (fig. 4), sans partage formel d'expériences, chacun s'enfermant dans ses limites administratives. Si *in fine*, on n'est pas sur les mêmes types de territoires, le terme d'entrelacement des territoires tel que présenté par l'auteur reflète quelque peu la trajectoire politique du territoire des Mauges, qui est une construction sur fond de projets et d'équipements pour les activités agricoles et pour la population.

Figure 4. Les projets et politiques publiques créent des vases communicants



Source: Roux, 2006

Sur ce terrain d'étude, l'emboîtement des territoires s'est fait en deux temps : d'abord sur la base d'une adhésion volontaire des membres au PNR, ceci au moment où les pays n'étaient pas encore institués. Dans les années 2000 où ils sont institués en tant que territoires de projets, on constate que davantage d'espaces s'emboîtent. Très flexibles dans sa composition

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

et son fonctionnement, le pays en tant que territoire de projet accueille en son sein des territoires à la fois urbains et ruraux. L'une des seules obligations que fait la loi est que leur « *périmètre doit tenir compte d'un équilibre entre les deux. S'ils ne peuvent pas couvrir un EPCI constitué, ils doivent les englober* » (Bussi, 2002). On retrouve donc au sein des pays, des intercommunalités de tailles et de catégories juridiques différentes. Leur objectif est avant tout de favoriser, par leur périmètre englobant, le déploiement de projets structurants : contrats de pays Etat-Régions (CPER), contrats conclus avec l'Europe qui se traduisent sous la forme de crédits FEADER ou dans le cadre des programmes LEADER.

Dans leur liberté relative de constitution, les effets des limites administratives s'atténuent à divers niveaux (département ou région) et les territoires se chevauchent. C'est le cas par exemple du pays de Redon²⁷, un territoire à cheval entre trois départements et dont les catégories juridiques ont évolué, passant de communauté de communes (1996-2017) à communauté d'agglomération depuis 2018. C'est une situation favorable au renforcement des compétences à exercer au nom des communes membres. Du fait que les communes membres proviennent de régions et départements différents, en l'absence de conflits d'intérêt, les autorités des différentes entités apporteront des ressources de toutes sortes pour accompagner le projet, car son succès ne peut que contribuer au rayonnement et à la promotion de leurs entités politico-administratives respectives.

C'est pour toutes ces raisons que dans le billet²⁸ consacré à Martin Vanier par Romain Thévenet (2009), ce dernier appelle à décloisonner les politiques publiques, à aller au-delà des constructions intercommunales pour s'inscrire dans des réseaux d'acteurs. L'élu devra être un élu interterritorial, c'est-à-dire être en capacité de construire des coordinations avec les autres territoires. L'administration quant à elle devrait se réinventer, faire preuve d'adaptation et devenir « une administration de mission ». Il n'en demande pas moins au citoyen, il lui faut prendre part à cette évolution qui le concerne.

²⁷ Territoire communautaire regroupant 43 puis 31 communes par la suite qui s'étend sur 2 régions (Bretagne et Pays de la Loire) et 3 départements (Ille-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique) avec une population d'environ 68 000 habitants (Insee, 2018).

²⁸ <https://www.la27eregion.fr/linterterritorialite-nouveau-design-des-territoires/> (page consultée le 20/07/2021).

3. Les recompositions territoriales : entre blocages, impositions étatiques et incitations financières

Les recompositions en France ont connu une trajectoire différente de celle des autres Etats de l'Union européenne (UE) : processus plus longs et inachevés, avec parfois des remises en cause des découpages allant jusqu'à la défusion au niveau communal. Face aux oppositions des élus locaux à réformer cet échelon, le législateur a jeté son dévolu sur l'intercommunalité qui constitue pour certains une alternative, un « *palliatif* » (Guéranger, 2008) pour contourner des élus, les « *puissants* » des territoires (Thévenet, 2009). Parviendra-t-il à ses fins, celle de rationaliser la carte communale française ? Nous le verrons, le chemin a été long et semé d'embûches.

3.1. Sur le long chemin des recompositions territoriales locales

Après l'échec de la loi Marcellin de 1971, les résultats peu satisfaisants des lois décentralisatrices des années 1980, le législateur s'est, à la fin de l'année 2010, lancé dans une réforme territoriale qui s'est étalée sur presque dix ans. En capitalisant sur ses échecs et les obstacles auxquels il a dû faire face, l'option prise a été celle d'une incitation financière et d'une flexibilité législative.

3.1.1. De la loi Marcellin à l'acte I de la décentralisation : doter certains échelons de pouvoirs au détriment d'autres

Les porteurs de la loi Marcellin avaient espéré qu'à l'issue de sa mise en œuvre, le nombre des communes en France serait réduit de - 10 %, mais ils ont dû se contenter d'une réduction bien moindre. Même, l'histoire retiendra *in fine*, leur hausse pour la période récente. En effet, on en compte 37 823 en 1968, 36 407 en 1975, puis 36 664 en 1990, et s'ajoutent 18 autres en 2010 (Jaunet, 2016).

La réduction s'est révélée difficile, et pour éclairer sa décision, le président de la République Valéry Giscard d'Estaing commande le rapport Vivre-ensemble, avec Olivier Guichard (1976) comme chef de file. Le journal *Le Monde* rappelle l'objectif du rapport d'identifier « *les obstacles de toute nature que rencontrent les efforts de décentralisation et qui ont jusqu'ici limité leur efficacité* » (Le Monde, 1976). Il s'agit avant tout de lever les freins à l'origine de l'inefficacité des actions menées, de clarifier les rôles des acteurs à divers niveaux, d'instaurer une démocratie locale permettant une gestion locale claire et responsable. Cela passe entre

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

autres par une dotation plus globale de l'État et une redistribution des assiettes fiscales entre les communes, les départements et les régions.

A son arrivée au pouvoir cinq ans après, en 1981, le président François Mitterrand se lance dans le processus de décentralisation consistant à rendre l'initiative locale aux communes. L'État qui transfère alors quelques-unes de ses prérogatives (urbanisme, gestion des ordures ménagères, implantation des zones d'activités...) aux échelons inférieurs, incite à la coopération entre communes en dotant la région des moyens pour contractualiser avec les autres collectivités. L'idée étant d'« *inciter, de pousser les élus locaux à travailler ensemble* » (Augier, 2011).

Cet échelon a, grâce aux lois décentralisatrices des années 1980, acquis le statut de collectivité territoriale, puis une reconnaissance de la part de la population, dont 76 % des Français y voient un niveau pertinent pour mener des projets de développement (Rémond, 1999, p. 7). L'UE, est-elle aussi convaincue de la pertinence, et depuis 1992, elle cherche à la rendre visible. Elle va alors créer le Comité des Régions en 1992. Le souhait de Jacques Delors et François Mitterrand est qu'en donnant un rôle plus important à cette entité, cela donnera « *du poids aux citoyens dans les processus de décision européens* ». Peu à peu, elle s'affirme avec un transfert de compétences de plus en plus accru. Mais c'est la loi NOTRe de 2015 qui lui donnera un tournant décisif, en prenant sans compensation au département, collectivité séculaire, une partie de ses compétences. Un peu par consentement, même une communauté d'agglomération peut, dans le cadre de la loi exercer les compétences du département, dont le plan mobilité. Ainsi,

« Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ».

Il en est de même de l'intercommunalité qui, sans être un échelon administratif à proprement parlé, a fait l'objet de profondes transformations ces dernières années. Ces transformations concernent aussi bien les attributs de l'institution que le mode de désignation des élus qui y siègent.

3.1.2. Quand le législateur s'adapte à la résistance des élus locaux

De tous temps, les regroupements en France ont été conduits de deux manières : soit que la décision s'impose de force, soit qu'elle est négociée à coût d'incitations financières avec des modalités variables. Et l'incitation financière à elle seule n'a pas toujours suffi à réformer, l'exemple le plus emblématique étant « *l'échec* » (Jaunet, 2016, p. 49 ; Lenfant, 2018) « *traumatique* » (Frinault, 2017, p. 279) et « *cuisant des dispositifs volontaristes de la loi Marcellin de 1971 [...]* ». Rigidité des élus locaux ou législation trop molle ?

De nombreux auteurs s'accordent pour dire que cet échec a d'une part obligé le législateur à rechercher des solutions de contournement, des « *palliatifs* » (Guéranger, 2008, p. 5) à travers le développement de la coopération intercommunale et s'en est d'autre part, inspiré pour élaborer la RCT de 2010 et les lois suivantes²⁹. Face à la « *résistance communale* » (Pasquier, 2017, p. 242) qui découle de l'attachement « viscéral » (Jaunet, 2016, p. 49) des élus à leur terre communale ou en raison du poids de certaines organisations comme l'association des maires de France (AMF), créée en 1907, à laquelle 95 % des maires adhèrent, le législateur n'a eu d'autres choix que de réformer « par petits pas, par ajustements progressifs et non linéaires » (Lefebvre, 2015, p. 72).

Malgré ces forces locales bien organisées, le législateur et les gouvernements nationaux successifs ont mené, à leur rythme, bien des réformes. Regroupement des communes au sein d'EPCI à partir de 1992 parachevé par le relèvement des seuils démographiques au titre de la RCT de 2010. Toutes désormais, à l'exception de quatre îles mono-communales (Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant) ont eu l'obligation d'appartenir à un EPCI au 1^{er} janvier 2014 au risque de voir le préfet de département les y rattacher.

En plus de ce rattachement, toujours dans le cadre de la RCT de 2010, les élus locaux ont pu contribuer à la réduction de la carte communale en créant les communes nouvelles (CN) grâce entre autres à des gestes financiers importants de la part du gouvernement aux collectivités, mais non sans contraintes. En effet, la « cagnotte » dépend du périmètre retenu et du seuil de population. Vincent Aubelle (2016) en distingue deux cas (encadré 1).

²⁹ Les lois NOTRe en 2015, Sido en 2016 et Gatel en 2019.

Encadré 1 : « Les garanties en matière de dotation de l'Etat »

Cas n° 1 : la commune nouvelle dispose d'une population égale ou inférieure à 10 000 habitants.

Cas n° 2 : la commune nouvelle dispose d'une population supérieure à 10.000 habitants. Dans cette situation, cela nécessite obligatoirement que, pour bénéficier des incitations proposées dans le premier cas, celle-ci corresponde à la transformation d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve que sa population ne dépasse pas 15 000 habitants et qu'aucune des communes membres ne s'oppose à cette transformation.

Source : Aubelle, 2016, p. 43

Les ressources financières manquent dans les collectivités et l'État a su jouer sur l'enjeu financier pour pousser au regroupement les communes. Plus sa population est importante, plus la commune bénéficiera de dotations définies dans le cadre de cette réforme pendant 3 ans.

Ainsi, dès 2015 et avec la loi Pelissard-Pirès-Beaune, un pacte financier garanti pendant trois ans le niveau des dotations (5 % DGF) de l'État aux communes qui acceptent de se regrouper ou de fusionner en 2015 ou 2016. Les règles de création et de fonctionnement ont été simplifiées par la même occasion (nombre de communes fondatrices, création de CN à l'échelle d'intercommunalité...). Et ce cadre est reconduit d'année en année. La loi de finances de 2016 en son article 150 proroge les mesures d'incitation financière pour les CN de moins de 10 000 habitants ou pour celles de moins de 15 000 habitants émanant d'une fusion de communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre jusqu'au 30 juin 2016. Fait rare, 19 de ces 317 CN résultent de la fusion d'EPCI à fiscalité propre (Pires-Beaune, 2016). Le dispositif est conforté dans la loi de finances de 2018 (prolongement des garanties de dotations pour les CN créées en 2019 et extension du dispositif aux CN comportant jusqu'à 15000 habitants en lieu et place du seuil de 10 000). De même, la loi de finances pour 2019 « reconduit un avis favorable à un amendement permettant de proroger la bonification de dotation globale de fonctionnement de 5 % pour toutes les CN » qui se créeront jusqu'en janvier 2021.

Les EPCI ont eux aussi connu d'importants réaménagements. En plus du relèvement des seuils démographiques à 15 000 habitants au moins, ils ont vu leur pouvoir décisionnel s'accroître. C'est grâce notamment à l'institutionnalisation du transfert de compétences obligatoires (tab.1) et optionnelles des communes vers les EPCI. Selon le CGCT en son article L. 5215-20 relatif aux communautés urbaines (créées en 1966), ses compétences ont

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

été renforcées par la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale par exemple.

La loi ATR de 1992 a cherché dès le début à doter l'administration intercommunale de pouvoirs au regard de la palette de compétences attribuées aux communautés de communes dès leur création en 1992, et ce, quelle que soit leur taille. Au fil du temps, les compétences des EPCI-FU tous types confondus (communautés de communes, d'agglomération) se sont accrues, expliquant de fait la place qu'est la sienne aujourd'hui aux côtés des communes et des départements surtout quand elles évoluent vers des intercommunalités plus grandes du type communauté d'agglomération ou métropole dans le cadre de la RCT de 2010.

La résistance des élus à laquelle fait allusion ce sous-titre est au niveau communal, quoique l'intercommunalité a été vue dans les années 1960 comme « une « menace » potentielle pour l'autonomie des communes » (Desage et Guéranger, 2013) et la démocratie locale. Dans l'impossibilité d'opérer un passage en force de la fusion des communes comme c'est le cas dans certains pays de l'UE, le législateur s'est contenté d'emprunter la voie d'une intercommunalité plus intégrative et apprivoisée par élus locaux (Richard, 2014).

Tableau 1. Le renforcement du niveau intercommunal par le transfert de compétences

Attributions des communautés de communes en 1992	Attributions des communautés de communes en 2018
A titre obligatoire, 2 compétences essentielles (aménagement de l'espace et Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté	Au 1 ^{er} janvier 2018, les CC souhaitant bénéficier de la DGF bonifiée devront exercer au moins 9 groupes de compétences, dont la loi a fixé le contenu, parmi les 12 proposés
<ul style="list-style-type: none"> • Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ; • Politique du logement et du cadre de vie • Création, aménagement et entretien de la voirie • Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie • Politique du logement et du cadre de vie • En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville • Création, aménagement et entretien de la voirie • Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

<ul style="list-style-type: none"> • Construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat. 	<p>communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Action sociale d'intérêt communautaire • Assainissement des eaux usées • Eau • Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes.
--	---

Sources : Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992– Chapitre IV³⁰; Amf.asso.fr³¹, 2018.

3.1.3. De la loi ATR de 1992 à la loi NOTRe de 2015 : la révolution silencieuse

« *Révolution silencieuse* », cette formule est utilisée pour la première fois par Michel Debatisse en 1964 en écho au bouleversement que connaissaient les jeunes agriculteurs dans les années d'après-guerre. Ceux-ci cherchaient en effet l'équilibre entre progrès technique qui conditionne l'amélioration du niveau de vie dans un souci d'efficacité économique et de liberté individuelle. Pour lui, « *c'est la vie de la révolution silencieuse que la jeune génération a choisi de suivre* » (Debatisse, 1964). Plus tard en 2007, dans les colonnes du mensuel intercommunalités n° 109 édité par l'AdCF, Charles-Éric Lemaignen, Président de la commission des finances de l'AdCF se félicite que la quasi-totalité du territoire national soit couvert par les EPCI à fiscalité propre. Il pense pour sa part que « *ce n'est pas une question de choix. La révolution silencieuse de l'intercommunalité arrive aujourd'hui à son terme, la carte est désormais presque achevée* ». Plusieurs acteurs des mondes scientifique et politique (Pasquier, 2007 ; Manable³² et Gatel, 2016) recourent également à ce thème dans le cadre de la RCT de 2010.

Jusqu'en 1992 en effet, les 36 000 communes françaises coopèrent par « le biais de 17 000 syndicats enchevêtrés, dont 85 % sont à vocation unique » (Abuli, 2007). Conséquence : une seule et même commune appartient à plusieurs syndicats, situation peu favorable à la conduite d'actions cohérentes et efficaces. Dès les premières années de la mise en œuvre de la loi ATR, le territoire national jusque-là pourvu très majoritairement de syndicats (SIVU et SIVOM) et de pays, se dote d'EPCI pour la plupart à fiscalité propre. De fait, ces syndicats

³⁰ URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000722113> (page consultée le 04/08/2022).

³¹ URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-competences-communautaires-communes-dgf-bonifiee--attention-les-regles-changent-au-1er-janvier-2018-/24666> (page consultée le 04/08/2022).

³² Christian Manable et Françoise Gatel sont des parlementaires porteurs de la RCT de 2010. Dans le rapport d'information n° 563 (2015-2016), fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 28 avril 2016, ils utilisent le thème « révolution silencieuse » pour dire leur satisfaction quant au nombre de communes nouvelles créées en peu de temps. URL : https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-563_mono.html (page consultée le 22/07/2021).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

ont vu leur nombre et les compétences qu'ils exercent jusque-là diminuer, mais il existe en France une tradition ancienne de l'intercommunalité au regard des premiers SIVU en 1890 et qui subsistent toujours (encadré 2).

Encadré : les compétences eau et assainissement

En lien avec la loi NOTRe, les transferts de compétence de syndicats vers les EPCI à fiscalité propre s'accroissent. C'est notamment le cas des compétences eau et assainissement. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, on compte 2 921 syndicats ayant la compétence eau ou assainissement (collectif et non collectif), soit 25 % de moins qu'au 1^{er} janvier 2015. Globalement, en 2019, 29 % des syndicats ont pour compétence l'eau ou l'assainissement, contre 31 % en 2015.

Tableau – Nombre de syndicats avec la compétence eau ou assainissement

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de syndicats avec la compétence eau et/ou assainissement	3 880	3 760	3 490	3 200	2 920
Nombre total de syndicats	12 670	12 230	11 380	10 590	9 970

Champ : France (y compris Mayotte à partir de 2015).

Source : DGCL, Banatic.

La diminution du nombre et des compétences de ces établissements est à mettre en lien avec la RCT de 2010 qui a interdit la superposition des périmètres des syndicats de communes et des syndicats mixtes avec ceux des intercommunalités à fiscalité propre dès lors que leur périmètre est inclus ou identique à celui de l'EPCI³³. Pour Thibaut Lenfant (2018), cette contrainte législative a empêché la définition d'une échelle de regroupement intermédiaire entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre. De fait, entre 2015-2019, période charnière du déploiement de la réforme, 2 700 syndicats ont disparu, soit – 21,3 %. Ils perdurent néanmoins à cause de la souplesse de leur statut juridique d'établissement de coopération locale qui permet d'associer outre les collectivités (communes, département, régions), des personnes morales de droit public dans la perspective d'une mise en commun des moyens afin d'exercer une ou plusieurs activités d'intérêt général (articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du CGCT). Nous parlons ici de syndicats dits ouverts.

Il faut dire que d'autres intercommunalités ont, elles aussi, connu cette dynamique de baisse principalement les (CC) dont le nombre a été divisé par deux (- 52 %) (tab.2). Parallèlement, le nombre moyen de communes membres s'est accru en passant de 17 à 29 en 2017 (Donou et Bremond, 2017), ceci sans obstacle avéré des élus sur lesquels, les impacts en termes de délégation de pouvoir sont connus.

³³ Article L5214-21 du Code Général des Collectivités Territoriales

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 2. Évolution du nombre de groupements de communes

Dates des lois	Types de structures	1999	2011	2016	2021	Évolution 2011-2021 (eff.)	Taux moyen 2011-2021
1890	SIVU	14 885	10 473	7 992	4 910	- 5 663	- 53 %
1959	SIVOM	2 165	1 358	1 149	1 222	- 136	- 10 %
1955	Syndicat mixte ³⁴	1 454	3 268	3 187	2 808	- 460	- 14 %
Total Syndicats		18 504	15 099	12 328	8 840	- 5 663	- 41 %
1959	Districts	305	-	-	-	-	-
1966	CU	12	16	11	14	+ 2	- 13 %
1970	SAN	9	5	0	0	- 5	- 100 %
1992	CC	1 347	2 387	1 842	995	- 1392	- 58 %
1999	CA	50	191	196	223	+ 32	+ 17 %
2014	Métropoles	-	-	13	22	+ 22	+ 100 %
Total EPCI-FP		1678	2599	2 062	1254	- 1345	- 52 %

Sources : Insee, 2021 ; Ministère de l'intérieur et de l'aménagement/DGCL, 2017

Lecture : CA = communauté d'agglomération ; CC = communauté de communes ; CU = communauté urbaine ; FP = fiscalité propre ; SAN = Syndicat d'agglomération nouvelle ; SIVU = Syndicat intercommunal à vocation ; SIVOM = syndicat intercommunal à vocation multiple

Le choix de borner la période d'observation de cette dynamique entre 2011 et 2021 est à relier à la RCT intervenue à la fin de l'année 2010. Certains EPCI-FP ont d'ailleurs été simplement supprimés (SAN) ou réduits de moitié (CC). Ceux qui demeurent ou qui sont nouvellement créés (métropoles notamment) bénéficient d'un transfert accru de compétences.

3.1.4. Transférer les compétences, mutualiser les services en territoires recomposés : délicat jeu de rôle entre acteurs locaux ?

Recomposition et mutualisation semblent aller de pair. Mais pourquoi mutualise-t-on ? Selon Catherine Baude et *al.*, (2015) c'est dans une visée « *de maîtrise, voire de réduction des dépenses [que] les mutualisations apparaissent comme des outils de gestion destinés à rationaliser les organisations, en évitant la dispersion des ressources* », et dans un souci de mise en cohérence territoriale. C'est en raison de cette mise en cohérence que les mutualisations et transferts des compétences (loi ATR 1992, loi Chevènement avec les EPCI en 1999, loi NOTRe 2015) sont devenus obligatoires, renforçant ainsi le « pouvoir d'agir » de certains échelons au détriment d'autres. Xavier Toutain (2009) dans les pages de la Banque

des territoires expose l'exemple de la communauté de communes de Verdun (2002), et part du constat que les mutualisations permettent le renforcement des services, et bénéficie par ailleurs, à la fiscalité sur les projets. Pour le dire autrement, l'importance de la fiscalité est concomitante à celle des services mutualisés. Pour mesurer l'ampleur de ces mutualisations, il rappelle que les seuls services relevant de la compétence des communes membres après coup, sont ceux de la police, des affaires sociales, de l'état civil et de la petite enfance.

Mais au-delà du souci de rationalisation des ressources, la mutualisation oblige à redistribuer les rôles entre acteurs et des crispations peuvent naître du fait de leur nouvelle distribution. Alors que le maire, après la mutualisation des services continue le plus souvent d'assumer des responsabilités identiques, l'agent changera d'échelle d'actions et exercera désormais pour la commune et pour l'EPCI. Ceci est valorisant pour l'agent, à condition qu'il s'y épanouisse.

A travers l'étude de cas de la compétence urbanisme partagée à l'échelle de la communauté urbaine de Nantes, Rémy Le Saout (2004, p. 97) explique qu'en plus du manque de démocratie et de la lourdeur administrative qui sont reprochés à la structure, l'intercommunalité est complexe. Et cette complexité « *trouve son origine dans un ensemble de jeux de tension qui correspond à un processus de redistribution [...des rôles à même de...] déstabiliser d'anciens pouvoirs bureaucratiques municipaux* » établis. Les entretiens qu'il a eus avec les élus dévoilent cette peur de perte de pouvoir, cette non-maitrise des processus de décision.

Dans un autre registre, les agents semblent être en désarroi par manque de « *socialisation collective* » (ibid.). Car « *le problème, c'est qu'il n'y a pas eu de mallette de savoir-faire. On est arrivé le bureau était vide* » (ibid., p. 100) et c'est alors qu'il faut harmoniser les pratiques afin de déployer des services qui répondent aux besoins de la nouvelle entité.

Ce dernier extrait de Rémy Le Saout résume bien les difficultés auxquelles font face les acteurs qui se lancent dans la recomposition de leurs territoires et la mutualisation des moyens. En effet, l'idée d'une nécessité de mettre en commun pour être plus efficace est ancrée, mais les aspects mal ou peu connus peuvent mettre à mal le projet. Dans de nombreux cas, le processus ira à son terme, et cela dépendra beaucoup de la capacité des acteurs locaux à accepter le changement sur leur territoire qui est tour à tour, espace de vie, lieu de cristallisation des expériences, support de l'action et enjeu de pouvoir. Le territoire est une

³⁴ Il existe deux types de syndicats, l'un fermé et l'autre ouvert. On dénombre au 1^{er} juillet 2021, 1 998 syndicats fermés et 810 syndicats ouverts.

« *variable dépendante des changements* »³⁵ (s.n), lesquels changements peuvent naître des recompositions territoriales. Dans cet écrit, on retiendra que le territoire est pluriel et qu'il est fait d'innombrables sensibilités, de représentations et d'agents actifs.

4. Les recompositions territoriales chez les voisins européens

Les travaux de nombreux auteurs (Grison, 2016 ; Rivière, 2016 ; Ville, 2017) ont porté sur les recompositions territoriales et convergent généralement vers l'idée que l'émiettement communal n'est pas, à l'origine, spécifique à la France. Et effectivement, l'architecture administrative française ressemblait beaucoup à celle des voisins (Allemagne, Italie, Portugal, Finlande) à la fin du 18^e siècle jusqu'au passage en force de leurs gouvernements respectifs pour fusionner un grand nombre de petites communes. Tous en effet, ont hérité depuis le Moyen-âge de la même configuration en paroisse. Mais ils ont opéré un virage dans le sens de la réduction drastique du nombre des communes à partir notamment de 1970, parfois sur un temps court et de façon obligatoire.

En 1974, la Suède achevait la fusion de ses communes et passait de 2 532 communes à 290 pour environ 10 millions d'habitants. En même temps qu'elle évoluait vers un État fédéral, la Belgique décida en 1972 d'une réduction autoritaire de ses communes. C'est chose faite, puisqu'en 1977 et sur fond d'une réforme trentenaire, le pays arrivait à bout de la fusion de ses communes et passait de 2739 à quelques 589 communes. Nul besoin de réforme communale en Italie, mais sur une plus longue durée, cet État a lui aussi réussi à réduire le nombre de ses communes, passant respectivement de 8 382 au moment de l'annexion de Rome en 1870 à 8 047 dans les années 2015 (Rivière, 2016). Il en est de même pour l'Espagne qui ne compte que 8 109 communes pour 47 millions d'habitants (iFRAP, 2013). De façon séquencée dès 1970, et entre 2000 et 2011, le Royaume-Uni avec 63 millions d'habitants ne compte que 405 communes (Ville, 2016). Plus récemment, entre 2005 et 2010, la Finlande réussit à diminuer de 110 le nombre de ses communes, passant de 416 en 2005 à 326 en 2010. Le cas de l'Allemagne paraît emblématique en termes de mailles administratives parce que d'un côté, on se retrouve dans un État fédéral peu centralisé, et de l'autre, les Länder. De 24 200 communes en 1970, le pays n'en compte plus que 12 191 aujourd'hui. Cela représente une baisse de – 41 %. Ces exemples montrent combien la question de la recomposition territoriale était devenue cruciale pour les États et leur développement.

³⁵ URL: https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340012424_extrait.pdf

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Et la France, elle non plus n'est pas restée statique, mais son cheminement est lent et le législateur a dû s'adapter. L'explication qu'en donne Armand Frémont est que la France, bien qu'étant centralisée, un des pays les plus unifiés au sommet dans le monde est la plus fragmentée à la base. Et cette fragmentation a du sens pour les citoyens car « *les communes représentent tout l'attachement porté au territoire proche, à la tradition, à la permanence des lieux, et aussi au sens de la liberté propre à chaque Français* » (Frémont, 2002, p. 3). C'est leur territoire de proximité par excellence.

Conclusion du chapitre I

Par nos activités, nos mobilités, nos imaginaires, individuellement et collectivement, nous construisons le territoire que nous habitons. Il a de l'intérêt pour nous parce qu'il porte en lui les marques de l'histoire, la nôtre parfois. Telle personne, pour avoir défendu jusqu'au sacrifice suprême une commune ou un ensemble de communes est honorée au travers du toponyme du lieu. C'est notre « *ici* » (Bavoux, 1998), le territoire vécu au sens de Di Méo (1998). De nombreux autres acteurs s'y intéressent et leurs représentations ainsi que la manière avec laquelle ils se l'approprient varient en fonction des sensibilités et des centres d'intérêt. C'est pour cela que le territoire renvoie à une diversité de définitions et qu'Isabelle Garat suggère le pluriel (Garat, 1999).

Est questionné dans ce chapitre le territoire en tant que support de l'action publique, mais aussi en tant qu'objet mouvant, mouvement amené par les pratiques et les projets qui s'y réalisent. Ces projets favorisent à leur tour l'imbrication de plusieurs espaces (Lequin, 2020) géographiquement proches pour les inscrire dans une forme de continuité. De toute façon, s'agissant de groupements de communes (intercommunalités ou communes nouvelles), la question du continuum est une exigence législative. Il ne peut pas y avoir d'enclave au sein d'une entité administrative constituée.

En France comme dans de très nombreux pays dans le monde, l'évolution des enjeux et besoins sociétaux ont obligé les gouvernants à penser leurs territoires avec une approche plus globale, à les recomposer. Ce besoin de recomposer part du constat que le territoire est émietté, que les découpages hérités sont usités et qu'ils ne permettent plus de mener efficacement et de façon cohérente l'action publique. Bien que le constat de l'émiettement soit partagé, le chantier de la recomposition en France a eu du mal à se mettre en œuvre pour plusieurs raisons : le *veto* des élus (ceux qui légifèrent en premier) ou encore l'« *attachement viscéral* » de l'élu local à sa terre communale. Le pouvoir de certains élus est d'autant plus important que ce sont eux qui légifèrent et cumulent plusieurs mandats politiques (jusqu'à un passé récent)³⁶, ce qui permet d'avoir une notoriété locale et un réseau d'acteurs plus ou moins facile à mobiliser en cas d'opposition à un texte de lois. Ceci dit, peu à peu depuis 1992 au travers des regroupements intercommunaux, et plus récemment dans le cadre de la loi RCT de 2010 et les suivantes, la carte communale française s'est compactée. Cette compacité

³⁶ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, avec une prise d'effet en 2017 (élections législatives et sénatoriales) et 2019 (élections européennes).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

appelle, pour survivre durablement, l'adoption de modes de gouvernance plus inclusifs, plus ouverts.

CHAPITRE II : GOUVERNANCE : FAIRE PARTICIPER UNE DIVERSITE D'ACTEURS A L'ACTION PUBLIQUE SUR UN TEMPS COURT ET SUR DES TERRITOIRES EMBOITES

« La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans l'urne et à déléguer les pouvoirs à un élu puis à se taire pendant cinq ou sept ans. Elle est une action continue du citoyen, non pendant les affaires de l'Etat, mais sur celle de la commune, de l'association, de la coopérative... Si cette présence vigilante n'est pas assurée, les gouvernants, les corps organisés, les fonctionnaires, en butte aux pressions de toutes sortes, sont abandonnés à leurs propres faiblesses et cèdent aux tentations de l'arbitraire ».

(Gaudin, 2007, p. 35 – extrait de Mendès France, 1962)

Introduction du chapitre II

Pour rappel, les recompositions territoriales induisent des emboîtements d'échelles socio-spatiales, et par ricochet, amènent des acteurs divers à coopérer. Parmi les acteurs clés concernés, il y a le maire, ses équipes et les administrés d'une part, l'État et ses représentants dans les administrations déconcentrées d'autre part. Un jeu d'acteurs s'instaure alors au sein des différentes parties prenantes. Elles se trouvent liées les unes aux autres, dans une relation de dépendance à différents degrés : elles partagent d'une part le même espace, et d'autre part, les unes ont besoin des autres pour leur survie. Le maire a besoin de l'appui financier et parfois technique et juridique de l'Etat. L'État pour sa part, s'appuie sur le maire localement pour déployer ses politiques publiques, pour faire exécuter ses textes de lois et décrets et le représenter.

Cette relation souvent verticale, quelquefois horizontale, pour qu'elle perdure, doit s'inscrire dans un cadre et dans le temps, indépendamment des recompositions.

Sans remonter le temps, nous parlons ici des recompositions menées dans le cadre de la loi RCT de 2010 et des lois suivantes, de leurs impacts sur l'organisation politique locale. Déployées sur un temps court, ces recompositions qui ont bouleversé l'ordre établi de longue date dans les territoires (communes, intercommunalités) demandent que soient ménagés un certain nombre d'acteurs. Ce ménagement des acteurs politiques ou non passe par la mise en place ou le renforcement d'instances participatives, c'est-à-dire qu'il faut amener, par des actions concrètes, les acteurs touchés par le changement à s'exprimer, à avoir le droit à l'information.

Comment faire participer l'ensemble des acteurs tout en poursuivant l'objectif d'efficacité territoriale ? Quels acteurs pour quels rôles ? Avant de tenter de répondre à ces questions, nous allons questionner la notion de gouvernance tout en la rattachant à une autre notion, celle du gouvernement local resserré principalement autour du maire et de sa commune puisqu'il sera question dans la thèse, de nous focaliser sur les acteurs décideurs.

Ensuite, nous questionnerons la place de l'habitant en tant qu'acteur dans le processus de fabrique de territoires. Et pour finir, nous analyserons l'évolution de ces notions à la lumière des recompositions pour tenter de comprendre si elles contribuent ou non au renouvellement de la notion de gouvernance.

1. Le concept de gouvernance

Comme la notion de territoire, celle de gouvernance aussi est à la mode. Elle donne l'impression d'une ouverture à l'autre, de la prise en compte de ses aspirations. Elle est en cela valorisante et attire la sympathie (Samb, 2014). D'abord considérée comme un objet d'étude, elle finit par devenir un but à atteindre (Bonerandi et Santamaria, 2011). Les acteurs de tous bords se saisissent de la notion et la déclinent dans leurs documents de façon diverse. L'Union européenne a rédigé son livre blanc de la gouvernance pour donner à ses membres quelques directives dans la conduite de l'action. Au niveau des États et de leurs administrations, il y a des chartes de bonne gouvernance. Les communes et autres strates administratives insèrent quelques phrases ou paragraphes relatifs à la gouvernance dans leurs documents de politiques publiques pour montrer qu'ils ne sont pas les seuls à porter le projet, à décider de l'orientation à donner à l'action.

Notre objectif ici, consiste à revenir sur cette notion, son appropriation par les divers acteurs et les possibles déclinaisons qu'elle connaît. Qu'est-ce donc la gouvernance et pourquoi est-elle si prisée ?

1.1. De la gouvernance à une gouvernance territoriale : l'enrichissement de la gouvernance par le mot territoire

La gouvernance a traversé le temps et a d'abord intéressé les sciences politiques, économiques et de gestion. Sa diffusion à d'autres disciplines est récente et son appropriation par l'ensemble des acteurs de la vie sociopolitique, économique ou institutionnelle l'a enrichie, puisqu'il constitue un cadre et en même temps un idéal à atteindre. Elle sous-entend aussi le mot "coordination" « *considérée positivement car susceptible d'encourager des "synergies"* » (Bonerandi et Santamaria, 2011). Appréhender la notion au travers d'une approche géographique permet de la territorialiser et donc d'observer en situations réelles son application et d'éventuels blocages dont elle peut être l'objet.

1.1.1. Origines, définitions et pratiques du mot gouvernance dans la sphère publique locale

D'origine anglaise et datant du Moyen-âge (Moreau-Defarges, 2003) ou du milieu du XIII^e siècle (Hermet et Kazangicil, 2005), la gouvernance signifie dans son sens premier, « la manière de gouverner » (Masson-Vincent et al, 2012). Trouvant en premier domaine

d'application dans la « corporate governance » ou gouvernance d'entreprise, elle est interprétée par l'école de pensée incarnée par Ronald H. Coase (1937) comme renvoyant à des termes « *strictement économiques de rendement et d'efficacité* » (Lesain-Delabarre, 2012, p. 295) comme en témoigne l'emploi (Lallement, 1997) depuis les années 1970 des termes de gouvernance d'entreprise et de structures de gouvernance.

En tant que processus, la gouvernance intéresse peu à peu des chercheurs du Royaume-Uni à la fin des années 1980. Leurs travaux sont à mettre en lien avec l'orientation politique que le gouvernement de Margaret Thatcher a voulu donner à l'administration de son pays. Partant du constat que la gestion de l'action publique, en plus d'être inefficace, était coûteuse à l'État et qu'il fallait limiter le pouvoir des acteurs locaux, son gouvernement lance un programme de recherche sur la recomposition du pouvoir local portant sur la « *urban governance* » ou la gouvernance urbaine. Le programme privilégie la centralisation et la privatisation à la gestion confiée aux seuls acteurs de l'administration publique (ibid.).

Dans les années 1990, le terme connaît une nouvelle acceptation Outre-Atlantique, dans un contexte de réajustement structurel des pays dits du sud en proie à la crise socioéconomique. Les institutions financières de Bretton Woods initient une « *bonne gouvernance* » comme la porte de sortie pour ces pays souffrant du marasme économique (Kazangicil, 2010). Elle trouve alors son assise dans le champ des relations internationales. Le rapport de la Commission de la gouvernance mondiale (1995) en se l'appropriant la définit comme :

« La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt ».

Par ses déclarations et rapports publiés, cette commission met en orbite la notion de gouvernance qui va par la suite se diffuser et s'ancrer au moins dans les discours. Progressivement, elle devient une « *notion phare de la transformation de l'action publique, remettant ainsi en cause le modèle politique classique* ». Entre approches dites positives et celles dites normatives, Jean-Pierre Gilly et al., (2004) proposent de retenir, ce qui pour eux semblent être les cinq principales conceptions de la notion en science politique (tab. 3).

Tableau 3. « Principales conceptions de la gouvernance en science politique »

Principales conceptions de la gouvernance en science politique	Auteurs (liste indicative)
Nouvelles modalités de gestion publique caractérisées par la contractualisation et la recherche du partenariat (conception positive)	J.P. Gaudin
Ensemble des formes organisationnelles recherchées pour une gestion efficace de l'action publique (conception normative)	OCDE
Ensemble des formes organisationnelles prises par les interactions socio-politiques	J. Kooiman
Hétérarchie (auto-organisation, par opposition à la hiérarchie et au marché)	B. Jessop
Régime politique des ordres économique et social	B. Jobert

Source : Gilly et *al.*, 2004

L'acteur public est dominant dans ces définitions. Même si une dimension économique transparait, la définition de l'OCDE en tant que conception normative, renvoie plus aux pratiques qui se font dans les territoires, la justification étant la recherche de l'efficacité de l'action. Elle est en cela, « *l'ensemble des processus et des institutions qui participent à la gestion politique d'une société* » (Le Galès, 2003).

Associée par ailleurs à tous types de politique publique ou privée, elle se décline diversement en fonction des échelles territoriales : de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale en passant par la gouvernance urbaine ou gouvernance territoriale, les vocables ne manquent pas pour qualifier le concept.

Une telle « liberté » n'est pas sans poser problème. « *Mot-talisman paré de toutes les vertus* » (Pitseys, 2010), ou « concept caméléon », la gouvernance peut rebuter parfois à cause de son « *faux semblant* » (Lesain-Delabarre, 2012). Elle manquerait de contenu selon Jean-Marc Lesain-Delabarre et se réduirait bien souvent à un organigramme hiérarchique et fonctionnel. Le législateur ne lui a d'ailleurs fait que peu de place dans la constitution. Pour s'en convaincre, l'auteur avait cherché à connaître sur la décennie 2000-2010 l'occurrence et la signification du mot dans les différents codes de la République française. Elle apparaît de façon laconique et s'assimile à efficacité, transparence, quelquefois à la consultation des

habitants et de la société civile. Ce vide juridique s'observe souvent dans les structures parfois insoupçonnées, tels les associations ou les services d'État par exemple (ibid.).

Vincent Simoulin, tout en regrettant le flou et la polysémie qui caractérisent la gouvernance et la gouvernance territoriale, invite à en prendre acte car elles (gouvernance et polysémie) sont intrinsèquement liées. Même si on peut s'y perdre parfois, la gouvernance désigne, non pas « *un phénomène précis, mais un ensemble d'évolutions de l'action publique comme la décentralisation, la contractualisation ou l'appel au partenariat* » (2013, p. 3). Et l'auteur assume qu'au sein même du collectif de chercheurs ayant écrit l'ouvrage collectif³⁷, la définition retenue ne faisait pas consensus. Cette manière d'appréhender la notion a un avantage : celui d'une notion plutôt ouverte, qui peut inclure des contradictions, et des acceptions fort diverses. Cela explique quelque peu le fait que des auteurs isolés du point de vue idéal se penchent sur une même notion pour observer des phénomènes donnés. En renvoyant aux terminologies de transparence, d'efficacité, d'implication des citoyens à la décision, la gouvernance, terme en vogue (Besson-Ancel, 2013) dégage une certaine convivialité (Samb, 2014). Une structure, un État qui se dote de gouvernance « *se voit nécessairement retirer tout statut exorbitant* » (Crowley, 2003, p. 52). Ainsi, la gouvernance « *recoupe en partie la notion de démocratie et désigne la gestion des affaires reposant sur un terrain d'entente trouvé entre des acteurs nombreux et d'intérêts au départ, forts différents, voire contradictoires* » (Baud et al., 2013, p. 484). Et on le constate bien dans tout projet, la notion de gouvernance qui apparaît comme une évidence, comme quelque chose de convenu, si bien qu'on ne s'oblige pas forcément à la définir, si ce n'est qu'au travers du titre d'une partie ou d'un paragraphe tenant lieu de titre. Pour illustrer le propos, nous prenons pour exemple une politique publique intitulée « Contrat de ruralité » lancée sous le gouvernement du président François Hollande. Nous nous sommes saisis de la maquette élaborée par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à destination des intercommunalités dans toute la France. C'est un document que les collectivités doivent remplir scrupuleusement pour obtenir les fonds destinés à cette politique.

Développée sur cinq à dix lignes, « la gouvernance » de ces projets pluriannuels visant la vitalité globale des territoires intercommunaux ruraux se réduit à :

- L'énumération des parties prenantes (président d'EPCI, chargé de projet, préfecture),

³⁷ Pasquier et al., 2013, *Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Vincent SIMOULIN est l'un des auteurs.

- Leur rôle et
- La fréquence des réunions.

Étrangement, les habitants ne sont directement pas rattachés à la gouvernance, mais constituent un des points du chapitre « modalités de pilotage et partenaires du contrat ». Le CGET qui a réalisé la maquette semble dégager les collectivités de toutes responsabilités. On peut lire « ...*les habitants seront associés autant que possible ou de besoin au projet* » ou « *associés à titre consultatif* ».

Malgré les insuffisances liées à la mise en pratique de la notion, elle connaît une immense popularité. Mais comment cela s'explique-t-il ? A quelles fins ceux qui l'utilisent le destinent-ils ?

1.1.2. La gouvernance, un mot devenu très populaire

Nous partons de l'hypothèse qu'il y a un lien entre la gouvernance et la démocratie participative qui, pour sa part, résulte de la convergence de « *la participation et les réflexions sur les limites de la démocratie représentative* » (Hatzfeld, 2011) ou encore de la crise de l'Etat. Ce lien paraît si évident pour certains auteurs qu'ils la qualifient de sa « *jumelle* » (Hermet, 2005) ou d'« *enfant de l'abondance et de la démocratie* » (Moreau-Defarges, 2003). Dans les pays de tradition démocratique, la gouvernance est ainsi l'opportunité pour des acteurs divers de s'associer à la gestion de l'action publique. « *Ce nouveau modèle d'exercice du pouvoir en société [offre] une vision décentrée du pouvoir, celui-ci n'étant plus la prérogative du seul État de droit. C'est le pouvoir en réseau, distribué comme l'est l'information* » (Létourneau, 2009).

Pour mesurer la dynamique de la notion en lien avec la démocratie, nous avons procédé au calcul des occurrences des deux mots sur le moteur de recherche Ngram³⁸ de Google (fig. 5). Nous avons pris l'exemple français, un pays centralisé et deux pays anglophones (USA et Royaume-Uni). Ces trois États ont en commun la culture démocratique basée sur les élections. Bien que les deux pays anglo-saxons aient une organisation administrative différente, les peuples de ces États aspirent tous à une gestion plus inclusive de la chose publique et les premières revendications dans ce sens viennent des USA dans les années 1950 et se diffusent rapidement. Nous y reviendrons plus tard. Leur destin respectif se trouve aussi relié par leur appartenance à différentes organisations dont l'Organisation des

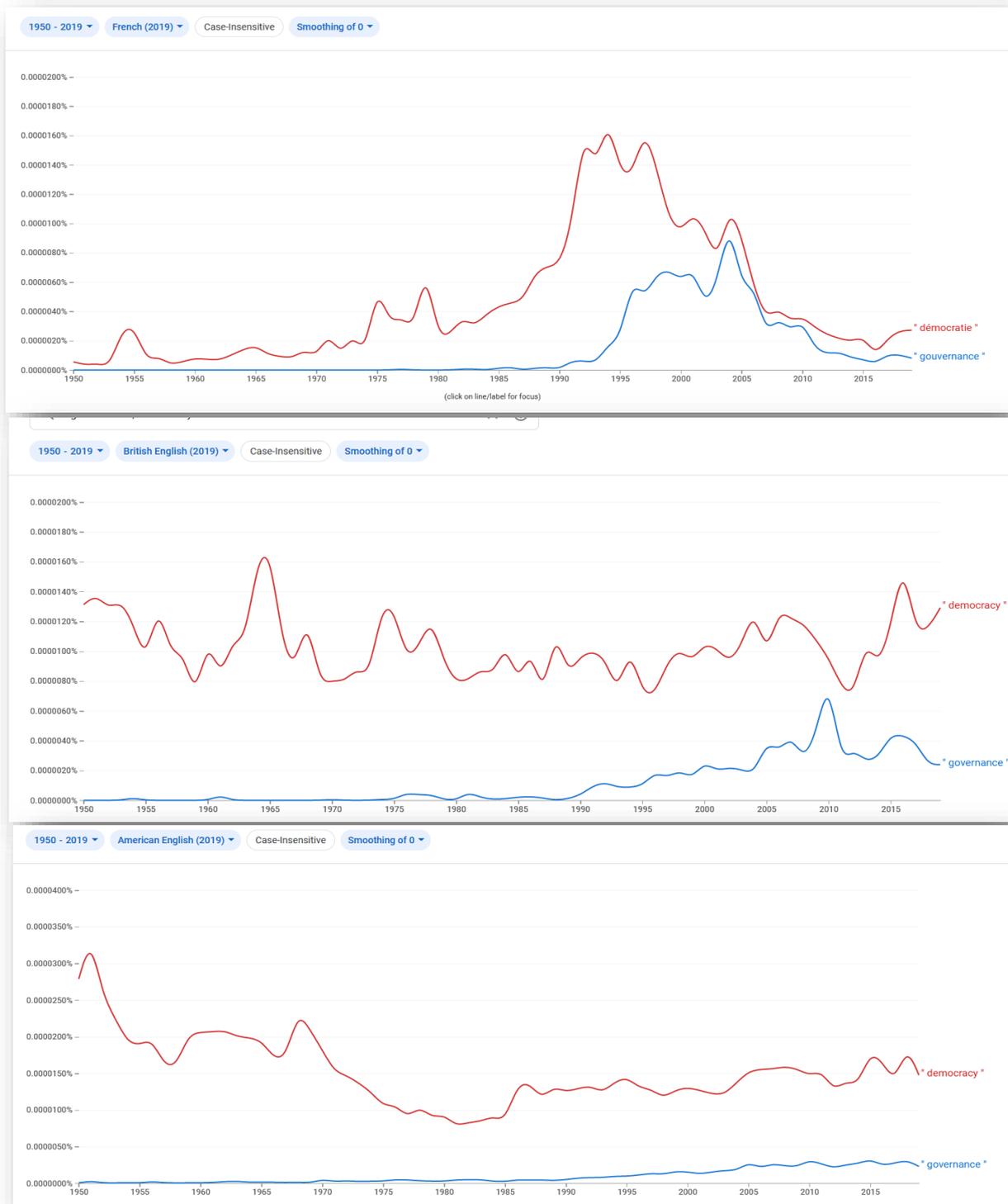
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Nations-Unies (ONU), l'Alliance atlantique (OTAN) ou encore l'Union européenne pour la France et le Royaume-Uni, pour ne citer que celles-là.

³⁸ C'est un moteur de recherche affilié à Google qui répertorie plus de 102 milliards d'occurrences de mots de toutes sortes sur une période suffisamment longue (1800-2000) pour apprécier l'évolution du mot et voir sa trajectoire ou son essoufflement dans le temps.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 5. Occurrence d'utilisation des mots « démocratie » et « gouvernance » en Anglais et en Français entre 1950 et 2018



Source : <https://books.google.com/ngrams/> , 27/07/2021

Ces trois graphiques ont été construits automatiquement par le logiciel Ngrams à partir de requêtes telles que la période, les mots clés, la désactivation de la casse sensible (mot au pluriel, en majuscule...) et le lissage à 0³⁹. Le corpus ayant servi à la réalisation des graphiques est un ensemble de travaux de tous domaines (mais majoritairement de sciences sociales et politiques) publiés sur books.google. Sur la période allant de 1950 à 2018, nous avons voulu voir la fréquence d'utilisation des deux notions dans deux langues (Anglais et Français) et trois pays de publication. Dans les trois pays où ces travaux sont publiés, les courbes ont des comportements similaires : partout, la démocratie surpasse la gouvernance dont la dynamique ne s'observe qu'à partir des années 1970. Si les deux notions figurent dès les années 1950, et même plus tôt dans les travaux publiés dans les trois pays, la courbe de « démocratie » démarre très haut et cette dynamique est commune aux USA et au Royaume-Uni, alors qu'elle est timide pour la France. Au-delà de ces constats, la parentalité qu'établissent Philippe Moreau-Deforges (2003) et Guy Hermet (2005) ne s'observe finalement que depuis peu en France. C'est au tournant des années 1970-80 jusqu'en 2007, année de l'élection présidentielle que les deux notions se font plus populaires alors qu'elles faiblissent dans les publications des deux pays anglo-saxons. On pourrait même parler « *d'essoufflement* » du terme de démocratie en lien avec la dynamique de la courbe jusqu'au début des années 2000.

Vincent Simoulin (2013, p. 11) a lui aussi souligné la popularité du mot au travers d'une courbe évolutive en progression continue depuis les années 1990 qu'il a réalisée. Il pense que la croissance rapide de la courbe résulte du fait que la notion est admise comme objet d'étude et cadre de l'action. Ainsi, un panel large d'actions ou de dispositifs sont considérés comme relevant de la gouvernance. De plus, la notion se voit aussi associée au développement (durable), parfois économique. Pour Crowley (2003), l'explication de cette popularité tient au contexte d'émergence intellectuel et les présupposés de ses usages.

Cette variété des usages et le souci d'adaptation à des contextes spécifiques ont décuplé les qualificatifs qui l'accompagnent (locale, démocratique, urbaine, territoriale). Joumard (2009) dans son rapport de recherche énumère cinq types de gouvernance, allant de la gouvernance d'entreprise à la gouvernance européenne pour en distinguer les différentes significations et

³⁹ Le lissage à 0 signifie que toutes les occurrences des mots recherchés dans un corpus donné ont été comptabilisées à l'année. Pour le dire autrement, les totaux arithmétiques n'ont pas été moyennés suivant la graduation de l'axe des abscisses qui est de cinq ans. Nous avons préféré le lissage à 0 pour mieux observer les éventuels encaissements, les discontinuités ou non dans la courbe. Un lissage niveau 5 entre 1970 et 1975 par exemple reviendra à faire la somme arithmétique de l'ensemble des publications et à la diviser par 5 ; ce qui au final rend par endroits des tracés peu dynamiques, voire stagnants.

contextes d'utilisation. Mais Jean-Pierre Gaudin semble ironiser à propos notamment des qualificatifs « urbaine » et « territoriale » par exemple. Pour lui, en effet, la gouvernance (territoriale), « *terme à la mode ne peut servir qu'à habiller nouvellement des objectifs en réalité classiques, récurrents* » (2002, p. 119). Il souligne néanmoins la dimension valorisante du concept pour les élus notamment qui s'inscrivent dans la démarche et aussi sa capacité à drainer des acteurs multiples autour d'un projet. Il semble que pour bien d'élus, le fait de se lancer dans cette démarche relève quelque part de l'audace, même si le résultat à l'arrivée est mitigé, voire sans effet sur l'action.

1.1.3. Parler de la gouvernance territoriale : La prise en compte de la micro-échelle dans la prise de décision

Pour Fabienne Leloup et *al.*, (2005), il y a un lien entre l'émergence de la gouvernance territoriale en tant que nouveau mode d'organisation et de gestion (territoriale) et la question d'un développement local, développement qui met en lumière les acteurs locaux, leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. C'est une situation ou configuration socio-spatiale dans laquelle « *les institutions d'État et les hommes politiques n'ont plus le monopole de l'intérêt général et où la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif* » (Lardon et al, 2008). Ces auteurs ont en commun de mettre l'accent sur le fait que, désormais, l'État est un parmi une multitude d'acteurs, même s'il reste dominant.

Ce partage de pouvoir voulu par l'État – sans entrer dans les détails ici –, s'est concrétisé par l'adoption de la loi de décentralisation du 02 mars 1982 où ce dernier affiche l'ambition de doter les échelons infranationaux de pouvoirs. D'autres textes de lois (ATR, lois Voynet et Chevènement...) sont venus conforter cette première série, aboutissant à un relatif décentrement de l'action publique au travers du transfert de compétences. Parce que chaque territoire a ses spécificités et ses ressources propres, la gestion de la délégation de pouvoirs donne à voir des scènes différentes. En fonction des acteurs et des défis qui sont les leurs en termes de développement, des formes de coopération et de partenariat se nouent à la faveur des proximités géographique et institutionnelle (Leloup et *al.*, 2005). Cette intégration des acteurs multiples au projet, au-delà de viser l'efficacité, peut favoriser une interterritorialité au sens de Martin Vanier, c'est-à-dire « *la capacité des collectivités territoriales à travailler ensemble sur des questions d'aménagement et à dialoguer avec les instances des échelons supérieurs et inférieurs* ». Pour Améziène Ferguène, la gouvernance territoriale associée à

l'adjectif qualificatif « locale » donne une autre dimension à l'action. On « *passé des politiques publiques à l'action publique* » (Ferguène, 2005). Dans cette logique, elle combine les initiatives des autorités publiques avec celles des acteurs privés dans un processus de production et de création de la richesse. De ces dynamiques, émergent de nombreuses actions localisées et des mouvements citoyens que nous évoquerons dans la partie consacrée à la participation citoyenne.

La gouvernance en tant que notion s'est donc enrichie au cours du temps, et malgré les controverses dont elle est l'objet, continue à se renouveler et ce, en fonction des acteurs, des événements et des environnements. On ne peut pas en dire autant du gouvernement (local) qui, bien que similaire en apparence, il ne décrit pas les mêmes réalités et ne recouvre pas les mêmes significations que la gouvernance. Le gouvernement renvoie à l'Etat, à « *autoritaire* » (Subra, 2016) alors que cette autorité qu'il incarne est décriée et remise en cause. Dans le cadre de cette thèse, nous emploierons le terme de gouvernement local pour évoquer les élus locaux, notamment les maires, leurs adjoints et conseillers.

Loin du postulat qu'il renvoie systématiquement à « autoritarisme » ou à un pouvoir vertical, le propos ici va dans le sens de présenter ces acteurs qui font le territoire, à cheval entre plusieurs statuts : représentants de l'Etat, alliés de l'Etat, mais aussi défenseurs des causes locales, voire communales, et qui peuvent par moments aller à l'encontre de la vision de cette institution supérieure (Etat). Ce qui est intéressant dans le gouvernement local sur un territoire comme les Mauges, c'est l'existence d'un collectif, un gouvernement partagé, sans qu'on n'ait nécessairement un leader, un homme politique qui écraserait tous les autres. On postule de fait que tout ceci peut favoriser un certain équilibre dans la coordination de l'action publique locale.

1.2. De la diversité et du positionnement des acteurs en territoire d'action

L'action suppose l'existence d'acteurs, ceux-ci pouvant avoir des statuts, des positionnements et des centres d'intérêt différents, voire antagonistes. En agissant, les acteurs mettent le territoire en action, de façon démocratique ou non. Nous entendons donc par territoire d'action, celui qui se construit sur la base, aussi bien de « l'intervention des pouvoirs publics de tous niveaux que celle d'institutions à caractère privé ou parapublic, comme les associations les plus diverses, des organismes professionnels et non gouvernementaux, etc. » (Di Méo, 2008). Mais pour co-construire ce territoire, tous sont appelés à « dépasser » leurs différences et faire consensus autour d'un projet collectif, par exemple la création d'une

commune nouvelle. L'objectif de ce sous-titre est de montrer la place centrale qu'occupe l'acteur politique dans cette construction territoriale, et le fait qu'il est obligé de prendre en compte les autres forces présentes, sans lesquelles son action risque de perdre en légitimité. C'est toute la délicate question de la coordination des parties prenantes qui se trouve posée.

1.2.1. La notion « d'acteur » en sciences sociales

Que ce soit en sciences sociales ou dans le langage quotidien, les « gens » font l'objet d'une diversité d'appellations : personne, consommateur, habitant, citoyen, agent, acteur. Selon J. Cornet (n.d.), des contextes spécifiques et des besoins de recherche amènent à adapter la conception et la construction de certains concepts, ceci pour justifier la diversité de définitions dont certaines notions bénéficient. D'usage très intensif dans la littérature des sciences sociales françaises, notamment dans les années d'après-guerre, « l'acteur » n'a pas d'équivalent direct chez les chercheurs anglo-saxons qui l'assimilent à « *individuals* », « *stakeholders* » « *self* », « *behavior* ». Il est d'abord une « construction » des sociologues, puis les géographes se le sont approprié « *après avoir gagné la guerre des sciences* » (Keerle, 2006). Cet auteur justifie son propos par le fait que « *dans la structure logique de la géographie, l'introduction de la notion d'acteur correspond à celle d'une entité idéale dont les relations avec d'autres entités, qu'elles soient des objets réels, des entités théoriques [...] sont loin d'être clarifiées* » (p. 4). Ainsi, Jean-Benoît Bouron (2018) le définit comme un individu ou un groupe d'individus qui agit sur l'espace. De fait, l'acteur, individuel ou collectif est doté d'une personnalité juridique et peut être, soit le maire et ses équipes, les entreprises, les associations locales, les habitants, les collectivités, l'État ou autres institutions. Et l'agent, au regard de son importance dans un processus ou dans un projet peut se confondre à l'acteur. Par exemple, les hauts fonctionnaires entourant le maire, les préfets représentants de l'État orientent parfois fortement ses décisions. Nous le verrons plus tard, ces fonctionnaires, en raison de leur poids au sein de l'administration territoriale, entrent en concurrence avec l'élite politique qui les craint, car ils ont une meilleure maîtrise des dossiers et des compétences spécifiques.

Dans un autre registre, Régis Keerle estime que le qualificatif « *territorial* » qui accompagne parfois le mot acteur est plutôt un coup de force théorique. Il prend également le contre-pied des auteurs (Gaudin, 2001 ; Di Méo, 2005) qui distinguent l'acteur de l'agent parfois qualifié de social (Gaudin, 2001), d'économique, de géographique ou de spatial (Nosedo et Racine, 2001). En distinguant l'acteur de l'agent, Guy Di Méo et Jean-Pierre Gaudin entendent mettre

en évidence le degré d'influence de l'un sur l'autre, et sur l'ensemble du corps social, au regard des actes posés.

En tant que personne qui agit, l'acteur se distingue de l'agent parce qu'il a une certaine autonomie et possède des « *compétences intentionnelles et stratégiques* » (Di Méo, 2008, p. 7). Autonomie d'action certes, mais n'est-il pas subjectif cette question d'autonomie et de compétences intentionnelles et stratégiques ? Tout dépend à notre avis du projet dont il est question et des acteurs mobilisés. Si un maire ou une commission d'élus est légitime et compétent pour l'élaboration d'un document, un groupe d'agriculteurs aura lui aussi des compétences intentionnelles et stratégiques pour donner un nouveau souffle à leur secteur qui serait en panne de vitesse en se constituant en coopérative, en mettant en place des circuits-courts ou des ventes de proximité. Cet acteur « *agricole* » peut, par ses actions et ses réseaux de connaissances, arriver à réorienter, même légèrement le comportement de sa clientèle. Plutôt qu'un simple consommateur, il attend des destinataires de sa production, personnes engagées à ses côtés, des « *conso'mateurs* ». Plusieurs initiatives de cette nature existent sur internet et leur influence s'accroît à mesure que les questions climatiques et environnementales se médiatisent.

Dans la diversité de ses rôles, l'acteur est aussi celui qui part du constat « *qu'une situation est insatisfaisante et en fonction de ses normes et valeurs, décide qu'il doit mener une action en vue de modifier cette situation, de l'améliorer, de changer la société* » (Cornet, n.d.). A petite échelle, ce besoin de changer fait référence au maire qui décide de recomposer son territoire, de le regrouper au sein d'un plus grand pour, entre autres, offrir de meilleurs services à ses administrés.

1.2.2. Le maire, un acteur « territorialisé » face aux évolutions de son métier

Pour mettre en application la RCT de 2010 et les lois suivantes, l'État a eu besoin du concours de ses institutions et services décentralisés autant que celui des élus, des agents, des chercheurs, des associations et des habitants, chacun d'eux intervenant à un niveau donné du processus. Pour autant, dans ce projet de réorganisation territoriale, la figure du maire apparaît centrale. Il concentre le pouvoir (local) qui est proportionnel à la taille de la commune (Koebel, 2014). Lilian Loubet (2011) présente le maire comme « *acteur territorialisé* » au sens de Hervé Gumuchian, c'est-à-dire géographiquement situé et en capacité de participer activement à la décision. Pour le dire autrement, « *participer à la décision en votant lors des assemblées communautaires, des mesures « prémâchées* » [...] par des instances décisionnelles resserrées

ne suffit pas pour être considéré comme agissant. La décision comprise comme action se définit dans le cadre d'une participation active à la fabrique de la décision, notamment au sein de diverses instances qu'elles soient consultatives [...], formelles, ou informelles » (ibid., p. 82).

En termes de force politique, ils sont 35 310⁴⁰ maires parmi les 503 305 conseillers municipaux que compte la France au 1^{er} janvier 2018. Ces chiffres n'ont pas beaucoup évolué puisqu'en 2008, ils étaient 519 417 à siéger dans 36 793 communes, en prenant en compte les communes sans habitant. « *Légitime représentant du peuple parce qu'il a toujours la confiance* »⁴¹ de ses administrés, élu de proximité et défenseur de la commune auprès de structures supra-communales, dans la diversité des profils (profession, âge, bord politique...) qui le caractérise, le maire a été toujours été était l'ordonnateur de toute autorisation d'urbanisme. Il avait en charge les politiques de la petite enfance et l'obligation scolaire. Cependant, au fil du temps, il a vu son métier évoluer en raison des exigences sociales et des mutations que connaît la société : mobilités croissantes, développement du numérique, globalisation, délocalisation de l'emploi (Poignant, 2011 ; Claval, 2017), mais aussi accroissement des exigences des populations en matière de services publics (Offner, 2006).

La prise en compte de ces paramètres oblige l' élu à rechercher des ressources hors de sa commune, - à coopérer et par conséquent, à céder une partie de son pouvoir -, faisant ainsi évoluer son métier. Et l'État y a beaucoup contribué au travers de dispositifs législatifs et réglementaires qui ont renforcé le niveau intercommunal. Le transfert progressif et irréversible de compétences (économie, transports ; eau et assainissement, déchets, sports, culture) à l'EPCI vide la commune, ou au mieux opère une transposition de l'action du maire de la commune vers l'intercommunalité. En étant l'« *alternative douce à l'impossible fusion des communes* » (Poignant, 2011, p. 661), l'intercommunalité a eu pour conséquence de projeter le maire dans de nombreux organismes en dehors de sa commune. « *A peine installé, il est demandé à cet élu local de proximité de s'éloigner de sa commune* » (ibid., p. 611).

Plus offensif, Éric Kerrouche (2008) pense non seulement que sa fonction évolue, mais que l'État « *a tué le maire* » pour avoir réussi la rationalisation lente, mais irréversible de la carte communale et doté notamment l'intercommunalité de pouvoir au détriment du maire. Mais

⁴⁰ URL: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/.../chapitre_7_-_les_elus_locaux_3.pdf

⁴¹ Une étude menée par le centre de recherches politiques de Sciences Po entre du 7 au 22déc. 2010 auprès de 1501 personnes âgées de 18 ans et + place le maire en tête de lice avec 52 % d'indice de confiance. Un an plus tard, cet indice était de 65 %. Mais malgré cette baisse, ils tiennent la première place.

cette situation est vécue différemment par les intéressés eux-mêmes en fonction de l'environnement sociopolitique et des opportunités locales et des ressources personnelles.

De plus, pour de nombreux observateurs de la vie politique, le regroupement des communes n'est pas une option, mais plutôt une nécessité. Interrogé sur ce que devrait être la posture des élus locaux, Romain Pasquier⁴² estime qu'ils doivent changer leur façon de concevoir leur commune, être plus innovants : « leur propos est centré sur “ma liberté locale de dépenser”. Cela devrait être “ma liberté de créer sur le plan de l'action publique”. Les élus devraient être plus offensifs sur la nécessité de partager le pouvoir réglementaire avec l'État plutôt que de centrer leurs discours sur la demande de subsides financiers ». Pour lui, l'avenir des communes se trouve dans les regroupements, dans la fabrique de « *grands territoires* », dont les communes nouvelles.

D'ailleurs, l'une des conséquences de la NOTRe n'est-elle pas le changement de statut qui touche un certain nombre d'élus ? Être maire et maire délégué ne recouvre pas les mêmes réalités et ne donnent pas droit aux mêmes prérogatives. Au risque de se retrouver en touche, il faut avoir un certain niveau de connaissances des dossiers et des compétences de plus en plus précises. C'est en tout cas la conviction de Loïc Cauret⁴³ pour qui, le maire doit avoir « *la capacité d'évocation, au plus haut niveau des enjeux de territoire* » (2017, p. 308).

En exerçant leur citoyenneté et au nom du bien commun pour la « cité », de nombreux élus locaux dans le cadre de la loi NOTRe notamment, ont opté pour des coopérations et le regroupement des communes aboutissant à la création des communes nouvelles. Pour continuer à être le maître du jeu, il se met en mode « *apprentissage* ». Au-delà de ces changements que connaît le maire, il fait face à des jeux de pouvoirs entre lui et les autres acteurs aux niveaux communal et intercommunal. Ses administrés au nom desquels il coopère ne comprennent plus forcément son action et l'accusent de cautionner que leur commune se vide. La tâche est donc difficile, surtout pour les maires de petites communes « *pris en tenaille entre, d'un côté, les demandes croissantes des populations et, de l'autre côté, le pouvoir de faire à cette petite échelle* » (Pasquier, 2017, p. 249). Que dire des équipes techniques, tout en étant une aubaine pour ces communes d'offrir de meilleurs services à la population, sont (désormais) soupçonnées de rivaliser avec le maire ?

⁴² <http://acteurspublics.com>, “Les collectivités doivent réfléchir à un partage du pouvoir de création de la norme”, (page consultée le 27/11/2017).

1.2.3. Les jeux de pouvoirs entre acteurs territorialisés : interdépendances et rivalités entre acteurs à la micro-échelle

La micro-échelle est une référence à la commune, au lieu de vie. C'est le niveau territorial où on inscrit les naissances, prononce les mariages ou enregistre les décès. C'est « *le premier lieu où s'exerce le pouvoir d'un conseil élu et la circonscription de base pour la publication des statistiques* » (Browaeyns et Chatelain, 2011). Ce pouvoir octroie un positionnement spécifique à celui qui l'exerce. Catherine Dessinges (1999) dans son exercice de synthèse bibliographique sur le pouvoir, fait d'emblée la distinction entre « *pouvoir des organisations* » et « *pouvoir du marché* » afin de mettre l'acteur au centre de la réflexion. En tant que bien commun, le pouvoir peut être détenu par tous et il est partout. Christian Ruby d'un point de vue philosophique et peut-être politique, le définit comme la « *capacité à agir sur une situation de manière à en modifier le contenu ou le devenir* » (2003, p. 736). Cette définition renvoie à la légitimité dont est investie une personne, une autorité. Du point de vue géographique, aussi bien pour Jacques Lévy que pour Roger Brunet (2005, p. 399), le pouvoir renvoie au savoir, à la connaissance. « *En ce sens, les géographes très savants sont extrêmement puissants. Il leur suffit de le croire* » pour que les autres aussi le croient. Celui qui a la connaissance a le pouvoir et sait en disposer. C'est en cela que Jacques Lévy estime que « *savoir = pouvoir* » (2003, p. 738), pour souligner l'influence du savant sur le gouvernant qui décide à la lumière de ce que lui conseille le savant.

En pratique, David Guéranger a mis en lumière la relation parfois idyllique, parfois conflictuelle, voire méprisante qui peut exister entre le maire et son directeur général des services (DGS)⁴⁴. Il ressort de la trentaine d'entretiens qu'il a réalisés auprès de ces agents, que ceux-ci ne manquent pas de souligner que « *l'incompétence revient souvent comme un attribut des élus ruraux* » (2019, p. 110). Dans ce cas de figure, le DGS peut se sentir en position de force, en « *éclairé* » qui s'étonne que des personnes sans formation et donc sans savoir soient projetées au-devant de la scène politique comme maires. Dans sa prise de distance de chercheur, David Guéranger cherche à comprendre ce qu'est un élu « moins éclairé ». Un DGS se lâche :

⁴³ Maire de Lamballe 13 441 habitants, département des Côtes d'Amor.

⁴⁴ Le poste et la dénomination de directeurs généraux des services (DGS) naissent dans l'administration publique territoriale dans le cadre des lois de décentralisation. Avec leurs compétences techniques et leur positionnement auprès du maire, ils remplacent au fil du temps les secrétaires généraux de mairie.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« *Ce que je n'ai toujours pas compris, c'est comment on pouvait se mettre en avant pour la chose publique, et donc derrière participer ou être en charge des collectivités concernées, sans faire le moindre effort de formation. Ça me semble tellement étonnant par les temps qui courent. On veut faire du ski nautique, on prend des leçons ! On veut faire du bateau, on passe le permis ! Quand je dis « éclairé, je ne dis pas intellectuellement, je dis culturellement »* (Guéranger, 2019, p. 110).

L'agent qui a cette posture aura tendance à dominer la scène, mais ce n'est pas toujours le cas, dans la mesure où de nombreux maires ont, eux aussi, des parcours professionnels et des compétences techniques tout autant que leur DGS, créant parfois ce que l'auteur nomme « *les frustrations du dirigeant dirigé* ». C'est une lecture qui peut être faite dans les deux sens. Il faut dire que ces jeux de pouvoir peuvent prendre davantage d'ampleur dans le contexte des recompositions territoriales locales, du fait de la recomposition de certaines structures ou certains services. De plus, la réorganisation politique locale a favorisé le renouvellement du personnel politique, et la tentation pour ceux installés depuis longtemps, est d'essayer de faire valoir « *leur culture de la chose publique* » (ibid., p. 111). L'ensemble des acteurs (élus, agents, et acteurs sociaux) entre dans une phase qu'Isabelle Leroux appelle « *Gouvernance territoriale et jeux de négociation* ». Pour cette auteure, le conflit - en tant qu'expressions de confrontations liées aux intérêts - est inhérent à tout projet de développement territorial et il faut trouver les moyens d'amener les différentes parties à des compromis acceptables. C'est tout l'enjeu (politique) de ces recompositions pour le maire que d'asseoir son autorité. Il lui faut pour cela, faire adhérer une grande partie du corps social à sa vision. Il s'agit aussi pour lui d'être capable d'« *enrôler non seulement les équipes politiques et administratives des communes concernées, mais aussi les populations* » (Pasquier, 2017, p. 249). Cela nécessite parfois un changement de référentiel qui peut se heurter aux oppositions s'il est rejeté, créant ainsi des situations conflictuelles au sein des équipes.

Hors de l'arène politico-administrative, l'élu peut aussi être confronté à d'autres situations conflictuelles sur son territoire. Patrick Moquay fait remarquer la difficile tâche du leader qui, de toute façon, devra prendre en compte la place des groupes d'âges, la nature des activités économiques et les groupes qui s'y rattachent. Les décisions que doit prendre le leader ne sont pas censées empiéter sur les intérêts de la grande entreprise locale, pourvoyeuse d'emplois, considérée de point de vue fiscal comme l'unique ou le plus grand contributeur. Il en est de même pour les groupes d'habitants organisés au travers d'association dont la contribution à la

vie locale est prouvée. La question de la coordination des acteurs, ou plus exactement de la gouvernance d'un territoire ne va donc pas de soi, et les difficultés émanant à la démarche peuvent rebuter de nombreux acteurs, même s'ils ne peuvent, ou mieux, ne souhaitent pas s'en défaire complètement, d'où le paradoxe.

1.3. Les paradoxes du concept de gouvernance

Dans des registres divers, plusieurs auteurs (Mouchon, 1985 ; Dogan et Parhe, 1991 ; Quéva, 2007) ont abordé la question du paradoxe. Pour dénoncer le fait que la quantité de publications autour d'un thème de recherche ne fait pas la qualité et ne signifie pas forcément l'innovation, Mattei Dogan et Robert Pahre (1991, § 3) parlent de « *Chicanes théoriques, usage d'un jargon opaque et sur-quantification* ». Ceci pour dire qu'un thème en vogue ne signifie pas forcément son renouvellement ou son enrichissement. Le paradoxe de l'observateur, Jean Mouchon l'a vu comme « *une prégnance relationnelle, porteuse en germe des déformations dues au blocage du regard systématique* ». Ce que le regard perçoit ne constitue qu'une partie d'un fait qui se produit à l'instant. Tout le reste échappe à son observation et à son analyse par voie de conséquence.

Plus récemment, et au travers d'une approche géographique, Christophe Quéva évoque la « *dynamique paradoxale* » qu'on peut observer dans la prise en compte de l'entité régionale en Allemagne. Des acteurs, par nécessité, reconnaissent le fait que l'entité devrait avoir des délimitations, tout en rejetant toute rigidité territoriale. Par la suite, ils font « *le choix du flou dans les coopérations thématiques et réticulaires* » (Quéva, 2007, p. 41).

Nous retenons donc que la question du paradoxe n'est pas nouvelle, et qu'elle n'est pas non plus spécifique aux concepts relevant des sciences sociales. Le paradoxe apparaît comme nécessaire dans les façons de concevoir un même objet qui a une dimension, tant sociale que normative. Ce sous-titre qui clôt notre questionnement sur la notion de gouvernance vise à comprendre ou à appréhender son caractère binaire, dans la mesure où elle est à la fois rebulée et plébiscitée.

1.3.1. Difficile promotion d'un concept « vertueux » par des acteurs (trop) méfiants ?

L'évocation de la notion de gouvernance laisse entrevoir la gestion partagée d'un bien dans l'intérêt général, c'est-à-dire qui bénéficie à l'ensemble des individus d'une collectivité. Au-delà de l'objectif de mener des actions dans une perspective du mieux-être de sa population,

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

le gouvernant s'inscrit dans la démarche de faire ensemble avec les autres acteurs du territoire, de travailler à fédérer les énergies. En d'autres termes, la gouvernance (territoriale) en tant que mode de gestion politique locale « *veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus et à ce que les voix des plus démunis puissent se faire entendre* » (Tabarly, 2009). La recherche de ce consensus prend forme par exemple quand des partis d'obédiences politiques différentes arrivent à co-construire des politiques au sein de leur territoire.

En intégrant toutes les voix dans la conduite des affaires de la cité, le gouvernant ne fait qu'appliquer l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui affirme que : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Car gouverner, c'est aussi être en capacité de rendre compte. Cette reddition des comptes qui passe par l'évaluation des politiques conduites peut, à défaut d'être la seule solution à la crise de confiance dont souffre l'élite politique, « *contribuer à améliorer la qualité du débat public et à restaurer la légitimité de l'action publique, en fondant la délibération sur des faits et sur des analyses* » selon un rapport du Conseil d'État (2020). Selon le même rapport, faire de l'évaluation reviendrait à mener une gestion saine et transparente des affaires publiques. De fait, les gouvernants qui prendront le relais apprendront des erreurs de leurs prédécesseurs et la collectivité s'en portera mieux. L'autre bénéfice de la gouvernance identifié par Anastasia Giardinelli (2018) serait de favoriser à terme, « *l'émergence et la structuration de cadres, de règles et l'implication d'individus qu'elle soit volontaire ou non* ».

Au final, tous les courants de pensée convergent vers le fait que l'essence de la gouvernance est d'ouvrir l'action, sous quelque forme que ce soit, à la participation d'un public, quel qu'il soit. Mais ces démarches ne vont pas de soi pour plusieurs raisons. Les plus récurrentes sont celles liées à la durée du mandat électif qui ne permet pas toujours la réalisation d'évaluation sur des points du programme politique validé par les électeurs. La démarche ne va pas non plus de soi surtout à l'ère des recompositions territoriales, de la superposition des mailles et de lois parfois antagonistes, où les acteurs locaux, déjà touchés par d'importants changements organisationnels devront, sous la pression sociale, accepter de partager leur pouvoir, mais aussi se prononcer sur des sujets qu'ils maîtrisent peu ou prou. Ils n'ont pas la maîtrise de ces sujets parce qu'au sein de la structure intercommunale, ils en ont été dessaisis. Dans une société où l'individualisme s'ancre de plus en plus, où chacun défend son intérêt particulier, le maire est confronté à l'urgence de réagir, mais on attend également de lui d'« *anticiper, voir*

loin, se montrer visionnaire » (Poignant, 2011, p. 614). L'environnement sociopolitique ne se prête donc pas toujours à ce type de démarche. Entre convaincre et négocier ou décider en feignant de ne pas entendre sa population et réaliser son projet politique, le maire peut risquer son prochain mandat. Faire de la pédagogie, essayer de réunir tous les acteurs concernés (habitants, riverains, bénéficiaires, acteurs économiques, élite politique locale) prend beaucoup de temps et d'argent sans que cela ne contribue à améliorer l'image du gouvernant auprès des gouvernés. Le risque d'appréciation négative sur les politiques menées en lien avec l'évaluation à laquelle il se soumet constitue aussi un frein à la gouvernance et justifierait sa peur de s'ouvrir à cette démarche qui prône l'horizontalité des relations et l'inclusion des différentes parties.

1.3.2. Les insuffisances et contraintes inhérentes à la gouvernance territoriale

La gouvernance (territoriale) au regard de tout ce qui précède a des vertus, mais elle est aussi contraignante. Pour Maria Isabel Valderrama González (2016), la mise en application du concept rencontre de nombreux obstacles. Dans son étude qui porte sur l'aménagement d'un territoire indigène colombien, elle met en lumière la difficile conciliation des intérêts divergents et les rapports de force entre le gouvernement, les entreprises et les peuples indigènes. La difficulté vient du fait que la coordination interinstitutionnelle « *ne tient pas compte de systèmes de valeur différents* ». Il y a des réalités endogènes et des valeurs auxquelles les populations tiennent. Or, le respect de ces valeurs peut empêcher la réalisation du projet, d'où des points de crispation des acteurs initialement attendus à la table de négociation. La portion du territoire qui dans ce cas était appropriée par un groupe d'individus devient un bien public à forts enjeux. En l'absence de compromis, le dialogue se rompt et on peut observer des passages en force aboutissant à des projets contestés que ses opposants finissent par dégrader parfois. Le journal *Le Parisien* a dressé une carte de quelques projets réalisés, mais qui sont rejetés (fig. 6).

Figure 6. Carte de localisation des projets contestés en France



Cette capture d'écran des projets contestés en France en 2018 donne à voir 13 sites localisés pour la plupart, à proximité de grandes villes dont Paris, Nantes, Rennes, Lyon, Bordeaux, Toulouse, etc. Ils concernent cinq domaines à savoir : les transports (aéroport Notre Dame-des-Landes, LGV Lyon-Turin, autoroute), l'économie (implantation de parcs de loisir ou d'un centre commercial), l'énergie (ligne électrique très haute tension), les déchets (enfouissement de déchets radioactifs) et l'exploitation agricole (ferme des 1000 vaches ou ferme des Bouillons). Tous font l'objet de tensions entre institutionnels, promoteurs et opposants structurés (organisations professionnelles) ou en mouvements altermondialistes et anticapitalistes (Subra, 2016). Entre protection de l'environnement ou de l'emploi local et préservation du patrimoine, certains ont été concrétisés, alors que d'autres ont été remis à plus tard ou abandonnés. Le cas le plus médiatisé d'abandon est le projet de l'aéroport du Grand Ouest encore appelé Nantes-Notre-Dame-des-Landes, qui, il faut le rappeler, a été soumis à

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

un référendum local organisé en juin 2016 en Loire-Atlantique favorable au projet dans lequel, le « oui » l'emportait à 55,2 % (journaux Le Monde, 2016 et Capital, 2018). De plus, la majorité des élus des régions des Pays de la Loire et de la Bretagne y étaient aussi favorables.

Cependant, le projet a été abandonné par le gouvernement du premier ministre Edouard Philippe à cause de la pression d'une frange de la population et de la peur de voir se réactiver d'autres contestations jusque-là peu médiatisées. Ceci montre la complexité et les limites de la gouvernance qui peuvent être vécues comme des freins à l'action politique et effrayer certains élus.

A micro-échelle, le maire, homme politique de proximité, défenseur des intérêts communaux, fait face lui aussi à des difficultés inhérentes à la gouvernance. En effet, il se voit de plus en plus suspecté par ceux et celles qui l'ont élu de mener des actions contre leurs intérêts. Mais comment pourrait-on alors co-construire des projets quand on ne fait pas confiance ? Dans la continuité de l'administration publique, certains élus, sans être responsables des choix de leurs prédécesseurs, deviennent des héritiers de leurs échecs, et subissent la crise de confiance parfois généralisée. De son côté, l'élu devra-t-il continuer à attendre des citoyens qui ne répondent pas aux invitations et qui ne n'y sont obligés légalement ? Or, dans un contexte de fortes concurrences entre territoires proches, l'élu se voit obligé d'agir, donc de faire sans toutes composantes de la collectivité.

Il y a de nombreux autres paramètres qui ne permettent pas le déploiement de la démarche. Ce sont entre autres le manque de formation du personnel, une transposition des modèles sans réelle prise en compte des contextes locaux ou encore un mode de gestion hérité qui s'adapte difficilement aux réalités contemporaines.

Ceci dit, la gouvernance en tant que mode de gestion où les gouvernements associent d'autres acteurs à l'action publique d'autres se renouvelle. Le concept a trouvé un nouveau souffle au travers de la participation citoyenne ou de la démocratie dite participative qui prend des formes nouvelles dans des contextes variés. Le cas des gilets jaunes en France depuis le 17 novembre 2018 en est une illustration.

2. La participation : épistémologie, approches géographiques, pratiques et représentations

Les premières manifestations de la participation remontent à la Grèce antique où les hommes étaient classés par catégories, certains en fonction de leur statut social (citoyens, esclaves), ne

peuvent prétendre participer. La notion en traversant le temps a perdu de sa rigidité pour inclure tous les citoyens et plus largement tous les habitants en âge d'émettre un avis public. Les sujets mis en débat sont aussi divers que ceux qui débattent. Par la diversité des préoccupations et des opportunités, la notion s'interprète de façon plurielle, avec des acceptations parfois contradictoires. L'objectif de ce sous-titre est de questionner la mise en œuvre de la notion dans les territoires, ses évolutions et les contextes de son renouvellement en lien avec la gouvernance. Pourquoi certains auteurs dont Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau se demandent si la participation du public en démocratie serait « beaucoup de bruit pour rien ? » (2011). A quelles conclusions sont-ils parvenus ? La notion souffrirait-elle d'un statut quo ? Existerait-il des territoires réceptifs à la participation ? Que recouvre la notion de participation et à qui s'adresse-t-elle ? L'évocation du mot participation renvoie à des réalités multiples : démocratie, territoire, acteurs multiples et multipolaires, projet, conflits, etc. Entre obligation de « concerter » et volontarisme politique, la mise en œuvre de la participation soulève bien des questions.

2.1. La participation depuis les travaux de Sherry Arnstein

Un petit tour d'horizon nous paraît utile pour comprendre l'origine et les évolutions qu'a connues la participation. Notion polysémique, elle renvoyait pendant la Grèce antique à une catégorie de personnes, ceux ayant le privilège de participer à la vie politique de la cité. De son étymologie latine, participation (*participare*, *participatio*) signifie « prendre part », « *avoir part à quelque chose* ». Elle consiste soit à « *figurer* », « *s'immiscer* », « se mêler » de quelque chose ou à « *intéresser à quelque chose* », « *partager* » (Petit Larousse, 2004). Selon les disciplines ou les problématiques traitées par les acteurs, le degré d'implication des personnes varie, et ce, en fonction des ressources dont elles disposent et du temps consacré. Si de toute évidence la notion est ancienne, elle a été remise au goût du jour par les travaux de Sherry Arnstein en 1969. Mais depuis, quelles évolutions a-t-elle connu ? Quelles appropriations 50 ans plus tard aussi bien par les citoyens que les politiques ?

2.1.1. Atteindre le sommet de l'échelle de la participation : mission impossible ?

Une classification des niveaux de participation existe depuis les travaux de la consultante américaine Sherry Arnstein en 1969. Elle va crescendo de la manipulation à la thérapie en passant par l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat, la délégation et le contrôle citoyen. Depuis ses travaux, les réflexions qui ont été menées sur la question n'ont

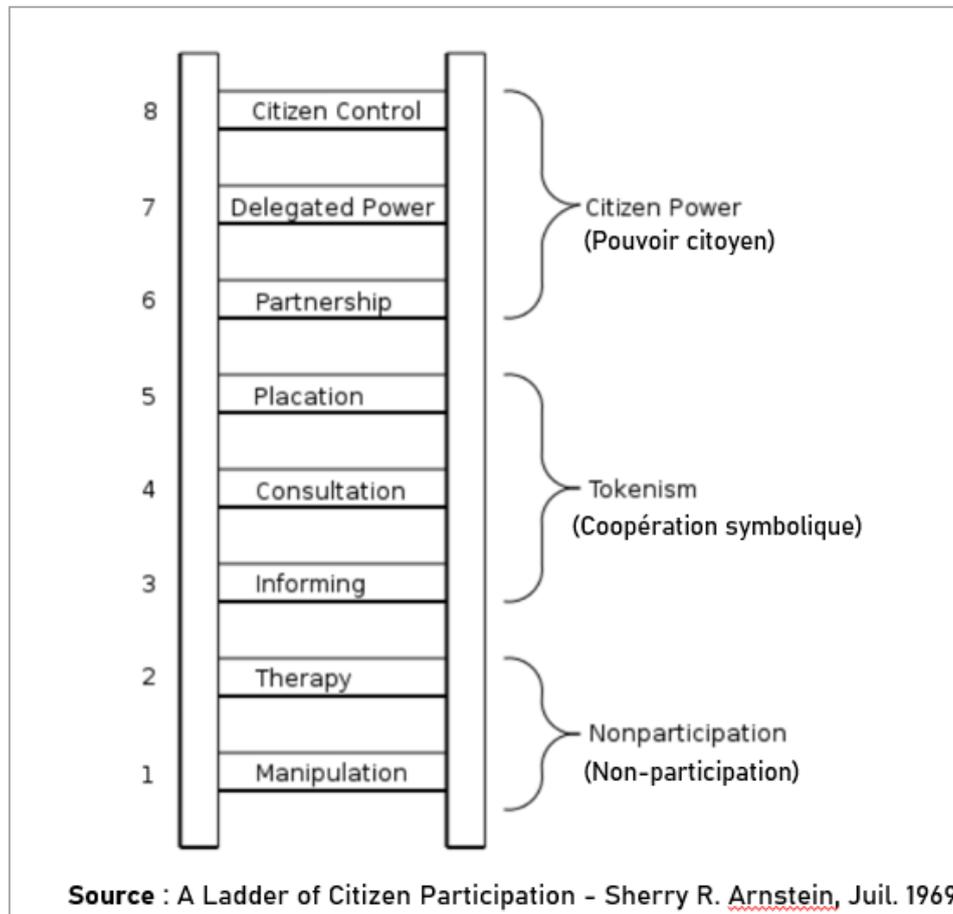
pas rajouté d'autres niveaux car l'auteure s'était efforcée de clarifier ce à quoi peut renvoyer la notion. Cet outil devenu la référence a été conçu à un moment où une partie des USA entamait d'importantes opérations sur le cadre de vie. Face à la volonté politique de lutter contre la taudification, de rendre plus accessibles les quartiers à des classes moyennes, la colère des populations qui se sont senties discriminées a débouché sur des émeutes noires qui ont ravagé des villes du nord du pays (Penven, 2013, § 15). Or, la participation constituait une condition de financement de ces opérations de rénovation urbaine, mais elle n'a été faite que de façon expéditive, confortant le sentiment de rejet des dites populations.

Nous empruntons à Jacques Donzelot et Renault Epstein qui ont longuement exposé le contexte du succès renouvelé de cet outil des cas concrets relatifs de la difficile marche vers le sommet de l'échelle. Leur étude s'appuie sur la rénovation urbaine dans quatre villes françaises (Dijon, Montfermeil, Nantes et Reims). « *Doxa de la participation* », ces opérations de démolition-reconstruction devraient mettre les habitants au cœur du projet. Mais il n'en est rien ou presque. Pour eux, « *la description des dispositifs mis en œuvre [...] montre que la prise en compte des habitants demeure symbolique et ne parvient jamais à donner un pouvoir effectif aux populations concernées* » (Donzelot et Epstein, 2006). Parmi les nombreuses raisons évoquées, il y a celles de la surreprésentation de populations à faible enjeu électoral (populations étrangères, gens pauvres et peu instruits), la position dominante du maire qui a forte influence sur les communautés présentes ou la peur de voir d'autres demandes émergées et susceptibles de retarder ou de mettre à mal le projet.

Les évolutions majeures qu'a connues la notion sont celles intervenues en lien avec la réalisation de l'échelle de la participation en huit niveaux, elle-même inspirée de deux mouvements aux USA : l'un né dans le cadre des programmes de renouvellement urbain et de lutte contre la pauvreté dans les années 1950/60 et l'autre, celui d'étudiants opposés à la guerre et partisans de droits civils

Concrètement, sur une échelle de huit niveaux, les démarches participatives conduites ont difficilement atteint le niveau dit d'information (fig. 7).

Figure 7. Les niveaux de participation à l'épreuve de l'échelle de Sherry Arnstein



C'est un outil d'évaluation de la participation des habitants aux politiques les concernant et il reste d'actualité 52 ans après. Il englobe tous les niveaux que peut recouvrir la notion et il permet aux décideurs de se positionner en fonction des problématiques qui sont les leurs. Et sans en modifier le contenu, plusieurs sources dont Jacques Donzelot et Renaud Epstein, (2006), Roger Hart (n.d.) ou l'Institut du nouveau monde (INM) en 2013 mentionnent avoir réalisé leur propre diagramme et fait leurs analyses en s'y inspirant. Cet institut, après avoir procédé à une synthèse des recherches existantes, a présenté cette échelle en cinq catégories et éliminé les trois plus bas niveaux. Il déduit par la suite qu'elles « *ne sont pas mutuellement exclusives et une expérience de participation publique peut intégrer plusieurs degrés d'engagement des participants* » (INM, 2013). Tout est donc question de contextes et d'opportunités.

Des étudiants français ont, au printemps 1968 peint un tableau de ce qu'est pour la participation en lien avec la révolte des étudiants et ouvriers. Elle a parfois un caractère creux et vide de sens dans la mesure où la démarche ne sert qu'aux gouvernants (fig. 8). Pour le dire

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

autrement, ceux qui participent sont des objets de manipulation et de légitimation de l'action politique. Pire, elle renforcerait le pouvoir et les ressources de quelques citoyens au détriment des faibles, désabusés. En se référant à l'échelle, ils ne participent pas vraiment. Ils font au mieux, ce que Sherry Arnstein avait qualifié de « participation symbolique ». Cet exemple est illustratif de ce que, sur bien des aspects, la notion a stagné. C'est, entre autres, ce que nous cherchons à vérifier.

Figure 8. « Je participe...ils profitent »



Source : CES, 2006

Cette forme de participation dite symbolique, Sophie Le Floch l'a aussi expérimentée au contact de personnes confrontées à l'éolienne. Et la participation semble se limiter soit à de l'information ou à de la consultation. Une première hypothèse de cette "inertie" serait que l'« on craint que les réactions ne surgissent çà et là et n'entravent le bon déroulement de l'élaboration des projets » (Le Floch, 2011, p. 348). Une deuxième hypothèse consisterait à vouloir « ménager les susceptibilités » (ibid.), c'est-à-dire à calmer l'ardeur de certains

habitants aux capacités mobilisatrices avérées. *In fine*, on ferait de la participation pour la participation, celle dénoncée ci-dessus (fig. 8).

De façon formelle, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) dite loi Voynet du 25 juin 1999 fait obligation aux pays, PETR (pôles d'équilibre des territoires ruraux) et agglomérations de plus 50 000 habitants de créer des conseils de développement. Ils se veulent être des espaces de dialogue entre les élus, la société civile et les habitants. En 2014 et 2015, les lois MAPTAM et NOTRe ont conforté leur existence en les inscrivant dans le code général des collectivités territoriales (art. L5211-10-1). Leur intervention va de la contribution à l'élaboration de la révision ou du suivi de documents tels que le SCoT (Schéma de cohérence territoriale) ou le PLU (Plan local d'urbanisme). Les conseils peuvent également contribuer à la conception et à l'évaluation des politiques publiques en vue de promouvoir le développement durable.

Sur le site internet du Pays du Vignoble nantais, on peut lire qu'ils ont pour rôle de contribuer « à enrichir les politiques publiques locales, en apportant aux élus un regard prospectif et transversal »⁴⁵. Composé de bénévoles sous la direction d'un élu, il est attendu d'eux qu'ils soient force de proposition pour l'action, mais l'organisation est laissée à la discrétion de l'élu.

Or, l'étude menée par Philippe Teillet (2007) sur le fonctionnement et les retombées des conseils de développement pointe, outre la possible « *manipulation* », la « *domination politique* » (Blondiaux, 2005, cité par Teillet, 2007) du fait de leur fonction exclusivement consultative. De plus, l'échelle d'intervention (intercommunalité) de ces conseils constitue un autre handicap pour ses membres dans la mesure où ce niveau leur est peu familier, de même que les sujets qui s'y traitent. On s'en tient également à la consultation pour laisser une marge de manœuvre aux décideurs, aux élus, légitimes représentants désignés par la voie des urnes. Plutôt que des citoyens, ils sont vus comme des bénéficiaires de l'intervention publique qui, peu à peu les enferme et les éloigne du droit à être associés aux décisions publiques (Carrel, 2013, p. 67).

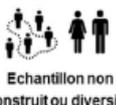
Il y a sans doute une « *mise à distance* » du citoyen en raison de la complexité et des contraintes de la démarche. Deux de ces contraintes ont été mises en lumière par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (oct. 2017) au travers d'un memento à

⁴⁵ URL : <http://www.vignoble-nantais.eu/conseil-de-developpement/quest-ce-quun-conseil-de-developpement/> (page consultée le 16/08/2021).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

destination des collectivités. Il s'agit, sans parti pris, de l'aspect financier et le temps long nécessaires à une participation effective de la population. Elle est, au regard des chiffres, budgétivore et chronophage (tab. 4), ce qui expliquerait la limitation de la participation à de l'information/consultation.

Tableau 4. Modalités de mise en œuvre de la démarche de participation citoyenne

Démarche	Objectif opérationnel	Public visé ou mobilisé	Modalités	Durée de la consultation	Coût estimatif	Nombre de participants
Dispositifs d'association des citoyens aux réflexions sur les politiques publiques						
Atelier citoyen	Obtenir un avis citoyen construit sur une thématique controversée à enjeu complexe avec des moyens et des délais contraints	 Echantillon diversifié	 Mixte	 1 mois et plus	€€€€€ 25 000 à 90 000€	 10 à 30
Conférence de citoyens	Obtenir un avis citoyen construit sur une thématique controversée à enjeu complexe	 Echantillon diversifié	 Présentiel	 1 mois et plus	€€€€€€ 90 000€ et plus	 10 à 30
Consultation en ligne	Recueillir l'avis d'un public large ou ciblé dans un délai contraint	 Tous citoyens/ public spécifique	 En ligne	 1 mois et plus	€€€€ 1 000 à 25 000€	 Plus de 1000
Ministère ouvert	Ouvrir un ministère aux citoyens et dialoguer avec eux sur les projets gouvernementaux	 Tous citoyens	 Présentiel	 2 h à une journée	€ 0 à 1 000€	 30 à 100
World Wide Views	Mener une réflexion collective avec un public large et diversifié géographiquement en simultané	 Echantillon diversifié	 Présentiel	 2 h à une journée	€€€€€€ 90 000€ et plus	 100 à 1000
Dispositifs visant à stimuler la création de projets et la mise en réseau						
Barcamp	Mobiliser l'intelligence collective pour alimenter des réflexions en lien avec l'action publique	 Tous citoyens	 Mixte	 2 h à une journée	€ 0 à 1 000€	 30 à 100
Concours / challenge	Valoriser la créativité citoyenne	 Tous citoyens/ public spécifique	 Mixte	 1 mois et plus	€ 0 à 1 000€	 30 à 100
Hackathon	Faire émerger de nouveaux usages des données à forte valeur ajoutée et rencontrer leurs utilisateurs	 Public spécifique	 Présentiel	 2 jours à 1 semaine	€€€€ 1 000 à 25 000€	 30 à 100
Open data camp	Faire émerger de nouveaux usages des données rencontrer leurs utilisateurs	 Public spécifique	 Présentiel	 2 h à une journée	€ 0 à 1 000€	 30 à 100
Dispositifs visant à élaborer en commun des projets ou prototypes basés sur les attentes des usagers						
Atelier collaboratif	Comprendre les contraintes et attentes des usagers sur un dispositif public	 Echantillon non construit ou diversifié	 Présentiel	 2 h à une journée	€€€€ 1 000 à 50 000€	 10 à 50
Co-design de services	Co-construire un dispositif public et le prototyper à partir de l'expérience des usagers	 Echantillon non construit ou diversifié	 Présentiel	 2 h à 1 mois et plus	€€€€€ 25 000 à 90 000€	 30 à 100

Source : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, 2017 « Les démarches de participation citoyenne. Boîte à outils ».

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les neuf démarches de participation exposées et regroupées en trois catégories témoignent de la diversité de l'offre qui peut être vue comme enrichissante. Toutes nécessitent, en plus d'un public diversifié et adapté à la thématique, des temps contraints, des ressources matérielles (moyens et connaissances informatiques) et du personnel formé à la coordination des actions. Toutes, de la première (atelier citoyen) à la neuvième (co-design de services) demandent autant de moyens financiers, entre 25 000 et 90 000 €. La simple conférence citoyenne dont l'objectif est d'« *obtenir un avis citoyen construit sur une thématique controversée à enjeu complexe* » nécessite 90 000 € et plus. Or, ce ne sont que des « avis ». Autrement dit, ce sont des propositions d'idées que le décideur peut ne pas prendre en compte pour l'action. Si les idées issues de ces rencontres citoyennes ne font pas écho à sa propre vision des choses ou à son orientation politique, le décideur ne pourra les valoriser. Les participants auront perdu du temps, et la collectivité de l'argent.

Pour exemple, à l'échelle du département de la Loire Atlantique, la plateforme data.loire-atlantique.fr⁴⁶ a répertorié 17 conseils de développement (CD) créés entre 1996 (Nantes métropole) et 2017 (communautés de communes de Grand-Lieu, de l'Estuaire et Sillon, de Sud Retz Atlantique et de Pornic Agglo Pays de Retz), dont plus de 41 % de créations entre 2014 et 2017, sous l'impulsion de la RCT de 2010. Entre autres actions, le CD de la métropole nantaise émet sur les ondes d'Euradio, une émission dénommée « fréquence citoyenne » où des questions touchant à la vie quotidienne sont débattues entre citoyens et hommes politiques. Le CD créé au sein du récent PETR du Pays de Retz (janvier 2016) semble pour le moment chercher sa place, son rôle étant limité à être « *consulté sur les principales orientations du projet de territoire du PETR* » (site internet du PETR, août 2021). Même embryonnaires, ces initiatives montrent qu'il y a une volonté politique de faire de la participation, libre aux uns et aux autres de l'estimer utile pour le vivre-ensemble et efficace pour l'action.

Dans un autre registre, la participation citoyenne prend forme au sein de groupes organisés, des associations locales investies dans des domaines très variés. Des élus soulignent à grand trait cet apport des associations dans la vie locale. « ... *sans elles [les associations], les territoires vont mourir. Parce que la collectivité n'aurait pas l'argent pour le faire, les heures*

⁴⁶ Cette plateforme répertorie un ensemble de données et thématiques très diverses allant des fonds européens en passant l'emploi, l'insertion des jeunes, l'octroi du RSA, l'aide sociale à l'enfance aux politiques plus spécifiques au logement, etc. Les données liées aux CD ne constituent qu'une sous-partie de l'offre présente sur le site (page consultée le 17/08/2021).

fournies par les bénévoles, c'est une fortune » (Ohoussa, 2015). Mais l'action de ces acteurs associatifs est parfois remise en cause du fait qu'ils ne soient pas autonomes financièrement. Bresson (2004) en analysant les centres sociaux du nord de la France regrette leur grande dépendance financière vis-à-vis des structures publiques, dont la CAF qui les agréa. « *L'objectif démocratique [...visé par les centres sociaux] devient une injonction des ministères publics. [Plutôt que d'être] des acteurs de la démocratie participative, ils se comportent pourtant en gestionnaires de la participation des habitants* » (Bresson, 2004, p. 98).

Ceci étant, que l'action des associations soient considérée comme de co-gestion, de partenariat, au regard de leur implication locale, et du fait qu'elles servent de contre-pouvoir, la société s'affranchit des deux niveaux classiques (information/consultation) de l'échelle d'Arnstein pour s'inscrire dans une participation active, celle qui permet une tentative de réorientation dans l'action publique qui prenne en compte les préoccupations des populations. Pour cela, la volonté politique de l'élu demeure le point de départ de l'émancipation de la démocratie participative qu'il convient de distinguer de la démocratie de proximité.

2.1.2. 50 ans de participation : quelles avancées et où en est le citoyen au final ?

Qu'est-ce qui a changé en 50 ans à propos de la participation ? Les pratiques se sont-elles renouvelées pour un meilleur positionnement du citoyen dans les prises de décision politiques le concernant ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous présenterons quelques dates clés, puis présenterons quelques définitions de la notion sur des périodes différentes.

Le fait de remonter aux années 1970, soit 50 années ne signifie pas qu'avant cette période, il n'y avait pas eu des formes de participation. Ce positionnement est à relier à l'échelle de Sherry Arnstein, au fait que son travail constitue une nouvelle ère pour la notion. En réalité, en France, dans les années 1810, la participation se faisait, mais sous la forme d'enquête publique uniquement. Elle a été instaurée pour permettre à des propriétaires et riverains de défendre leurs droits dans le cadre des projets d'équipement ou d'aménagement. Être consulté dans le cadre d'une enquête publique signifiait qu'on participait. Et cette modalité reste d'actualité, mais elle s'est élargie à d'autres actions politiques (aménagement, équipements, mise en place de services, démarches démocratiques). Des Etats et organisations supranationales se saisissent de la question et éditent des textes de lois.

La « *montée de la préoccupation environnementale* » (Le Floch, 2011, p. 246) d'abord au cours de la décennie 1960/70, puis dans les années 1990 en France a permis l'élaboration ou

la ratification de textes de lois ou de convention engageant l'administration à donner plus d'accès à l'information. La loi du 17 juillet 1978 portant sur l'accès aux documents administratifs a contribué à cet accès, sans aller au-delà de la consultation. Cette consultation préalable deviendra obligatoire notamment en matière d'urbanisme dans la cadre des lois décentralisatrices : loi Bouchardeau en 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement.

D'une portée internationale, la convention de Rio de Janeiro de 1992 marque un tournant dans la prise en compte du citoyen au nom de la préservation de l'environnement. Il est déclaré dans la convention, en son alinéa 10, que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens* ». En s'inscrivant dans cette logique de développement durable et de préservation de l'environnement, la France ratifie en 2002 la Convention européenne d'Aarhus édictée par l'UNESCO en 1998 et qui soutient dans son article premier que « *les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement doivent être "garantis"* ». C'est grâce à cette prise de conscience et à cette sensibilité « généralisée » que de nombreux textes de lois⁴⁷ ont été adoptés et des institutions participatives dont la commission nationale du débat public (CNDP) créée en 1995 pour couvrir certains projets pour lesquels elle est saisie ou se saisit elle-même. Pour que davantage de citoyens se sentent concernés par la participation, dès 2002, le dispositif « conseils de quartier » sera imposé aux agglomérations de plus de 80 000 habitants dans le cadre des politiques de la ville.

D'autres institutions telles que l'Union européenne à travers le Conseil de l'Europe se sont également saisies de la question de la participation en pariant que le paysage (partie d'un espace qui s'offre à l'observateur) pourrait permettre de rallier le plus de personnes aux enjeux de développement durable, d'économie et d'emploi. La convention de Florence (Italie) ou convention européenne sur le paysage fut donc signée en 2000 et entre en vigueur en 2006. Ces enjeux sont mis en évidence dès les premières lignes du traité. « (...) *le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois* ». Tous

⁴⁷ Les circulaires Bianco en 1992 et Billardon en 1993 encouragent la concertation avant la réalisation de certains grands projets débouchant sur la création de la CNDP, URL : <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-francilienne/debat/histoire.html> (page consultée le 19/08/2021).

les gouvernants ont conscience que les populations sont sensibles à la cause environnementale et qu'elles peuvent être ralliées plus ou moins facilement à des causes par ce biais.

Ces différentes initiatives, si elles n'ont pas permis au citoyen voire à l'habitant de tendre vers le sommet de l'échelle de la participation, ont le bénéfice d'inviter davantage de personnes aux processus de participation, à donner leur avis en pratique. Car en théorie, à partir de l'état fait par Pierre André en 2012 sur la notion, celle-ci a beaucoup évolué dans le sens de son enrichissement. Pour illustrer son propos, il reprend deux définitions empruntées à deux auteurs différents, l'une datant de 1972 et l'autre de 2008. Pour James Vincent Cunningham (1972), la participation citoyenne est vue comme « *un processus dans lequel les gens ordinaires d'une communauté exercent le pouvoir sur des décisions relatives aux affaires générales de leur communauté* ». Puis pour Donna Hardina (2008), elle est « *un processus d'implication des gens les plus démunis ou marginalisés dans les décisions qui concernent les services qu'ils reçoivent, que prennent ceux qui les représentent, nommément le gouvernement et les organisations à but non lucratif* ». Dans ce deuxième cas, l'autrice insiste sur le fait que le contrôle local émanant des citoyens dans les décisions réduirait la marge d'erreur des gouvernants en l'absence de cette contribution de la société à la chose politique. Cela reste l'idéal que voudront atteindre les acteurs de la participation, car en réalité, pour des raisons diverses, la participation se limite bien souvent à de l'information ou de la consultation, et ce, même dans un domaine apparenté à l'environnement.

C'est ce que va révéler les entretiens réalisés par Sophie Le Floch à propos de l'installation des éoliennes dans le Finistère entre mai 2006 et juin 2008. Parce que les gens n'auraient pas d'avis sur la question de l'énergie, il serait donc possible d'informer, c'est-à-dire, étymologiquement, de « *donner une forme à* » *cette matière molle* » (2011, p. 348). Cette étude est par ailleurs intéressante pour notre réflexion dans la mesure où elle s'est attachée à clarifier les différents statuts que peut prendre le participant. Le positionnement et les réactions du citoyen ne sont pas forcément les mêmes que ceux de l'habitant ou du riverain, du fait qu'ils sont différemment concernés par la question traitée. Dans le cadre de cette recherche sur les éoliennes, il a été plus question de « riverain », d'« habitant » que de citoyen qui serait virtuel. C'est plutôt un vœu que d'évoquer le riverain ou l'habitant sous la figure de citoyen. Car être citoyen – du moins dans ce cas précis –, c'est être en capacité de débattre des enjeux associés à cet objet qu'est l'éolienne de la micro à la macro échelle, pouvoir participer activement aux délibérations pour *in fine* influencer les décisions. Mais loin de polémiquer autour des vocables habitant et citoyen, à raison, l'auteure en fin de propos semble en faire des équivalences. Le citoyen quoique peu

évoqué n'est-il pas cet habitant, cet administré (par rapport au maire et du point de vue politique) « *qui se tient et se meut au quotidien dans les paysages ordinaires ou banals* » ? (Ibid. p. 352).

2.1.3. Faire participer l'habitant à quoi et comment ?

Habitant ou citoyen quand on parle de participation ? Il semble en effet difficile de trancher sur la dénomination la plus appropriée. Nous faisons le choix de l'habitant car il renvoie avant tout à celui qui réside dans un espace donné à un moment précis. Et les questions de recompositions territoriales que nous évoquerons par la suite ne se limiteront pas au citoyen qui exerce ses droits civiques. Elles intéressent le citoyen considéré (parfois à tort) ou de façon péjorative comme citoyen « ordinaire » (Gaxie, 1978 cité par Bresson, 2007) ou « profane » à informer. Le propos ici n'est pas de jauger la capacité de l'individu à participer, mais plutôt de se demander à quoi il est appelé à prendre part et comment ?

Que ce soit en sciences sociales, politiques, économiques ou de gestion, la participation est partout présente. Le citoyen, et l'habitant dans une certaine mesure, peut et est en droit de participer à toutes les politiques publiques et projets qui touchent à la vie de la collectivité et même du pays comme l'éolienne, la politique de la petite enfance, la culture, le handicap, la réorganisation territoriale, l'urbanisme, les diagnostics partagés ou les gros projets d'aménagement, (Paturel et Simon, 2011). De nombreux dispositifs et textes de loi nationaux et internationaux contraignent de plus en plus les collectivités à intégrer les démarches participatives à la conduite de l'action publique (tab. 5).

Tableau 5. Réponses politiques face à la demande à participer

Textes de lois/décrets...	Principes/dispositifs	Outils/modalités/intérêt pour le citoyen	Source
Décret du 29/06/2021 relatif à l'évaluation environnementale et la participation du public	Dématérialisation et simplification de l'enquête publique. Le commissaire-enquêteur informe le public et garantit la prise en compte de ses observations, garantit la transparence et l'impartialité	Information au public pour permettre sa participation avant la prise de décision, à l'élaboration de certains projets, plans et programmes susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.	Lien internet⁴⁸
Loi Engagement et proximité du 11/12/2019 dans le cadre des réformes territoriales de 2010	Conseils de développement obligatoires dans les intercommunalités de plus de 50.000 habitants	Débatte des affaires concernant les communes. Être force de proposition auprès de la collectivité	Commission mixte paritaire Lien internet

⁴⁸ Pour des raisons de confort visuel du tableau, les liens sources ont été abrégés sous le nom « lien internet ». Pour accéder au contenu de chacune des pages, il faut cliquer.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Textes de lois/décrets...	Principes/dispositifs	Outils/modalités/intérêt pour le citoyen	Source
Le grand débat national du 10/12/2018	Sur tout le territoire national : Consultations et conférences citoyennes, réunions publiques en présence du président de la République ou autre politique sur la fiscalité, la démocratie, l'organisation de l'État et des services.	Participation des citoyens via : cahiers citoyens, comptes rendus, des réunions d'initiative locale, courriers et emails. Convention citoyenne pour le climat : 150 citoyens tirés au sort pour faire des propositions au gouvernement	Lien internet Lien internet bis
LOI n° 2017-86 du 27/01/2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté	Processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, société civile pouvoirs publics en vue de l'établissement d'orientations stratégiques, leur articulation et leur coordination entre collectivités territoriales et Etat.	Co-construire des politiques publiques	Lien internet
Loi du 27/02/ 2002 relative à la démocratie de proximité (loi Vaillant)	Institution des Conseils de quartier (Titre I)	Le maire d'une commune ≥ 3 500 hab. consulte ses électeurs sur des affaires municipales.	Lien internet
Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance, 2001	Mise en œuvre de la législation communautaire avec plus de souplesse, renforcement de la « culture de consultation et de dialogue ». Une bonne gouvernance incluant la participation citoyenne.	Associer les habitants aux prises de décision	Sénat, 2001 Lien internet
Loi du 25/06/1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet	Création conseils de développement (Art. 25-2 alinéa 7)	Par leur présence dans ces conseils, les citoyens contribuent à l'élaboration, au suivi, à l'évaluation et à la révision du projet de territoire.	
Loi n°95-101 du 2/02/1995 (loi Barnier)	Création de la Commission nationale du débat public	Consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement	Lien internet
Loi sur l'eau n° 92-3 du 3/01/ 1992	¼ des membres de la commission sont des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées.	Être présent au sein de l'instance et débattre des choix à opérer	Assemblée nationale et Sénat, Lien internet
Convention de Rio de Janeiro sur l'environnement d'août 1992	Principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »	Accès à l'information ayant un impact sur l'environnement.	Assemblée générale de l'ONU, Lien internet

Liste non-exhaustive, les textes de lois, décrets et conventions présentés dans le tableau 5 sont quelques-unes des initiatives prises par les gouvernants à divers niveaux dans un objectif d'association d'acteurs territoriaux, dont les habitants. La plupart des dix textes limitent l'appel à participer à l'information ou à la consultation. La finalité de certains d'entre eux reste floue et on assiste à une forme de "recyclage" concernant certains dispositifs. Nous prenons pour exemple les lois Voyet de 1999 et Engagement et proximité de 2019. Parmi les points positifs qui retiennent l'attention, on note le fait que le décret relatif à l'évaluation environnementale insiste sur la participation de la population en amont de l'élaboration du projet.

Grâce à ces dispositifs, dans les discours politiques et réglementaires, le regard porté sur le citoyen a pu évoluer. Le grand débat national mené en 2018 et les résolutions qui en découlent sont à ce propos illustratifs. Cette évolution tient au fait que le citoyen est passé de la figure de celui qui met seulement son bulletin de vote dans l'urne et qui devra patienter en attendant la prochaine échéance, à celui qui doit mener une action continue pendant les affaires de la commune, assurer une « *présence vigilante* » (Gaudin, 2007, p. 35). Cécile Blatrix pense que c'est essentiellement à l'échelon local que le « *droit à participer est le plus institutionnalisé, dans certains secteurs d'action publique, [niveau qui de fait, constitue] le terreau privilégié pour l'épanouissement de la démocratie participative* » (Blatrix, 2009, p. 100). Cet épanouissement prend forme dans des organisations associatives ou coopératives, parfois informelles et temporaires.

Mais il arrive que cette participation bute sur la logique descendante et centralisée de l'administration où les dossiers sont déjà « *bouclés* » avant la concertation. Dans ce cas, « *la participation citoyenne se réduit [...] à de l'information descendante ou du débat a minima, captif des enjeux de proximité* » (Carrel, 2013, p. 146). Les gouvernants justifient par ailleurs cette ouverture *a minima* du débat par le fait que les citoyens ne sont pas compétents sur ces dossiers techniques. Pour Cyprien Avenel (2007, p. 140), leur faible ou non-participation est due à la « *lisibilité incertaine des dispositifs [et] au fonctionnement abstrus des politiques publiques* ». Myriam Bachir (2018) relève aussi dans ses analyses ce flou caractéristique des démarches participatives impulsées par les pouvoirs politiques.

Un exemple révélateur est celui d'Amiens. De façon délibérée, la collectivité n'énonce pas la nature de la participation, employant indifféremment les notions de partenariat, de

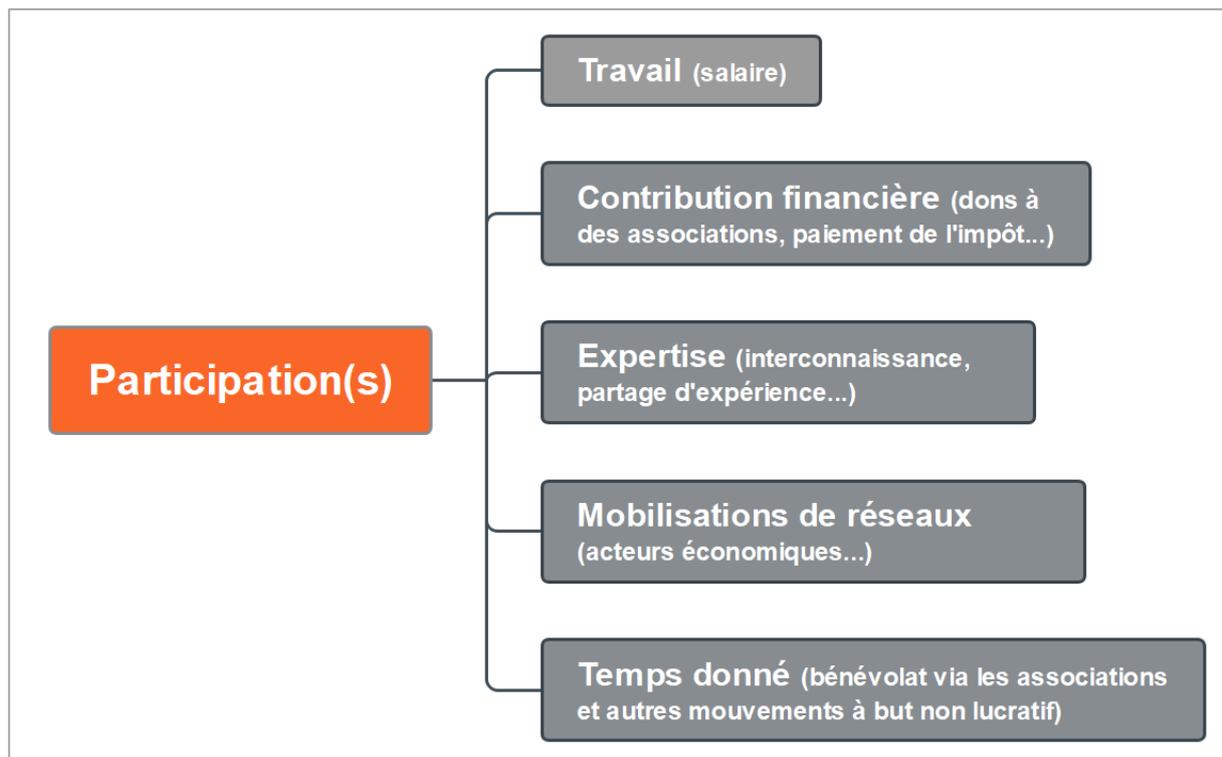
concertation, de consultation, de co-construction avec la CRUE⁴⁹. Pour Myriam Bachir, « *il y a, de la part des détenteurs du pouvoir, un dévoiement du langage, un retournement du sens des mots et une forme de trahison du réel par les discours. On utilise les mots pour leur faire dire le contraire du réel avec la prétention de les décrire* » (2018, p. 116). Cette mobilisation citoyenne, même si elle n'a pas abouti à l'abandon complet du projet, a permis de gagner du temps utile pour les débats d'idées, puisque ces personnes sont allées jusqu'à demander l'intervention de parlementaires. L'action de ces personnes peut être interprétée comme du militantisme ou des dénonciations dans des quartiers populaires. De toute évidence, elles ont un message à délivrer et une cause à défendre, celle de la préservation de leur cadre de vie. Le fait que leur demande ne rencontre pas l'assentiment des autorités en charge de la ville leur donne le sentiment d'être rejetées, rendant davantage difficile le processus de participation.

Mais au-delà de toutes ces difficultés ou insatisfactions liées à la participation, de nombreux auteurs (Avenel, 2007 ; Blondiaux et Fourniau, 2011 ; Carrel, 2013) s'accordent pour dire que la participation est une évidence et que par leur participation, les citoyens contribuent au renforcement de la démocratie qui est « *gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* » (Fize, 2010).

Hors champ politique, Thierry Joliveau a présenté les autres façons de participer à la vie de la collectivité. Celle-ci peut encourager la démarche en finançant les actions menées, en déléguant du personnel ou en mettant à disposition du matériel ou du local. La participation peut être aussi envisagée en "déconnexion" de la collectivité et valoriser dans ce cas les initiatives émanant d'individus provenant d'horizons divers mais géographiquement situés (fig. 9).

⁴⁹ CRUE : Commission de rénovation urbaine d'Etouvie (ville d'Amiens) est un groupement de quatre associations locales constituée en 2018 et opposée à la démolition de 80 logements de quartier. Leur mobilisation a obligé la mairesse Mme Brigitte Fouré à renoncer au projet. La CRUE a proposé une alternative axée sur la « *nécessité d'une réhabilitation ambitieuse des bâtiments plutôt qu'une démolition* », mais elle ne convient ni aux élus métropolitains, ni à l'agence nationale de rénovation urbaine. Le projet de rénovation urbaine concerne en tout 232 logements à démolir.

Figure 9. La diversité des façons de participer



Source : Joliveau, 2001

Réalisation : Ohoussa, A., 2019

Un seul et même individu participe simultanément de plusieurs manières : celui-ci est tour à tour salarié, paie ses impôts, donne de son temps libre à une association ou lui fait des dons. De nombreux observateurs de la vie sociopolitique réunis au sein d'un colloque (déc. 2021) reconnaissent qu'il existe un contexte de crises, d'accroissement des inégalités socioéconomiques et du désengagement de l'Etat. Ils estiment cependant qu'il existe « *un formidable engagement des habitants eux-mêmes, des collectivités, dans la solidarité et dans la construction d'un vivre-ensemble qui fondent l'identité* » (Association de géographes français, 2021). La solidarité et plus globalement la participation, quand elle est structurée, contribue à la fabrique des territoires.

2.1.4. Existe-t-il des territoires de la participation ?

Si participer peut et relève de dimensions autres que politiques (cf. fig. 9), les territoires de la participation sont aussi ceux où s'observent ces implications citoyennes, tant en milieu urbain que rural. Certains dispositifs tels que les comités de quartier ou conseils de développement

sont favorisés par le législateur. Leur rôle, entre autres, est de permettre la circulation de l'information sociopolitique, de créer des connexions entre habitants et quartiers, c'est-à-dire les différentes parties d'une même commune, « *d'améliorer la convivialité et de développer les solidarités du voisinage* » (Dumont, 1991, p. 48).

En pratique, tous les quartiers sont en mesure de s'approprier la démarche. C'est en tout cas le postulat de cet auteur qui, sans occulter la survenue de potentielles tensions, estime que la participation est un « *instrument d'éducation des habitants à une meilleure prise de conscience de leur rôle de citoyen dans la cité* » (ibid., p. 50). La participation est de ce fait, une notion vertueuse car elle permet de « *donner son plein sens à la démocratie [...] tout en promouvant l'intérêt des citoyens pour la chose publique* » (Joliveau, 2001, p. 273). C'est cette promotion de l'intérêt des citoyens que Gérard-François Dumont (1991) a essayé de mesurer au travers des comités de quartiers dans une commune de 40 000 habitants (Saint-Germain-en-Laye) sur une période de douze années. En tant qu'organe consultatif, il est ouvert à tous les habitants des onze quartiers de la ville. Mais en quittant son quartier initial pour un autre, l'habitant membre d'un comité de quartier le quitte aussi. Le maire, après en avoir défini les contours, assigne aux comités de quartier le rôle :

- représenter les intérêts de chacun de leur quartier dans son ensemble,
- d'assurer les liaisons entre les habitants,
- de recueillir les demandes et suggestions,
- de donner leur avis sur les projets en cours,
- d'entendre les élus responsables sur des projets qui concernent leur quartier,
- etc.

Lors des deux premiers mandats du maire⁵⁰ qui a initié ces comités, leur présidence a été assurée par un conseiller municipal, élu du quartier. A son troisième mandat, le maire a décidé que la présidence revenait à un habitant, avec tout de même la présence d'un conseiller municipal. Gérard-François Dumont conclut alors que grâce à la démocratisation de la participation, de façon directe, de nombreux quartiers de la ville se sont équipés en plans de quartiers, ont décidé de l'emplacement des conteneurs à verre, de la régulation du stationnement. D'importantes informations (rénovation des conduites de gaz, permis de construire, éclairage) ont pu circuler et le renouvellement des bureaux s'est fait naturellement. Mais ce modèle est-il partout transposable ? Autrement dit, existe-t-il des territoires de la participation à proprement parler ? La participation est avant tout une volonté politique. Tel

élu favorisera et encouragera les initiatives citoyennes, tel autre par peur (parfois légitime) de perdre son pouvoir fera obstacle à la participation.

Dans les années 1950-60 en France, de nombreux groupes sociaux (syndicalistes, chrétiens de gauche) adhèrent à cette idée du partage du pouvoir. Ce besoin de participer constituera une des batailles de citoyens qui estiment qu'il y a trop de temps entre les élections, entre les moments où le citoyen peut s'exprimer dans les urnes. Et qu'il faut qu'entre deux, le citoyen trouve d'autres moyens de s'exprimer, d'agir selon Pierre Mendès France dont nous avons rapporté un extrait à l'entame du chapitre II. Ils s'invitent dans l'action publique au travers de conseils de développement ou de quartier, forment des associations pour défendre des causes spécifiques. Par ajouts successifs, ces actions citoyennes se mettent en lumière jusqu'à impulser de nouvelles dynamiques.

Grâce à la candidate malheureuse (Ségolène Royal) aux élections présidentielles de 2007, la notion de participation a été remise au goût du jour et fortement médiatisée du fait qu'elle l'a présentée comme pouvant être la nouvelle donne politique, l'autre manière de conduire l'action. Chaque fois, et pour peu que les décideurs et autres porteurs de projets associent les habitants, ils estiment que leur mode de conduite de l'action relève de la gouvernance ou de la participation.

Idée de gauche selon beaucoup d'auteurs (Frize, 2010 ; Ganuza, 2010 ; Roux, 2016), la participation s'est concrétisée en 1988 à Porto Alegre au Brésil grâce au parti des travailleurs qui a remporté les élections municipales. De façon inédite, ce parti a donné l'occasion aux habitants de s'impliquer dans la totalité de l'action publique, y compris l'élaboration du budget municipal. Coïncidence ou véritables retombées de ce choix politique, les habitants ont vu leur cadre de vie s'améliorer (plus d'adultes en formation, construction de nouvelles crèches municipales et écoles) et le niveau de corruption et de clientélisme baisser les années qui ont suivi.

En France, plusieurs villes, plutôt de gauche se sont lancées dans ce processus concret de participation citoyenne. Le magazine « Le courrier des maires et des élus locaux » a dressé en 2016 le portrait-robot de 25 villes dont Paris (2,2 millions habitants), Metz, Avignon, Rennes, Montreuil, Couhé (1 800 habitants) près de Poitiers. L'enquête nationale réalisée par la fondation Jean Jaurès révèle qu'entre 2014 et 2020, 170 budgets participatifs (BP) ont été mis en œuvre dont 140 à l'initiative des communes. Les montants alloués à ces projets conçus avec et par les populations locales elles-mêmes sont très variables. Ils représentent en

⁵⁰ Michel Péricard est élu maire de Saint-Germain-en-Laye de 1977 jusqu'à son décès en février 1999.

moyenne selon la fondation, environ 5 % du budget des collectivités, il est de 25 % pour le conseil départemental du Gers.

Wendy Noel (2020) dans les colonnes du journal *Le Monde* estime que « 40 % des projets lauréats aux budgets participatifs seraient liés à l'environnement ». Il s'agit des jardins partagés, de nichoirs à oiseaux, ruches, de végétalisation des places ou de piétonnisation de chaussées, etc.

Le contexte et l'environnement des cas évoqués sont différents et les communes au cœur des initiatives sont de tailles et de sensibilités politiques différentes. Cela prouve qu'il n'y a pas de territoires spécifiques pour l'éclosion de projets participatifs. C'est plutôt le facteur humain, l'histoire d'un peuple et surtout les ambitions des acteurs locaux qui permettent ou non à la participation de se territorialiser. Cependant, de nombreuses initiatives (in)formelles existent dans les territoires notamment ruraux alimentées par les associations.

Au-delà de territoires réceptifs à la participation, c'est sa consistance que nous souhaitons interroger. Pourquoi telle forme de participation est préférée à telle autre ? Quelle échelle (territoriale) privilégier pour dynamiser la participation ?

2.2. La quête du « local » : nouvel espace de promotion de la participation

Face à la mondialisation revendiquée par les uns, dénoncée par les autres, le local était vu comme un cloisonnement, un repli sur soi (Géoconfluences, 2013), le dernier recours pour ne pas perdre ses spécificités territoriales. Selon Cynthia Ghorra-Gobin et Magali Reghezza-Zitt (2016), elle a contribué à son émergence et permet par ailleurs de redéfinir la nature même des territoires. A la faveur donc du développement du numérique, des initiatives locales se diffusent à grandes échelles et donnent de la visibilité aux territoires.

2.2.1. Des actions localisées pour réaffirmer le local

Des géographes réunis dans le cadre d'un *café-géo* à Lyon en 2002 se demandaient « *Comment appréhender le local en géographie ?* » (Bonerandi et al., 2002). Pour eux, le concept est polysémique et peut s'appréhender au travers de quatre entrées (l'échelle, le niveau d'observation et d'analyse privilégiée, le local comme pratique et le local comme idéologie). En tant que pratique ou idéologie, il renvoie à ce que Pascal Baud et al. (2013, p. 337) qualifient de *localisme*, terme qui fait écho à la démondialisation. Pour eux, le localisme vient « *en réaction au sentiment des peuples d'être de moins en moins impliqués dans les décisions qui les concernent et à la défiance envers les dirigeants accusés de mal percevoir*

leurs besoins et de renoncer aux instruments [...] aptes à les protéger des excès du marché ». Et ce besoin de se « recentrer » va au-delà de la seule dimension économique contre laquelle on tente de se protéger. D'autres manières de conduire l'action publique sont proposées, et des spécificités locales de plus en plus valorisées.

A l'occasion de fêtes locales comme le festival Hellfest organisé périodiquement près de Nantes ou pour la valorisation du Citron de Menton (département des Alpes-Maritimes), des populations révèlent ce qui fait la spécificité de leur territoire. Pour Jérôme Dunlop (2009, p. 102), grâce à la mondialisation, le local et le terroir « *ont retrouvé une vitalité et une visibilité* ». C'est cette vitalité et cette visibilité du terroir que Christine Margetic (2015) souligne dans le cadre de la promotion de produits alimentaires, dont l'endive dans le Nord-Pas-de Calais comme produit géographiquement localisé. Même si le produit perd son « *assise territoriale* » en raison de la multiplication des sources d'approvisionnement, de « *l'affaiblissement des bassins de production historiques et la marginalisation de l'endive de pleine terre* » (Manouvrier, 2004), il est promu grâce au soutien des élus locaux et des acteurs économiques au travers du lancement de marques commerciales. Pour ces deux auteurs, la promotion de ce légume traditionnel renvoie à un besoin de se réinventer. C'est le cas de la confrérie de l'endive de France située dans le bassin historique du Cambrésis (département du Nord) comme initiative personnelle partagée par des acteurs (militants, bénévoles et passionnés) en réseaux. Par les actions de ce réseau d'acteurs, « *le terroir est associé à la notoriété du Nord de la France* » (Margetic, p. 62).

Parler du terroir ou du local renvoie dans ce cas à une aire géographique plus large que la commune ou l'intercommunalité. Il s'agit plus d'une idéologie et même d'une politique que promeuvent les gouvernants locaux et les institutions (comité de promotion, service de la chambre d'agriculture de la région du Nord-Pas-de-Calais pour le Label Rouge) pour se distinguer de leurs voisins immédiats.

Marc Mormont (1989) voyait déjà en l'État un acteur dont les modes d'action et le rapport à l'économique provoque « des glissements qui font du local une réalité renouvelée ». Le local est de ce fait le territoire au pluriel, une somme des spécificités dont la finalité n'est pas d'entraver la dynamique du global, mais de l'alimenter et de ne pas s'y engoutir. En tant que pratique et idéologie, le local peut favoriser le développement par le bas autour de courants associatifs. Emmanuelle Bonerandi et *al.*, (2002) postulent d'ailleurs que c'est la quête du local qui a conduit à la décentralisation administrative de 1982. De cette décentralisation découleront de nouvelles formes de co-construction autour de la notion de gouvernance

locale. « *On négocie, on se concerte et on décide parfois entre acteurs locaux de différents horizons. On prône la représentation tripartite* » (p. 3). Le local peut, en cela permettre de comprendre les logiques des recompositions territoriales. Plus les acteurs se connaissent et coopèrent, moins ils sont méfiants. Ils ont une cause et une identité communes à défendre.

2.2.2. Défendre l'identité locale face à la construction de grands territoires

Nous commençons de prime abord par relativiser le terme de « grands territoires ». Nous évoquons ce terme dans le contexte particulier des regroupements des communes, intercommunalités et régions. Et selon le but visé, l'identité locale peut se situer au niveau de la commune, du département ou de la région. Qu'entend-on par identité et pourquoi a-t-on besoin de la défendre ? Quels liens entre identité locale et construction des grands territoires, autrement dit, en quoi les recompositions territoriales peuvent-elles expliquer le besoin d'une défense de l'identité locale ?

Toutes les disciplines (sociologie, psychologie, anthropologie, géographie, etc.) des sciences sociales ont une définition de cette notion, mais pour notre propos, nous nous référons aux travaux de Mathias Le Bossé (1999) qui, non seulement l'aborde sous l'angle de la géographie culturelle, mais a aussi compilé le point de vue d'auteurs de disciplines diverses de sciences sociales. Pour lui, l'identité est un processus qui consiste à désigner et à nommer quelqu'un ou quelque chose, puis à le caractériser. Implicitement, en s'identifiant, on cherche à se différencier. Cela renvoie au sentiment d'appartenance ou non à un groupe ou territoire. On défend son territoire parce qu'on y est attaché, parce qu'il représente quelque chose dans l'imaginaire de l'individu et du groupe.

Si on convient que le local renvoie à différentes échelles, l'exemple des défenseurs du maintien du département en tant qu'échelon administratif, désuet pour certains (Guanz, 2009) est illustratif. Cet auteur considère que ceux qui s'attachent à cet échelon entrent dans une forme d'idéologie et accordent de l'importance à des choses aussi banales que la plaque minéralogique d'une voiture, et que le revendiquer comme objet géographique identitaire, c'est entretenir avec lui « *une mystérieuse relation affectueuse* » (ibid, p. 96). Quoi qu'il en soit, cet échelon résiste à la disparition parce qu'implicitement, il a encore une valeur symbolique pour bien des personnes dont la parole pèse, notamment, des élus ou des citoyens influents.

De l'autre côté, une forte pression législative s'abat sur les territoires à tous les niveaux et au fil du temps, le législateur a réussi à réduire de moitié le nombre des régions, et celui des communes de 5 % (Insee, 2020). Si donc symboliquement le département résiste à disparaître, les autres niveaux administratifs ont résolument été engagés dans la dynamique des recompositions qui ont abouti à la construction de grands espaces qui sont, soit les intercommunalités ou les communes nouvelles dans la cadre des réformes territoriales engagées entre 2010 et 2019.

Face aux appels à fabriquer des territoires « XXL » découlant des lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015, des élus locaux craignent la mort des communes car elles se regroupent ou fusionnent au sein d'une plus grande. Outre la disparition des noms des communes (historiques) et d'un savoir-faire local, certains pensent que tout pouvoir décisionnel va leur échapper et qu'ils perdraient face à des intercommunalités qui ont évolué parfois en métropoles plus fortes, dominantes et méprisantes. En plus de cette peur de perdre qualifiée d'obsessionnelle par Alain Faure, la défense de l'identité relève selon lui de :

« L'orgueil et de la fierté du groupe mais c'est aussi l'enjeu du lien social qui est posé par cette attitude : le collectif est là pour assurer en même temps la protection et la reconnaissance de ses membres, il permet d'articuler les raisonnements du « je peux compter sur » et du « je compte pour » (Faure, 2012, p. 102).

En plus de cette dimension sociale et humaine qui serait menacée, ce qui fait l'essence de la commune serait, elle aussi en danger selon un communiqué du comité de défense des petites communes Maine-et-Loire le 07 mars 2016.

2.2.3. L'identité, c'est aussi le nuancement politique

L'identité défendue par les élus est également politique et est en lien avec leur appartenance ou non à un parti politique. Beaucoup d'entre eux en milieu rural se déclarent « sans étiquette ». Or, depuis la III^e République, à chaque élection, le ministère de l'intérieur au travers du préfet de département attribue de gré ou de force une couleur politique (nuance politique)⁵¹ à chacun des élus dans le but d'analyser les résultats et de dégager les grandes

⁵¹ Dans les discours, étiquette politique et nuance politique s'utilisent comme des synonymes, mais en réalité, ce sont deux mots différents. La première est choisie librement par les candidats. *On distingue deux étiquettes : celle de la liste elle-même, et celle de chaque candidat. Sur les Cerfa de déclaration de candidature, on distingue, d'une part, « l'étiquette politique déclarée de la liste », sur le Cerfa rempli par la tête de liste. (...)*

tendances politiques. Le “malentendu” entre le ministère et les élus opposés à cette formalité vient du fait que le statut d'élu sans étiquette véhicule une certaine philosophie, celle de n'être sous la pesanteur d'aucun leader politique. Ce positionnement a d'autant plus de poids que le président de l'AMF, Jacques Péliissard (février 2014) s'en saisit personnellement. Dans son courrier au premier ministre Manuel Valls, il rappelle que :

« Dans bon nombre de petites communes rurales, les candidats s'engagent en faveur de listes d'intérêt local, sans considérations politiques ou partisanes, avec pour seule ambition d'œuvrer pour le bien commun de leur territoire et de ses habitants. Ces candidats, pour la plupart “sans étiquette”, ne souhaitent pas être classés, à leur insu, dans une catégorie politique » (Lemarc, 2020).

En effet, avoir une couleur politique serait handicapant en milieu rural face à l'assèchement de l'engagement politique. Il serait plus facile de *« faire bosser les gens ensemble pour répondre à la crise de confiance qui s'est installée entre les citoyens et les partis politiques »* selon le maire de Vence, Loïc Dombreval. Mais ces différentes réactions n'ont pas empêché le ministère d'établir une grille de 24 nuances politiques. Et le débat reste ouvert quant à ceux qui peuvent être classés sans étiquette, le terrain de jeu restant celui des seuils démographiques à retenir.

Nous retiendrons au travers de ces différentes “batailles” que l'identité à préserver peut prendre des formes diverses et variées et qu'elle s'applique aux individus et aux territoires. En défendant le maintien du nom de la commune, en militant contre la disparition du département ou une certaine homogénéisation des nuances politiques, l'individu cherche à se distinguer, lui et/ou son territoire des autres. Il veut que lui et son territoire continuent à exister. Le numérique, en tant qu'outil de diffusion de l'information peut y contribuer.

2.3. Le numérique au secours de la participation citoyenne en territoires recomposés

Comment le numérique peut-il “combler” le vide de la participation dans les territoires ? Ce sous-titre se donne pour objectif de mettre en discussion l'apport du numérique dans le contexte de dénonciation du manque ou de l'insuffisance de participation. Mais avant, qu'est-ce que le numérique ? Que recouvre ce terme ?

Le nuancage, en revanche, est effectué par les préfets « de manière discrétionnaire », « à des fins d'analyse électorale » et sur la base « d'indices objectifs », rappelle la circulaire : « Soutiens, déclarations officielles,

2.3.1. Significations linguistique et discursive de la notion du numérique

Le numérique vient du latin *digitus* (Le Petit Robert, 2012) qui équivaut à doigt. Il est synonyme de digital, de discret et renvoie à ordinateur, techniques et/ou technologies nouvelles en termes de « stéréotypes » lesquels sont constitutifs de l'association des éléments du noyau du mot et autres « *représentations sémantiques* » (Galatanu, 2018, citée par Akpo, 2018) enregistrées dans la langue. Plus généralement, parler des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), renvoie à un ensemble d'éléments dont : l'internet, la téléphonie mobile, le courrier électronique, la technologie de la réalité virtuelle, les SIG, la géolocalisation, la vidéosurveillance, les multimédia, les serveurs, la fibre optique, le Web. 2, etc. (FAO, nd.)

Du point de vue linguistique, il est défini par les « *propriétés essentielles* » (ibid.) : /signaux/, /systèmes/ et /ensemble/ qui constituent les éléments du noyau de sa signification lexicale caractéristique de son processus de dénomination.

Du point de vue discursif, il est défini en rapport avec les notions de diffusion, de propagande et surtout de mémoire qualifiée d'imparfaite ouvrant la voie à des failles qu'exploitent certains acteurs du web à des fins spéculatives. Instrument de contrôle des masses, le numérique apparaît comme le plus grand espace de diffusion d'informations et de communication presque incontrôlé au service de la propagande, laquelle participe à la production de l'idéologie (Stéphane, 2017).

Il est avant tout un outil de communication et de canal de mobilisation. « *C'est un nouveau médium de l'information rapide, peu cher, alternatif aux grands médias et dont le contrôle par les pouvoirs économiques ou politiques est [...] difficile à mettre en œuvre sur le long terme* » (Monnoyer-Smith, 2011, p. 158).

2.3.2. Le numérique au service de la participation citoyenne, mais seulement

Même s'il comporte son lot d'inconvénients (espace de domination, accès inégal à internet, violences verbales), cet espace public est « *une arène de débat et de discussion libérées des contraintes et des inconvénients qui perturbent les échanges en face-à-face* » (ibid.). Il se fonde « *sur la rupture du modèle unidirectionnel des médias de masse* » (Sedda, 2015) et constitue de fait, le vecteur de nouvelles idéologies, dont la participation citoyenne (ibid.). Il

appartenance politique, autres mandats, etc. ». Le ministère met donc au point une « grille de nuances », tenant compte des tendances politiques du moment » (Lemarc, 2020).

fascine dans la mesure où il autorise un espoir plus grand de se faire écouter, au moins en théorie.

« *L'injonction à la participation se repère aujourd'hui dans de nombreux narratifs liés à différents domaines de la vie* » (Proulx, 2020, p. 21) allant de la politique à la santé, aux mobilités en passant par le religieux, l'économique ou le social. Elle relève aussi d'une nécessité des populations de se faire entendre, de diffuser des idées et de conquérir. Le numérique a prouvé son efficacité en cela quand on sait prendre du recul. C'est la thèse défendue par Dominique Cardon dont Marin Dacos en fait un compte-rendu de lecture. Pour l'auteur, « *internet est une opportunité pour la démocratie, grâce aux fondements égalitaires qui ont présidé à sa naissance et à son développement* » (Dacos, 2010).

Le mouvement des « Gilets jaunes » qui a commencé en novembre 2018 est une illustration du pouvoir qu'a le citoyen à donner de la voix. Pour rappel, le mouvement qui a duré presque deux ans a commencé par une vidéo adressée au président de la République Emmanuel Macron qui n'a pas eu l'accueil attendu. Internet est de fait un espace de socialisation et de construction de la critique politique. Les acteurs politiques ont bien conscience de ce potentiel d'internet et de l'usage qu'en font leurs concitoyens. Aussi, se voient-ils obligés de s'approprier l'outil pour diffuser de l'information, se faire proches de leurs administrés, permettre la participation notamment de ceux qui n'utilisent pas les canaux traditionnels (journaux, radio, télévision) de l'information. Le constat de Serge Proulx (2020) selon lequel « *participer en ligne s'impose comme une nouvelle exigence en matière de politique, d'art, de technologie, de science ou de recherche...* » rejoint celui de Paola Sedda (2015). Mais l'auteur ne manque pas de se demander si cette « exigence » à participer ne relève pas d'une ruse sémantique ou d'une illusion, celle de se sentir écoutés sans l'être pour autant. Car ce qui change dans le fond, ce n'est pas tant la pratique, mais l'espace. Les citoyens ont depuis cherché à se faire entendre face à la crise croissante de la démocratie représentative ; crise qui pourrait trouver remède dans les dispositifs participatifs (Cossart, 2011).

L'utilisation du numérique est en accord avec sa caractéristique première selon laquelle il établit de façon rapide les nœuds entre des personnes au travers du partage de l'information quelle qu'en soit la fiabilité. Dans une enquête menée par l'institut de sondage BVA en mars 2018 sur le partage de l'information en France, et publiée sur le site Vie-publique.fr⁵², plus de 20 % des sondés partagent souvent ou systématiquement ce qui leur parvient, alimentant ainsi leurs

52 <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cahiers-francais-406/fake-news-menacent-elles-debat-public.html> (page consultée en juin 2019)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

circuits de l'information. Cet avantage du numérique ne tient pas forcément compte de la fiabilité de l'information partagée, mais de l'effet boule de neige auquel il concourt.

Cette situation peut profiter aux collectivités qui cherchent à faire participer leurs administrés qui, au lieu d'aller chercher dans la presse et autres canaux classiques, l'actualité de leur commune, iront sur les réseaux sociaux. A ce sujet, la mairie de Nantes a fait le choix d'aller vers ses habitants au travers des forums sur des sujets assez divers tels que le dialogue citoyen, les mobilités, la transition écologique, la petite enfance. Le 03 mars 2015, Johanna Rolland⁵³ discute ainsi à bâtons rompus avec une demi-douzaine d'habitants. Bien évidemment, c'est un créneau pour l'élue d'expliquer et de défendre ses choix politiques, mais l'habitant peut se sentir valorisé parce qu'écouté (photo 1).



Photo 1. Quand la mairesse de Nantes prend rendez-vous avec ses administrés

Sans connaître les suites données à ces démarches participatives, l'habitant a eu l'occasion de participer à la gestion de la ville par ses élus, de rencontrer

d'autres habitants partageant le même quotidien et qui, comme lui, subissent ou apprécient les effets des choix politiques opérés. L'autre bénéfice de ces rencontres est la possibilité d'un prolongement des échanges entre administrés qui, en dehors de ce cadre, n'auraient probablement pas eu l'occasion de se rencontrer.

Le Web 2.0 constitue en cela un « vecteur de partage, de mise en commun et de discussion citoyenne » (Denouël et al., 2011) susceptible de nourrir l'engagement citoyen tout en favorisant l'affirmation de soi. Dans cette logique, de nombreux autres outils se développent, notamment les pétitions ou sondages en ligne. Pour l'une et l'autre, il n'existe pas de loi, mais une charte européenne des droits fondamentaux adoptée en 2000 assure le droit de pétition

⁵³ Maire socialiste de Nantes 2014-2020 réélue, présidente de Nantes métropole (24 communes membres et 630 370 habitants en 2016)

devant le Parlement européen. Paul Magnette (2002) rapporte en ce sens que « *la pétition est considérée par les parlementaires européens comme le principal mécanisme de "citoyenneté active"* » (Magnette, 2002, p. 66). Ce qui peut expliquer que, dans de nombreux pays de l'UE, les citoyens ont recours à ce dispositif pour se faire entendre à propos du climat, de la biodiversité, ou de la maltraitance animale par exemple.

Le dispositif « dans ma rue » mis en place par la mairie de Paris permet aux usagers de l'espace public (physique) de faire des signalements, et ce de façon instantanée en remplissant un formulaire et en prenant une photo, il devient un outil de transformation de la participation. Dans l'ouvrage collectif au titre évocateur *La démocratie à l'épreuve de la société numérique*, Ahmed Dahmina et al., (2007), tout en reconnaissant les vertus du numérique dans la diffusion rapide de l'information, pointent la perversité de cet outil pris en otage par des personnes peu scrupuleuses et difficiles à interpeler : cybercriminalité, apologie du terrorisme. Tout en lui laissant une part de liberté d'expression, le numérique a rendu – quelque fois – le citoyen critique plus cynique, l'amenant jusqu'à une remise en cause de l'idéal démocratique (Monnoyer-Smith, 2011, p. 167). Un peu plus nuancé à propos de la réforme sur l'école engagée par le ministre Luc Ferry et à contre pieds de ceux pour qui le numérique a renouvelé la démocratie, Ahmed Dahmani et al., (2007) concluent sur un statu quo. Pour eux, du moins en ce qui concerne le grand débat sur l'école, il « *ne révolutionne pas la démocratie, ni en la mettant en péril, ni en lui donnant une autre dimension* ». Il se serait dissout dans les processus démocratiques traditionnels.

La conclusion à laquelle Ahmed Dahmani et ses co-auteurs en sont arrivés, à savoir que le numérique aurait un effet "nul" sur la participation nous paraît discutable et nous amène à poser la question de savoir si l'on pourrait aujourd'hui s'en passer ?

Notre réponse est qu'il faut du numérique et que la e-participation bouscule de toute évidence les pratiques fort longtemps établies (réunions en salle, cadrage par le politique...), même si la diffusion des « *fakes news* » et la difficulté des gouvernants à réguler l'outil constituent ses faiblesses. Il nous semble cependant que, grâce à internet, certains citoyens, dans les territoires connectés peuvent, par leur participation, par le signalement citoyen et d'autres dispositifs en ligne (forum citoyen, pétitions, alerte), contribuer au renouvellement de la démocratie.

Conclusion du chapitre II

Au début de ce deuxième chapitre, nous nous demandions comment faire participer l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique tout en poursuivant l'objectif d'efficacité territoriale ? Puis, quelle est la place de chacun des acteurs, notamment l'habitant dans le contexte des recompositions territoriales ?

La réponse à ces questions a nécessité de faire un tour d'horizon des notions essentielles mobilisées dans le chapitre, à savoir : gouvernance et participation citoyenne, ses formes et outils. Objet de plusieurs travaux, la gouvernance peut être définie comme une démarche de conduite de l'action publique, impliquant des acteurs divers ayant des intérêts parfois antagonistes. Si la gouvernance dans ses mécanismes définit un périmètre beaucoup plus global, la participation citoyenne, en se donnant les mêmes missions, est un « *exercice qui favorise une expression individuelle et collective, avec pour finalité de nourrir la décision publique* » (Centre interministériel de la participation citoyenne, 2019). Elle bouscule en cela la prise de décision politique.

L'État a certes œuvré à l'avènement de la gouvernance à travers la décentralisation, « *par le décentrement des pouvoirs au profit d'autres niveaux (supérieurs, transversaux, infranationaux) et une recomposition des espaces d'exercice du pouvoir* » (Leloup et al., 2005, p. 323). L'objectif est de rendre plus efficace l'action publique. Pour y arriver, il faut opter pour ce que l'UE appelle la « bonne gouvernance », qui doit, selon le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2016), reposer sur cinq principes généraux à savoir :

- La légitimité qui est le principe qui institue le contrat social. Pour être légitime, il faut être digne de confiance, faire preuve de transparence et que les gouvernés aient le sentiment de contribuer à l'avènement d'une « communauté de destin »⁵⁴, ouverte et non contraignante. Mais être dans un système démocratique n'est pas forcément une garantie de légitimité,
- « *La démocratie substantielle et une citoyenneté fondées sur droits et co-responsabilités* ». Si le citoyen et plus largement l'habitant est attendu, son rôle ne se limitera pas à demander à ses gouvernants de rendre compte. On attend de lui aussi, de prendre part à l'action, de participer de façon active, chose qui ne va pas

⁵⁴ <https://www.echosciences-grenoble.fr/communautes/memoires-du-futur/articles/communautes-de-territoires-communautes-de-destins>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

de soi dans un monde qui change et qui va de plus en plus vite grâce au numérique, à l'accroissement des mobilités entre autres,

- « *L'adéquation des dispositifs aux buts poursuivis* », c'est-à-dire qu'il faut se donner les moyens de son ambition et utiliser à bon escient la ressource disponible,
- Le partenariat entre les différents acteurs, même hiérarchisés. Toute la base d'une gouvernance "partagée" se trouve à notre avis dans la capacité de l'autorité en charge de l'action à coordonner et à impulser une dynamique globale. Et enfin,
- Le partenariat entre les différentes échelles de gouvernance, c'est-à-dire « *l'art de la gestion de la diversité et d'unité* » (ibid).

On ne peut donc pas parler de gouvernance (quel que soit le qualificatif qui l'accompagne) dans un système de gestion unidirectionnel, sans l'adhésion même ponctuelle des corps de la société. Même si la coordination de ceux-ci reste un jeu délicat, le maintien au pouvoir de ces gouvernants sera en partie conditionné par leur capacité à entendre et à prendre en compte la demande à participer de ceux qui les ont investis du pouvoir qui les légitime.

Enfin, si parler de renouvellement de la gouvernance et de la participation peut paraître excessif pour de nombreux auteurs, on peut au moins convenir de l'existence ou de la multiplication d'initiatives, de dispositifs et d'outils (numériques) susceptibles d'enrichir ces deux notions. Et comme le disait Pierre Mendès France (1962) cité par Jean-Pierre Gaudin (2007), la micro échelle, c'est-à-dire la commune reste le lieu privilégié où le citoyen doit mener ses actions de façon continue.

CHAPITRE III : APPROCHE METHODOLOGIQUE ET PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE

« Dans l'élaboration d'une méthode ou stratégie de recherche [Morange et al, 2016], des choix sont effectués en fonction d'un objectif défini (problématique), mais aussi des données existantes et des conditions de possibilité de réalisation des enquêtes.

Les chercheurs travaillent avec des documents de diverses origines. Ils peuvent collecter des documents produits dans le cadre d'activités ordinaires du monde social et étrangères à un objectif de recherche.

[...] Produire une source de qualité est un travail qui est encadré par des techniques éprouvées. Les procédés de collecte de l'information sur le terrain sont très nombreuses et chacun d'eux soulève des enjeux spécifiques ».

(Blanchard et al., 2021, p. 52-54)

Introduction du chapitre III

Dans ce chapitre, nous exposerons de façon globale nos choix méthodologiques et montrerons ce qui fait de notre terrain d'étude, un territoire spécifique qui explique pourquoi et comment ces recompositions territoriales d'envergure ont été possibles. Il faut le rappeler, ce sont le rapport de stage et le mémoire de master 2 sur la coproduction d'un diagnostic qui constituent le point de départ de cette recherche. Partant du territoire restreint d'une seule communauté de communes (CC) devenue la CN Sèvremoine, nous avons voulu explorer la question de la recomposition territoriale à l'aune des notions de gouvernance et de participation citoyenne. Et comme cette ancienne CC, cinq autres ont un parcours similaire, et sont membres du même syndicat de Pays. Il se transformera en communauté d'agglomération, un des neuf EPCI du département de Maine-et-Loire. Notre terrain s'est donc élargi et a englobé les six anciennes CC. Nous avons exploré ce terrain, à la recherche d'éléments pouvant conduire à l'hypothèse de l'existence d'une communauté de destin (Healey, cité par Motte, 2006). A l'issue de la phase exploratoire, nous avons pu dégager notre question centrale qui nous a ensuite permis de faire nos choix d'outils et de méthodes de collecte basés principalement sur les entretiens semi-directifs et les questionnaires pour *in fine*, tirer quelques conclusions nécessaires à notre réflexion et tenter de répondre à la question de départ. Ces choix sont inhérents à « *la nature de la question posée en amont, aux caractéristiques et à la structuration de l'information retenue comme pertinente* » (Gumuchian et Marois, 2000), et nécessitant la mobilisation des discours de tous les acteurs concernés.

C'est également dans ce chapitre que sera présenté le terrain d'étude, territoire mêlant l'urbain au rural, et où la question des recompositions prend une des formes les plus originales.

1. Les sources documentaires et leurs exploitations pour rendre compte de la dynamique des notions mobilisées

C'est un sujet de recherche qui n'est pas spécifique à la géographie : gouvernance et participation sont à la base des notions appropriées par les politistes et les économistes. Il a donc fallu cibler les auteurs qui ont travaillé ces notions avec une approche territoriale qui tienne compte des acteurs locaux.

1.1. Bibliographie générale pour rendre compte de la dynamique conceptuelle par une approche géographique

Pour étayer notre argumentaire, nous avons fait recours à des ouvrages généraux et spécialisés, à des articles de presse et autres supports traitant d'un aspect du sujet ou du terrain d'étude. Au travers de ces écrits, nous avons tenté :

- d'appréhender la manière par laquelle certaines disciplines (sciences politiques, sociologie, économie) abordent les notions de gouvernance et de participation citoyenne,
- de mesurer l'évolution et l'influence de facteurs conjoncturels sur leur renforcement ou leur essoufflement et l'apport de la géographie à leur compréhension

En plus de ces ouvrages, nous avons consulté d'autres sources énumérées ci-dessous par grandes catégories (tab. 6).

Tableau 6. Sources consultées et leur exploitation

Catégorie	Organisme/ domaine/thématique	Exploitations / intérêts
Articles de presse	Ouest-france.fr, humanite.fr, europress	Actualités des communes nouvelles, prise de parole des acteurs locaux, évolution ou statu quo dans les discours ?
Documents administratifs	Préfecture de Maine-et-Loire, Archives des Pays de la Loire, Conseil économique et social	Cohérence entre les schémas de coopération intercommunaux proposés par le préfet et les découpages issus de la loi NOTRe. Quelles influences ces découpages ont sur la construction des CN ? Histoire locale, industrielle et socioéconomiques, récits de vie
Textes de lois et règlements	Assemblée nationale, Sénat	Evolution et complémentarité des lois, notamment celles en lien avec les CN
Autres documents audio et visuels	France 2 TV., autres sites d'informations, blogs de chercheurs dont celui d'André Torre	Suivre l'actualité des recompositions territoriales au plan national et ce qui se dit du terrain d'étude
Sites internet des acteurs locaux	Amf.asso.fr, Mon-maire.com	Débats et études relatifs aux communes nouvelles à l'échelle nationale
Magazines locaux	Cahiers des Mauges	Histoire des lieux/des communes, passé industriel, récits de vie, témoignage sur la construction des CN. Analyse des représentations quant à la construction territoriale avec un accent sur la période 2014-2019
Procès-verbaux des CN de Mauges communauté	Sites internet des CN	- Taux de participation aux réunions municipales mensuelles - Croisement des propos recueillis lors des entretiens semi-directifs sur les démissions et la lassitude des élus en lien avec leur participation aux instances de décisions
Chartes des 6 CN	Secrétariat et sites internet des communes	Fondement de la CN. Etude du projet territorial de chaque CN. La charte a-t-elle été suivie ? Evolue-t-elle depuis son écriture ? Qui sont ceux qui l'ont co-écrite ? Dans quelle mesure la participation est-elle envisagée...

Ces différentes sources apportent des informations permettant d'une part, d'approfondir notre connaissance du terrain d'étude, de repérer de potentielles personnes à enquêter, et d'autre part, de suivre l'actualité de cette recomposition sur un aspect particulier. Dans les données de presse collectées, très souvent, ce sont des élus qui montent au créneau, soit pour raconter leurs « *frustrations* », leurs incompréhensions, soit – et rarement – pour mettre en lumière une action positive en lien avec la recomposition. Dans le foisonnement d'écrits existants sur les recompositions territoriales, nous avons centré nos lectures et réflexions sur l'échelon communal, puisque c'est de cela qu'il est question dans cette thèse. La réflexion sur l'intercommunalité se fera à la marge.

1.2. Articles de presse et autres sources sonores/visuelles : la prise de position des acteurs dans les discours

Dans l'optique de dénoncer un fait ou par souci d'informer l'opinion publique et plus spécifiquement leur électorat, de nombreux acteurs dont les élus font la une de journaux locaux, régionaux et même nationaux. Les *mass media* servent de ce fait de canaux de diffusion au-delà des territoires où sont localisés les événements. Même si les *mass media* peuvent se révéler complexes et difficiles à maîtriser, « plusieurs risques potentiels ne seraient connus que des seuls individus impliqués et ne pénétreraient pas la conscience de millions de personnes » (Joffe et Orfali, 2005) sans eux. Nous ne traitons pas de question de risque à proprement parler, mais notre propos consiste à souligner le rôle de diffusion auquel servent les médias, au fait qu'ils peuvent donner à voir et entendre des vérités autres que celles véhiculées officiellement, des pensées à sens unique.

Sensées être l'issue pour la survie des territoires notamment ruraux, un élu dans le journal Humanité qualifie « *d'illusoires* »⁵⁵ les CN créées et de « *Super gardes-champêtres* » leurs élus. Corroborant une étude⁵⁶ de l'AMF-CEVIPOF (2018) faisant état du nombre très important des maires ne voulant plus se représenter, le journal Le Monde du 10 août 2018, titre que ceux-ci, « Usés par la fonction, de plus en plus de « petits maires » jettent l'éponge ». Plusieurs d'entre eux justifient leur choix par le manque de reconnaissance de leurs concitoyens, de la pression dont ils sont l'objet et de l'État central qui les mépriseraient. Le maire démissionnaire de Castillon (Alpes-Maritimes), Philippe Rion confie au journal qu'«

⁵⁵ <https://www.humanite.fr/les-illusions-des-communes-nouvelles-638912>

⁵⁶ <https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/cevipof%281%29.pdf>

*On se sent inutiles, il y a une désespérance face à l'arrogance de l'État »⁵⁷. Même si ce désarroi des élus ne date pas de 2015, année charnière pour la loi RCT, elle aurait, pour certains, renforcé ce sentiment de s'adonner à une mission où la reconnaissance fait de plus en plus défaut et elle s'avère de plus en plus difficile. En effet, la réforme s'est accompagnée de la suppression étalée sur plusieurs années de la taxe d'habitation pour 80 % de foyers fiscaux, d'une montée en puissance de l'intercommunalité (compétences transférées vers des échelons supérieurs, élargissement des périmètres) dans laquelle se perdent beaucoup d'élus, qui dénoncent une trop grande technocratie excluant les « *petits maires ruraux* », ou encore une dépossession de leur pouvoir à leur profit. Lors d'une interview télévisée sur France 2, une mairesse déclare : « *On se sent un peu spoliés et un petit peu mis à l'écart. En tant que maire, je défends certains projets depuis des années. Je veux être encore présente auprès de la population* »⁵⁸ (Plaisir-en-Yvelines). C'est un sentiment d'impuissance qui résulte de la relative puissance de l'intercommunalité qui donne aux maires « *le sentiment de devenir les exécutants de décisions prises ailleurs* » selon Le Monde⁵⁹ (2018).*

Ces prises de position et déclarations d'élus qui donnent une idée de leur difficulté à gouverner seront mises en regard avec nos enquêtes de terrain réalisées principalement dans les communes de Mauges communauté et auprès de trois catégories d'acteurs.

2. L'enquête de terrain : approche sociale et multivariée pour comprendre ce qui fait territoire

Faire du terrain implique « *toujours un objet, un lieu, une source et une démarche scientifique qui ne prennent sens que conjointement et que parce qu'ils sont portés par le déplacement du chercheur* » (Steck, 2012, p. 76). Aller au contact des gens et du terrain, c'est chercher à comprendre en observant et en les questionnant sur leurs pratiques, leurs cultures, le pourquoi et le comment des choses. On va sur le terrain, on fait du terrain pour recueillir l'information qu'on ne trouverait pas ailleurs, « *pour aller à la rencontre d'une énigme et se donner les moyens de la saisir* » (ibid., p. 81). Au-delà de simples monographies, la compréhension des processus de construction des territoires, des pratiques et interactions *in situ* engagent dans une démarche qualitative qui d'emblée, met l'accent sur ce qui fait « *la spécificité, la*

⁵⁷ https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/08/10/uses-par-la-fonction-de-plus-en-plus-de-petits-maires-jettent-l-eponge_5341187_3224.html, (page consultée le 21/05/2020)

⁵⁸ France 2, 20h du 19 mars 2019, URL : https://www.francetvinfo.fr/politique/les-republicains/intercommunalites-nouveau-casse-tete-du-gouvernement_3240999.html

⁵⁹ https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/08/10/uses-par-la-fonction-de-plus-en-plus-de-petits-maires-jettent-l-eponge_5341187_3224.html, (page consultée le 22/05/2020)

complexité et la profondeur des faits observés » (Morange et Shmoll, 2016, p. 23). Le terrain, s'il peut être exaltant, réserve aussi son lot de déceptions (refus des enquêtés de coopérer, contretemps) et le facteur temps dans l'économie générale de toute la recherche.

2.1. Etapes et terrains de l'enquête en sciences sociales

Si faire du terrain est une nécessité en sciences sociales et en géographie, les méthodes pour y arriver varient beaucoup et sont conditionnées par des facteurs humain, environnemental, sociopolitique ou temporel notamment. J'ai sans cesse été amenée à adapter mon protocole afin de parvenir à réaliser 58 entretiens semi-directifs (élus, agents, syndicalistes et habitants) plus de 700 questionnaires détaillés dans les sous-titres suivants. L'impératif du temps, les opportunités à saisir et les contraintes auxquelles j'ai fait face ont fortement influencé les différentes étapes suivies par la suite. De toute évidence, le terrain lui-même est une donnée qui se modifie peu ou pas du tout. Dans ce cas-ci, ce sont les Mauges dont l'histoire commence avec la création du Pays en 1978, lequel pays sera institutionnalisé en 1995 au travers de la loi dite Pasqua. Pour comprendre ce territoire, nous avons fait des visites, observé, participé à des réunions publiques et pris des photos.

2.1.1. Visite de reconnaissance du terrain et de prise de contact

J'obtiens rapidement trois premiers rendez-vous de mon ancienne tutrice de stage en mutation sur un autre poste mais restée dans la même structure, du président de Mauges communauté et du directeur général des services (DGS). C'était pour m'expliquer ce que Courtois (2018) appelle une « *radiographie* », c'est-à-dire la structuration et la composition des communes nouvelles et de Mauges communauté, de me guider vers les personnes et services pouvant m'aider dans ma quête de données de terrain. L'idée était de dresser le profil des personnels et élus susceptibles d'apporter des réponses à mes questions de recherche.

Afin de mieux comprendre pourquoi et comment les acteurs des Mauges ont opté pour les recompositions, nous avons retenu pour seuls critères que les élus soient issus des municipales de 2014 et qu'ils consentent à ce que les données recueillies soient exploitées dans le cadre de la thèse. Ils sont 2 à s'y opposer formellement pour des raisons personnelles ou par manque de temps. Dans la CN Sèvremoine, le contact avec les maires devenus délégués a été facilité grâce à la relation antérieurement tissée lors du stage de master 2 en 2015 qui avait nécessité l'organisation de réunions physiques avec ces élus. Ainsi, ces maires délégués ont servi de relais d'informations auprès de leurs conseils communaux. C'est d'ailleurs la seule CN où je

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

n'ai pas eu besoin d'aller présenter mon projet en conseil municipal, un élu l'a spontanément fait à ma place. Favorables pour la plupart au projet de recherche, ma mise en relation avec les conseillers par ces maires délégués s'est poursuivie par des mails dans lesquels j'exposais le projet de recherche et son intérêt pour leur territoire. Mais à l'échelle des Mauges, l'approche par mail a été peu satisfaisante en ce qui concerne les questionnaires car très peu d'élus y répondaient spontanément sans relance.

Quant aux agents, le fait qu'ils soient en poste *a minima* depuis les municipales de 2014 nous a paru un critère suffisant pour recueillir leur avis, car ils pouvaient répondre à la plupart des questions de la grille. Contrairement à la catégorie d'enquêtés politiques, celle des agents a été difficile d'accès dans la mesure où certains agents n'acceptent de participer à l'étude qu'à la condition que mon mail ait transité par le DGS, et il est arrivé que ce dernier fasse obstacle à la diffusion de l'information portée à sa connaissance. Dans ce cas, une recherche sur internet pour connaître les personnes en poste est nécessaire pour leur adresser une invitation. Au regard de leur ancienneté au poste, les secrétaires de mairie et certains chefs de service ont servi de personnes ressources, et constitué pour l'enquête d'importants canaux de diffusion. Le choix de s'appuyer sur ces deux sous-catégories est fait dans la perspective d'avoir des avis sur un temps long pouvant permettre la comparaison, au moins en termes de vécu. Contrairement aux habitants, le critère de résidence ne s'applique pas à ce groupe d'enquêtés. Et pour les besoins de confidentialité et d'anonymat, certains n'ont donné que peu d'informations sur le lieu d'affectation. Pour finir, le genre ainsi que les catégories socioprofessionnelles ont permis d'affiner nos choix concernant les agents et les habitants.

Ainsi, puisque les 14 femmes maires (déléguées) ne sont pas représentatives de la population des élus, j'ai souhaité les enquêter toutes pour savoir si elles ont une position stratégique au sein des conseils municipaux et communautaire. Au final, 10 mairesses déléguées ont accepté de répondre à l'entretien semi-directif.

En parallèle et pour compléter les premiers matériaux issus des enquêtes par entretien semi-directif et questionnaires, j'ai décidé de faire de l'observation directe en me faisant invitée aux conseils municipaux mensuels ou autres assemblées, notamment dans les CN autres que Sèvremoine.

2.1.2. L'observation comme mode d'enquête

Observer a d'abord été une méthode d'investigation des sciences physiques et naturelles avant d'être adoptée par les chercheurs des sciences humaines et sociales dont les géographes (Guibert et Jumel, 1997). On observe pour saisir sur le vif les comportements et les propos des agents, les représentations de certaines personnes. Un lexique sociologique (Revillard, nd.) du mot observation met en lumière une diversité de manières d'observer. J'ai pu mettre en œuvre deux de ces pratiques entre avril 2018 et mai 2019 :

- l'observation à découvert : se signaler en amont de la rencontre et en arrivant dans la commune et dans la salle de réunion. Dans ce cas, ma prise de parole se limite à la présentation de mon projet de recherche et d'un appel à remplir le questionnaire ou pour les maires et maires délégués, à participer aux entretiens semi-directifs,

- par l'observation participante, j'ai pu, lors de réunions publiques organisées dans des salles de fête (CN Mauges-sur-Loire⁶⁰, Beaupréau-en-Mauges ou Montrevault-sur-Evre⁶¹), me mettre en atelier avec élus et habitants et réfléchir sur la question de la démocratie participative ou de la gouvernance en vue des municipales de 2020. J'ai pu, à l'occasion, recueillir des témoignages de personnes approuvant ou désapprouvant le projet de création de la CN. Cette méthode permet quelque peu de se fondre dans la masse, d'avoir des contacts assez hétérogènes, car en plus des élus, étaient présents à ces rencontres des associations, des habitants et des agents.

L'observation, qu'elle soit à découvert ou participative permet, d'une part d'aller à la rencontre des personnes et d'autre part, de « *noter les comportements présents et leur fréquence* » (Dupin de Saint-André et al, 2010, p. 162). Certains, à plusieurs reprises, ont une cause à défendre et voient se rallier à eux, de nombreux participants qui probablement n'oseraient pas s'exprimer. *A contrario*, telle autre personne par son intervention, va créer un tôle général. C'est une situation qui a l'avantage de permettre le repérage d'acteurs influents dans le groupe. Ces espaces de débats ouverts permettent également de mettre en regard des représentations et des réalités qui varient d'un territoire à un autre et qui parfois sont complexes. C'est cette diversité et cette complexité qui peuvent motiver un chercheur ou plus

⁶⁰ Cette observation participante s'est faite dans le cadre d'un événement à l'initiative des élus locaux intitulée « Les rencontres de Mauges-sur-Loire. Organisons ensemble la démocratie participative ». Il a eu lieu dans la salle festive de la commune déléguée de Saint-Laurent-du-Mottay le samedi 24/11/2018.

⁶¹ J'ai eu deux temps d'observation dans la CN Montrevault-sur-Evre, la première lors du conseil municipal du 29/01/2019 et la deuxième, lors d'une rencontre consultative (« Gouvernance post 2020 ») organisée par les élus locaux. L'objectif de cette dernière est de préparer les habitants au mandat suivant, à l'issue des élections municipales de 2020

particulièrement le sociologue selon Frédéric Diaz (2005, p. 2), « *de décrire, de rendre compte ou de comprendre la dimension collective de la vie humaine, les relations sociales* ». L'observation, au-delà de comprendre peut recouvrir une autre dimension, celle exposée par Paul Claval (2012) dans le court essai qu'il consacre au rôle du terrain en géographie. Il estime en effet que le terrain « *garantit l'authenticité des observations recueillies et fait découvrir des réalités qui échappent aux autres stratégies d'investigation. Dans un autre registre, il apparaît utile à la formation du citoyen* » (Claval, 2012, p. 2). Et il ajoute que contrairement au biologiste par exemple qui observe dans un laboratoire, à l'aide d'un microscope et d'un appareil de contrôle, le géographe lui, a besoin d'un public, d'un paysage pour observer. Et le géographe dans cette démarche a aussi recours à la photographie.

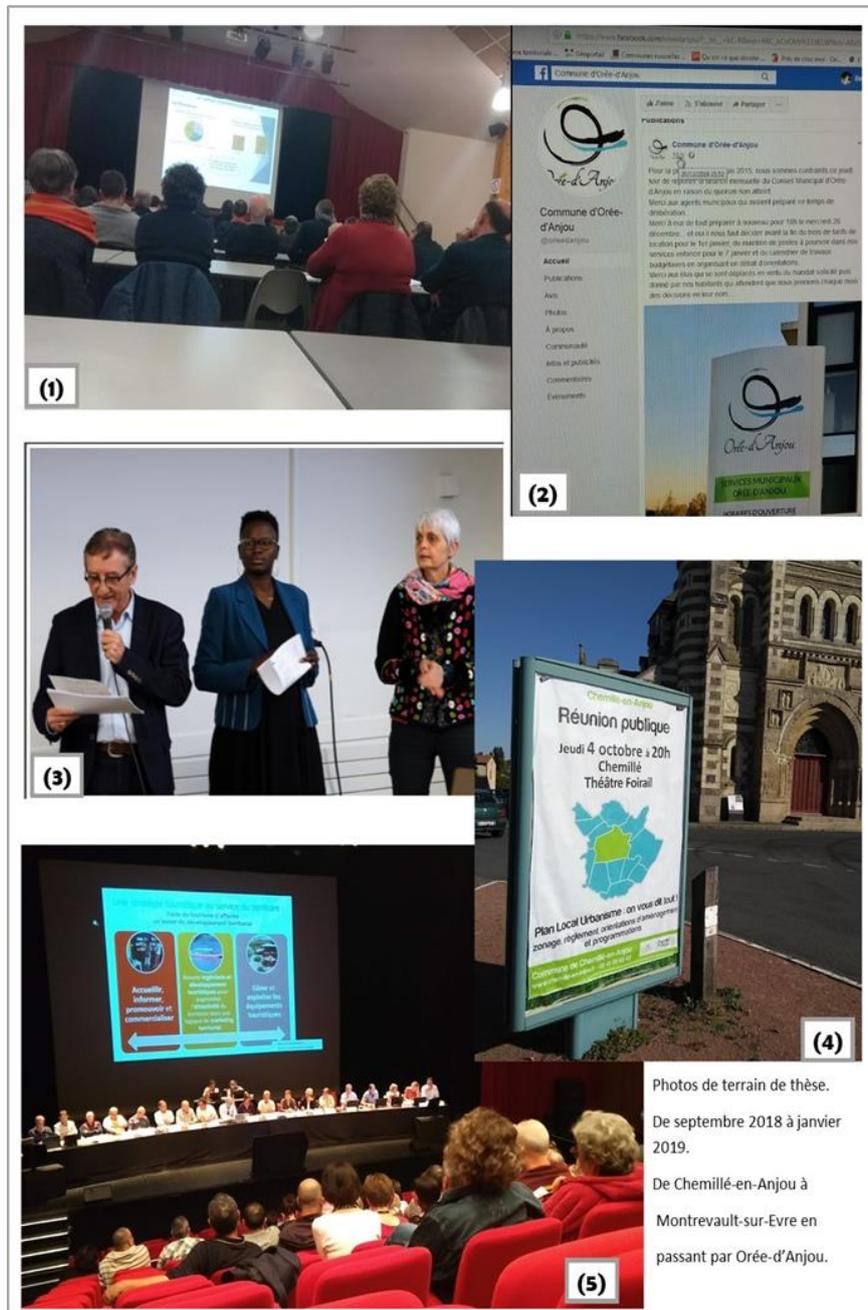
2.1.3. La photographie, objet identitaire et de communication

Prendre une photo n'est pas seulement l'apanage du photographe professionnel. La photographie est à la portée de tous mais les visées ne sont pas les mêmes. Témoin du temps et de ce qui passe inaperçu en contexte réel, la photographie permet « *de découvrir des détails, de compléter la description première faite in situ, etc. Procéder ainsi se révèle particulièrement utile lorsque l'observation est commandée par des impératifs temporels que l'enquêteur ne maîtrise pas* » (Maresca et Meyer, 2016, p. 63). S'il est souvent fait appel à la photographie pour rendre compte des usages dans les espaces publics, de la ségrégation socio-spatiale et architecturale, nous nous intéressons à cet outil selon deux perspectives.

En premier lieu, le niveau d'acceptation de la CN au travers de la toponymie, ces panneaux à l'entrée des communes renseignant sur le nom ou le changement de nom en lien avec la nouvelle structure. Comme pour Pierre Bourdieu en Algérie, dans « Un photographe de circonstance », la photographie en tant qu'instrument d'enquête aura permis « *de classer et de caractériser les corps* », et en ce qui nous concerne, les niveaux d'acceptation, d'appropriation de cette réorganisation territoriale. Dans un second registre, dans les magazines des collectivités ou sur leurs sites internet, la photographie parle pour elles : la mise en avant d'un paysage de qualité, des groupes d'acteurs en concertation. C'est une autre source de données qui complète dans les analyses, les données d'enquêtes, qu'elles soient statistiques ou textuelles. A travers la planche de photos (fig. 10), nous présentons des situations allant de la prise de parole en conseil municipal aux photos de rue publiant une enquête publique à l'initiative de la collectivité territoriale.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 10. Planche de photos de présence sur le terrain



Photos de terrain de thèse.
 De septembre 2018 à janvier 2019.
 De Chemillé-en-Anjou à
 Montrevault-sur-Evre en
 passant par Orée-d'Anjou.

Source : Ohoussa, A., et Giraud, J-L., 2021

Les photos 1 et 5 ont été prises lors des conseils municipaux respectivement à Montrevault-sur-Evre et à Chemillé-en-Anjou. Elles montrent la configuration de la salle de réunion qui, pour certains renvoie à une hiérarchisation (photo 5), l'élite se trouvant sur l'estrade, et le « grand public » sur les gradins. Ce « grand public » étant les conseillers municipaux qui se disent « infériorisés » voire relégués, au moins symboliquement dans le contexte des recompositions territoriales. A Montrevault-sur-Evre (photo 3), lors du conseil municipal du 29 janvier 2019, j'étais entourée du maire de la CN et de la chargée de missions santé pour

exposer mon projet de recherche et accéder aux potentiels enquêtés. A Orée-d'Anjou (photo 2), je me suis intéressée à l'actualité figurant sur le site internet. Cette photo constituée essentiellement de textes et de logos rend compte d'une situation de « crise politique ». Pour les raisons qui leur sont propres, certains élus ont décidé de ne pas honorer de leur présence le rendez-vous mensuel au cours duquel se prennent les décisions nécessaires à la poursuite des activités de la vie de la collectivité.

2.2. Quantitatif ou qualitatif : des choix tributaires du sujet et du terrain d'étude

*« Par rapport aux autres sciences, hormis le fait qu'elles sont fréquemment accusées d'être moins scientifiques que les autres, les sciences humaines et sociales ont la singularité de porter sur les **hommes**. Pour comprendre ce qu'ils sont et ce qu'ils font, la tentation est forte de les **écouter parler** : on peut le faire en limitant ses propres interventions au strict minimum ou, mieux, en s'effaçant complètement. C'est généralement cette dernière posture qui est adoptée lors des observations directes ».*

(Guibert et Jumel, 1997, p. 100)

Plusieurs possibilités se sont offertes à nous pour écouter et faire parler les personnes dans cette recherche. Pour cerner les représentations et les enjeux de la construction territoriale, il était important de donner la parole à tous les acteurs, d'inciter les élus à partager leurs expériences de terrain, les habitants à partager leur vécu, leurs peurs et leurs questionnements face à ces mutations qui touchent et modifient leurs espaces de vie, cette commune à laquelle ils sont tant attachés et qui se fond dans une autre plus grande. Même si à première vue il paraît homogène (rural, agricole, liste unique lors des élections...), le territoire des Mauges regorge d'une diversité de réalités que seules des enquêtes de terrain multivariées peuvent révéler.

2.2.1. L'enquête par questionnaire : une visée quantitative, mais pas que

Trop vite et (parfois) à tort, on assimile à de simples sondages d'opinion les enquêtes par questionnaire parce qu'on enquête sur à peu près tout et partout. Dans les restaurants, la rue, dans les magazines ou magasins, vous êtes invités à donner votre avis sur des sujets parfois futiles, parfois graves (Jones et al, 2000). C'est un mode de collecte rapide, moins coûteux en temps et en argent, à visée quantitative (Vilatte, 2007), avec des entrées plutôt standardisées.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« C'est le nombre d'éléments de l'ensemble qui assure au questionnaire sa validité et qui permet aux informations obtenues d'être jugées dignes de confiance » (ibid., p. 3). De fait, de nombreux chercheurs dont les géographes lui préfèrent l'entretien et l'observation, plus adaptés à l'analyse du discours (Goeldner-Gianella et Humain-Lamoure, 2010, p. 326). Ces deux auteures, tout en défendant l'utilité de l'enquête par questionnaire, ont cherché à comprendre pourquoi elle rebute tant de scientifiques alors qu'elle constitue une des trois méthodes selon Jean-Christophe Vilatte (2007) pour étudier les faits socio-psychologiques notamment. La raison serait que son utilisation « est liée à un fréquent manque d'information ou à des contacts moins aisés entre disciplines, mais elle pose des problèmes méthodologiques parfois différents » (ibid.). Ceci dit, l'enquête par questionnaire, notamment quand il comporte des questions ouvertes, permet de déceler des représentations pouvant permettre de classer plus ou moins facilement des catégories de personnes. Nous l'avons pris en compte dans nos choix méthodologies parce que l'entretien - sous quelque forme qu'il soit - n'est ni nécessaire, ni réalisable avec des habitants ou agents des collectivités (faute de temps, peur des représailles de la hiérarchie). Et comme toute méthode, l'enquête par questionnaire a ses avantages, mais nécessite des ressources et a ses limites (tab. 7).

Tableau 7. *L'enquête par questionnaire : ses avantages, ses limites*

Ressources	Avantages	Limites
<ul style="list-style-type: none"> Humaines Temps 	<ul style="list-style-type: none"> Information quantifiée et facilement cumulable Utile pour mesurer le changement/une politique Faire des comparaisons d'opinions (La CN, est-ce une bonne chose ? Oui/Non) Travail sur un "modèle réduit" de la cible 	<ul style="list-style-type: none"> Chronophage Main-d'œuvre nécessaire Défi de la constitution d'un échantillon représentatif Renvoi d'une image parfois « simpliste » de la réalité/objet de recherche

Source : eurostat-enquete-questionnaire.pdf (n.d).

Si le tableau ci-dessus présente de façon générale quelques caractéristiques de l'enquête par questionnaire, le suivant complète et précise notre propre terrain, celui de Mauges communauté. Dans le cadre des enquêtes de terrain de la thèse, la collecte de plus de 800 questionnaires bruts s'est étendue sur une année (avril 2018 à mai 2019) nécessitant plusieurs allers-retours auprès des enquêtés qu'il a fallu convaincre de participer. Trois groupes

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

d'enquêtés ont contribué à la constitution de notre base de données (tab. 8). Les questions posées quant à elles se rapportent notamment aux réunions, aux consultations, à leur participation active ou non au processus, aux éventuelles mutations induites par ces recompositions à leur niveau.

Tableau 8. *Trois catégories d'enquêtés et plus de 800 questionnaires pour évoquer la réorganisation territoriale*

Catégories d'acteurs	Outils et modes de collecte	Effectif enquête	
Elus locaux (maires délégués et conseillers municipaux)	- Remplissage en ligne via <u>LimeSurvey</u> En face-à-face - Par téléphone	Beaupréau-en-Mauges	68
		Chemillé-en-Anjou	55
		Mauges-sur-Loire	99
		Montrevault-sur-Evre	109
		Sèvremoine	121
		Orée d'Anjou	87
Agents des Mauges	- Remplissage en ligne via <u>LimeSurvey</u> En face-à-face	123	
Habitants des 6 CN	- Remplissage en ligne via <u>LimeSurvey</u> En face-à-face - Envoi postal	225	

Source : Ohoussa, enquêtes de terrain, juin 2019

Ces 800 questionnaires ont été collectés dans le but de décrire et de comprendre l'impact des recompositions territoriales aussi bien sur le territoire, les élus, que les agents et habitants. Les enquêtes se sont faites en ligne ou en face-à-face. Deux enquêtés (1 élu et 1 habitant) ont demandé à effectuer le remplissage au téléphone faute de connexion à internet. Pour les enquêtes physiques, les points de collecte ont été diversifiés afin d'avoir des parts de population représentatives du territoire. Nous sommes allés dans les petits commerces, sur les parkings, les marchés hebdomadaires et marchés de Noël, les centres socio-culturels, les écoles, les médiathèques, les mairies, deux théâtres, etc. Certains enquêtés ont rempli eux-mêmes le questionnaire et leur effectif varie beaucoup d'une CN à une autre (fig. 16).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les membres du comité des Sages de Montfaucon-Montigné (Sèvremoine) ont dit préférer le questionnaire envoyé par voie postale. A Chemillé (commune déléguée) comme dans plusieurs autres communes déléguées, les associations ou comités sollicités pour y participer s'y sont opposés in fine. Dans d'autres communes, la difficulté de faire coïncider plusieurs emplois du temps a été évoquée par les personnes auxquelles les invitations ont été adressées. Si dans l'ensemble des 6 CN, l'enquête a globalement reçu un bon accueil, certaines circonstances ont pu faciliter ou non ce travail. Entretenir des enquêtés (habitants) lors de la fête des Cucurbitacées (Sèvremoine) ou sur un marché de Noël a pu être plus productif que des rencontres à la sortie de l'école, du travail ou en plein hiver. Pour ce qui est des agents et des élus, l'ambiance générale a aussi joué un rôle. Dans une CN où le quorum n'a pas été atteint pour tenir le conseil municipal, de nombreux élus n'étaient pas disposés à discuter avec moi. Et un directeur général des services a refusé l'accès aux agents, car ils seraient selon lui « sur-sollicités et sous tension » à cause de la réorganisation territoriale. Une enquête quelle qu'elle soit, serait un travail de plus...

Pour toutes ces raisons et afin d'arriver à la saturation, l'enquête a duré une année. En parlant de saturation, Romy Sauvayre (2013, § 138) souligne qu'elle varie selon les auteurs, avec une fourchette allant de 10 à 30 pour les entretiens. « *Le point de saturation de l'échantillon apparaît lorsque vos entretiens successifs ne vous apprennent plus rien de nouveau quant à la problématique de votre recherche. Il a un caractère somme toute subjectif, qui rend la définition de ce point de saturation particulièrement délicate* » (ibid, § 139). Cette observation vaut aussi pour les différents questionnaires administrés.

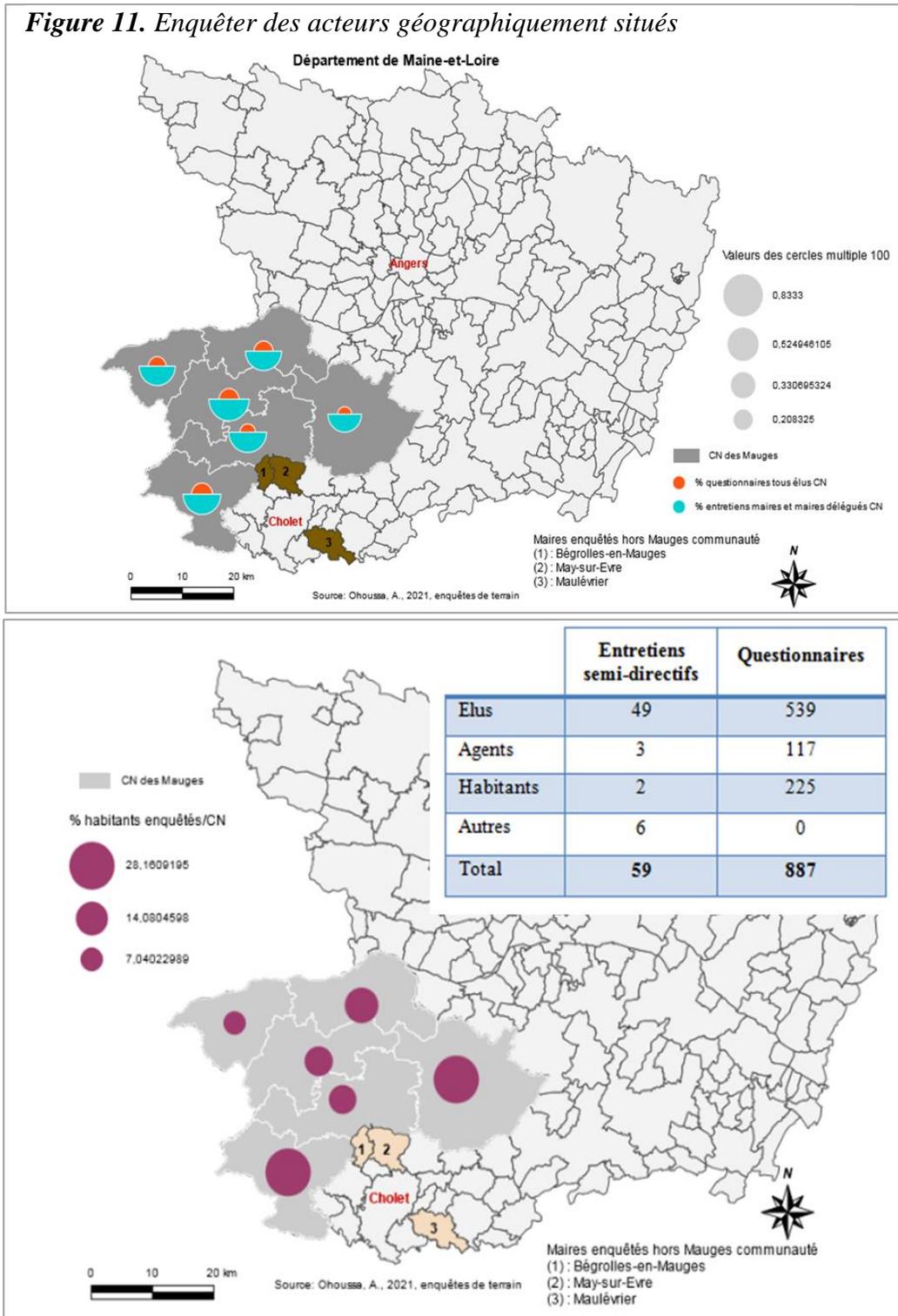
A la clôture de la période de collecte, un « *toiletage* » (Schweyer, 2000), c'est-à-dire la vérification complète des 887 questionnaires a été faite. Ceux ayant un faible taux de remplissage et ne répondant que peu ou prou aux questions liées aux recompositions, à la vie de la commune et/ou à la participation citoyenne ont été exclus de l'analyse. Il faut noter que les quelques « vides » observés l'ont été avant tout pour le questionnaire des élus, cela est probablement lié à la densité de leur questionnaire (questions 99).

Et malgré l'élimination de quelques questionnaires, cette population reste très représentative car ils sont 539 élus sur 917⁶² à l'avoir rempli, soit un taux de 58,8 %. Les deux cartes de la

⁶² En se basant sur les comptes rendus municipaux du mois d'avril 2019, il y a 917 élus en exercice à l'échelle des Mauges.

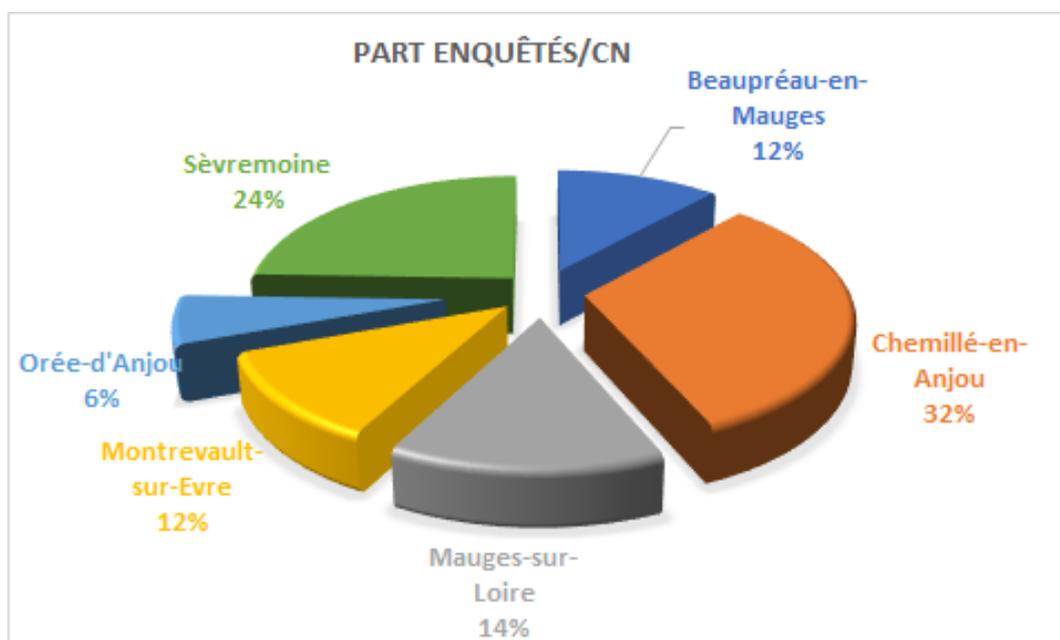
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

figure 11 sont complémentaires en ce sens que l'une donne une vue globale des enquêtes et types d'enquêtes, et l'autre vient préciser la part d'enquêtés/CN relative aux élus (fig.11).



La part variable du nombre d'enquêtés par CN s'explique en partie par l'effet d'opportunité et la possibilité de mener des entretiens semi-directifs très riches. A elles seules, les enquêtes élus à Chemillé-en-Anjou pèsent autant que celles des CN Orée-d'Anjou, Montrevault-sur-Evre et Mauges-sur-Loire réunies, et représentent près du tiers de la population totale enquêtée (fig. 12). Sèvremoine dont la valeur est deux fois plus importante que celle de Beaupréau-en-Mauges se rapproche de Chemillé-en-Anjou, avec tout de même un écart de 8 points. Pour finir, cette cartographie des enquêtés ne prend pas en compte les données relatives aux agents car ils représentent une faible proportion et la localisation géographique de leur emploi impacte peu leurs discours et ressentis.

Figure 12. Une participation différenciée, mais complémentaire des élus des Mauges



Source : Ohoussa, enquêtes de terrain, janvier 2022

2.2.2. L'entretien semi-directif ou le focus-group : peu d'enquêtés pour dire beaucoup

Le développement que nous venons de faire, même s'il s'agit du questionnaire, nourrit la réflexion sur la méthode d'enquête par entretien. Chaque entretien semi-directif que nous avons réalisé a duré en moyenne 60 minutes. Nous avons sollicité tous les maires des 6 CN et les 63⁶³ maires délégués du territoire des Mauges, sans exception. Ils sont 46⁶⁴ élus (maires

⁶³ Le maire de la CN Orée d'Anjou étant aussi maire d'une commune déléguée (Saint Sauveur de Landemont, 923 hab.), il a été comptabilisé une seule fois pour l'entretien même si les échanges avec cet élu ont de fait porté aussi sur la commune déléguée.

des CN et communes déléguées) des Mauges à avoir passé l'entretien. 2 d'entre eux sont des maires de communes ayant appartenu aux Mauges et parties rejoindre la communauté d'agglomération du Choletais. A ceux-ci, s'ajoutent 10 autres interviewés (chargés de mission, syndicalistes et enquêtés autres), pour quelques-uns non enregistrés. Cela s'est produit au début des enquêtes où la retranscription fidèle des entretiens n'était pas intégrée à mon protocole de recherche.

Contrairement au questionnaire, dans sa grande liberté, l'enquêté développe son point de vue et l'argumente. Structuré en trois grandes thématiques, il aborde systématiquement l'histoire du territoire sur une période longue (depuis 1970 au moins), la trajectoire aussi bien de l' élu que de la commune dont il relève. Si les enjeux de la recomposition territoriale sont au cœur de la discussion, nous avons tenu à recueillir l'avis de l' élu sur le devenir qu'il s' imagine pour sa commune historique (annexe 1). Se trouve également en annexe, la grille des entretiens semi-directifs (annexe 11).

Ces entretiens ont été réalisés soit en présentiel, soit à distance. La plupart des entretiens en présentiel se sont déroulés en mairie déléguée, dans le bureau de l' élu, seul à seul.

Quant aux entretiens réalisés à distance, le cadre pour les élus n'a pas beaucoup changé. Ils étaient au téléphone, en mairie. Environ un entretien sur deux s'est déroulé au téléphone. Peu d'enquêtés ont utilisé leur téléphone portable et 3 élus sur 46 (6,5 %) ont déclaré mener l'entretien depuis leur voiture. Les 46 entretiens réalisés auprès des élus des Mauges (fig. 17) ont tous été retranscrits fidèlement aux fins d'analyse textuelles grâce au logiciel Iramuteq.

Un maire délégué de la CN Orée-d'Anjou et un collectif d'élus de Sèvremoine ont souhaité faire leurs entretiens en étant à trois à chaque fois, le premier groupe en mairie annexe, et le deuxième, à domicile.

C'est grâce à ces derniers que j'ai pu expérimenter le focus-group (entretien par groupe d'individus) dans le but de confronter les points de vue d'acteurs en présence sur des questions précises : « Si la CN était à refaire, la construiriez pareil ? » ou encore « Comment voyez-vous votre commune déléguée dans dix quinze, vingt ans ? ». Au regard de la sensibilité du sujet, de la difficile mobilisation de plusieurs acteurs en même temps et des tensions notamment au niveau politique, cette démarche s'est soldée par un échec. Au total, seuls cinq conseillers municipaux et un maire délégué répartis en deux groupes à Liré

⁶⁴ 49 entretiens élus ont été comptabilisés au lieu de 48 car la mairesse déléguée de St-Crespin-sur-Moine (Sèvremoine) a, après sa démission demandé à faire un deuxième entretien semi-directif de plus d'une heure. Il a eu lieu à l'institut de géographie de l'université de Nantes le 08/03/2019.

(Orée-d'Anjou) et à St-Macaire-en-Mauges (Sèvremoine) ont permis d'expérimenter cette méthode.

Les deux entretiens réalisés à partir du focus-group, l'un d'une durée de 1h 30 et l'autre, de 2 h 45 révèlent des acteurs aux visions peu divergentes, qui complètent ou contextualisent les propos des autres. Les oppositions de point de vue ne sont que ponctuelles et factuelles. Si objectivement il est difficile de mener une analyse sur ces deux entretiens, les propos recueillis sont en phase avec les données des autres enquêtes. L'autre avantage que nous tirons de ces deux rencontres, est que les élus ont servi de canaux de diffusion pour atteindre d'autres participants à l'étude. Au final, la faible quantité de données à partir de cette méthode a largement été compensée par la réalisation des entretiens semi-directifs et questionnaires auprès des trois catégories d'acteurs.

2.3. Traiter les données collectées : bien choisir ses outils, faire parler ses données

Par le traitement et l'analyse des données collectées, on cherche à « *découvrir les mondes exprimés et construits dans le dialogue avec leur chercheur* » (Demazière et Dubar, 2004, p. 9). Cette quête des réponses aux « *pourquoi* » et « *comment* » à partir de la parole ordinaire des enquêtés et leur décryptage nous oblige à recourir à des méthodes et outils spécifiques.

Ainsi, pour les données collectées, nous avons recours sur le plan statistique au logiciel Excel pour produire tableaux et graphiques. Et comme l'affirme Michel Arnaud (1999), l'analyse des objets géographiques tenant compte de leur position dans l'espace, l'analyse par les statistiques révèlent rapidement leurs limites. C'est pour cela que j'ai eu recours à d'autres logiciels. En utilisant les logiciels cartographiques comme Qgis, Adobe Illustrator ou ArcGis, les enquêtés et leurs propos ont été spatialisés. Iramuteq et Lexcico5 en tant que logiciels d'analyse de discours pointent les convergences et divergences, la richesse des propos, ainsi que les implicites. Le séquençage des propos des acteurs et les cooccurrences (fréquence d'apparitions de mots proches) laissent apparaître des extraits suffisamment riches pouvant servir de verbatim dans le corps du texte des chapitres suivants. Au final, l'ensemble des outils énumérés sans être exhaustif, permettent de décrire des situations/objets, les estimer, classer ou modéliser (ibid., 1999).

2.4. L'éthique et la déontologie en sciences sociales : anonymat et confidentialité comme clé de réussite dans la collecte des données

L'enquête, qu'elle soit réalisée au travers d'entretiens ou par questionnaire constitue une forme d'intrusion dans la vie privée de l'enquêté, « *une situation officielle de perquisition à laquelle les individus résistent en revendiquant un droit au secret* » (Guibert et Jumel, 1997, p. 110). Ayant très tôt compris la relative sensibilité de mon sujet et l'éventuelle résistance à laquelle j'allais faire face, j'ai beaucoup insisté et rassuré les enquêtés quant à la déontologie professionnelle qui prévaut : anonymat, confidentialité, sécurisation des données sur le site de l'université de Nantes et traitements aux seules fins de cette recherche. De fait, et notamment pour les habitants et les agents en service, la partie identification de l'enquête n'inclut pas le nom. Pour Dominique Allaire (1988) cité par de Saint-André et al. (2010, p. 162), l'anonymat tend à amener l'enquêté à « *produire des réponses sincères* ». En plus de l'anonymat, et prenant en compte les retours d'expériences de terrain, toutes les questions (pour les questionnaires en ligne) ont été, malgré leur importance mises en option facultative. Cela enlève d'une part à l'enquêté, le sentiment d'obligation absolue de trouver réponse à toutes les questions, et lui laisse de l'autre part, de parcourir toutes les pages du questionnaire. L'inconvénient est d'avoir par endroits des « sans réponse » ou cases vides qui tirent vers le bas les autres données en termes statistiques. Sur la question du genre par exemple, seuls 63 % (29 % de femmes et 34 % d'hommes) des élus enquêtés ont répondu. Si les 37 % restants, soit 198 enquêtés avaient renseignés leur sexe, on aurait pu, de façon plus objective, croiser certaines représentations et chercher à savoir la part d'influence du sexe. Il en est de même pour les 37 % qui ne communiquent pas sur le niveau d'étude ou diplôme. 49 % des habitants enquêtés (114/234) non plus ne disent pas si la CN est ou n'est pas une « bonne chose ». Mais ces manques sont comblés grâce aux nombreuses questions ouvertes et les options « autres » à partir desquelles de nombreux enquêtés se livrent parfois longuement.

En somme, faire du terrain, c'est accepter de s'ajuster constamment, puisqu' « aucun protocole d'enquête ne s'administre mécaniquement » (Schweyer, 2000, p. 64). Il faut faire des choix et prendre des décisions, l'ultime objectif étant d'arriver à une masse critique de données pouvant permettre l'analyse. Les Mauges en tant que terrain d'enquêtes obéissent eux aussi à cette règle.

3. Les regroupements dans les Mauges, à la faveur de l'histoire, mais pas uniquement

Depuis la mise en œuvre de la réforme territoriale de 2010 et surtout la loi NOTRe de 2015, la Région des Pays de la Loire située dans le Grand Ouest français, connaît d'importants regroupements aussi bien de communes que d'EPCI. De 121 EPCI en 2015, elle passe à 69 au 1^{er} janvier 2019. Le nombre des communes est passé sur la même période, de 1491 à 1238 grâce à la création des CN, soit une réduction de 253 communes (tab. 9).

Tableau 9. Réduction numérique disparate des unités administratives en France entre 2010 et 2020

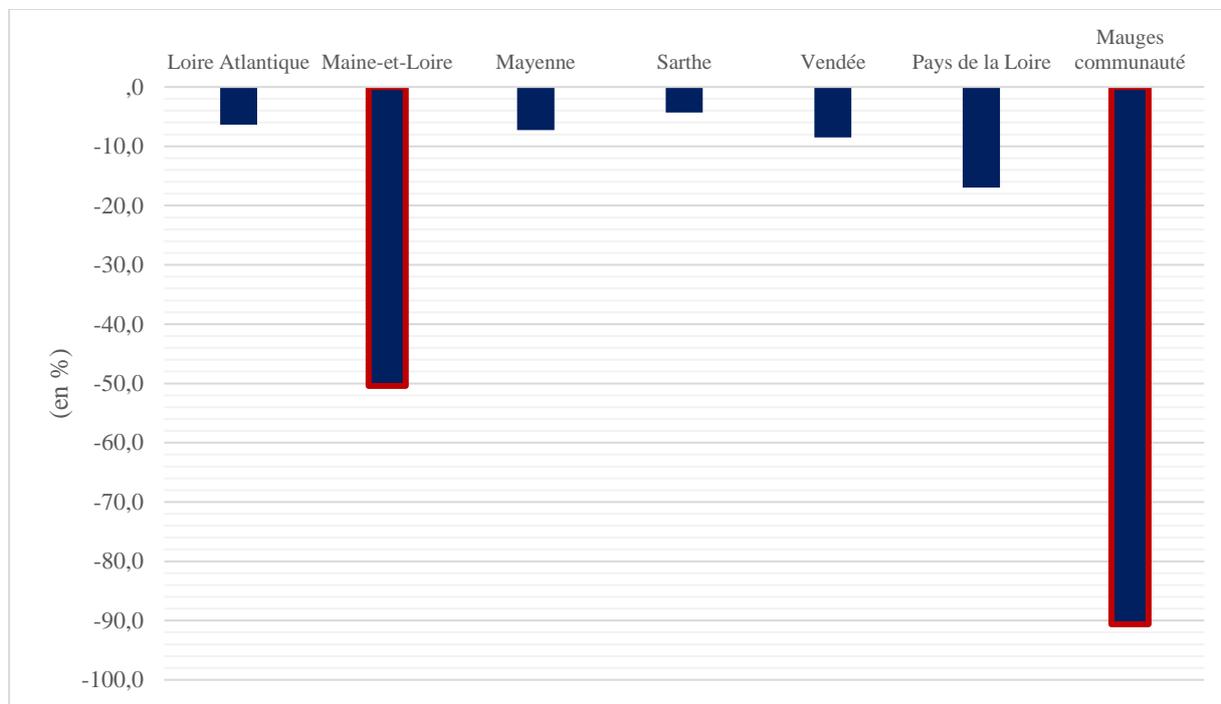
	France métrop . +		Région PdL ⁶⁵		Département			
	Communes	EPCI -FP	Communes	EPCI -FP	Loire-Atlantique		Maine-et-Loire	
					Communes	EPCI- FP	Communes	EPCI -FP
2010	36 793	2 611	1 491	131		22	363	30
2020	34 968	1 254	1 236	69	207	16	177	9
Evolution en % (10 ans)	-5%	-52%	-17%	-47%	- 6 %	-27 %	-51%	-70%

Source : Insee, 2020

Pour autant, la diminution généralisée du nombre des communes à l'échelle des 5 départements de la Région est très variable, le département de Maine-et-Maine auquel appartient Mauges communauté s'illustrant par une diminution de plus de 50 % (fig. 13). Entraîné par ce mouvement d'ensemble, l'ancien pays des Mauges est passé de 64 communes (historiques) à six communes (nouvelles), soit une réduction de – 90 %.

⁶⁵ Région Pays de la Loire constitué de cinq départements dont deux évoqués dans le tableau.

Figure 13. Des diminutions du nombre des communes très variables en Pays de la Loire



Source : Insee, 2020 : Code géographique officiel, mise à jour le 2 mars 2020

La disparition de plus de la moitié des communes dans le Maine-et-Loire correspond en valeur absolue à 180 communes, l'apport de l'ancien Pays des Mauges étant d'environ un tiers. C'est donc ce territoire qui est à l'origine de la dynamique observée à l'échelle du département.

Les résultats, tant pour les communes que les EPCI donnent à comprendre l'intérêt des Mauges comme terrain d'étude. Notre propos consiste à identifier et analyser quelques facteurs à l'origine de cette "facilité" à se regrouper et à coopérer.

3.1. Les Mauges, l'histoire et la géographie des lieux pour expliquer des choix

Le 4 août 1789 sonne la fin de l'Ancien Régime. Le royaume France jusque-là dirigé en partie par l'église se dote d'une Assemblée nationale, modifie son organisation administrative et judiciaire, se subdivise en départements, districts, cantons et communes. L'église perd de son pouvoir, son clergé devient salarié de la jeune République française, est élu et prête serment. Ses biens sont confisqués dans le but de diminuer le déficit du royaume, mais il en résulte une désorganisation des réseaux charitables, la raréfaction et la cherté du pain. Un peu partout, le

peuple exprime sa révolte qui s'amplifiera surtout lors de la levée de 300 000 hommes célibataires pour défendre les frontières menacées (archives départementales, nda)⁶⁶.

Dans l'Ouest de la France et dans les Mauges où la guerre a pris corps et perduré, « *on se battait pour Dieu avant de se battre pour le Roi* » (Bealet, 1997, p. 324). Se battre pour Dieu, c'est défendre la catholicité et le clergé contre la République. Et au sud-ouest du Maine-et-Loire, les Mauges sont d'ailleurs identifiés comme le « lieu originel du soulèvement dès 1793 » (ibid., p. 325) et même comme un danger pour la République. « *Détruisez la Vendée et la République sera sauvée* » (archives départementales, nda), une Vendée qui ne correspond pas au périmètre départemental actuel car elle incluait les Mauges.

Cette déclaration de Bertrand Barère (août 1793), député de la Convention, donna une portée nationale au soulèvement paysan jusque-là localisé dans l'Ouest. On parla alors de « *Vendée militaire* » et plus tard, de « *Guerres de Vendée* » pour une guerre qui est partie de St-Florent-le-Vieil, en passant par Pin-en-Mauges, deux petites communes des Mauges, pour s'étendre au reste de la « région » qui a fortement marqué cette partie du territoire où « ces vies minuscules » (Rolland-Boulestreau, 2001, p. 18), ces paysans peu initiés à manier des armes de guerre, affrontaient les Républicains plus aguerris. Leurs forces et leur victoire, les gens de l'Ouest et des Mauges la tiennent de leur capacité à s'organiser en réseaux familiaux, par le biais des mariages (ibid.) et des alliances d'une part, et d'autre part, par la capacité du clergé local à se réinventer.

Dans un territoire rural dévasté par la guerre du point de vue des biens et des hommes, le premier réflexe consisterait à partir vers d'autres horizons. Des hommes partiraient vers la grande ville pourvoyeuse d'emplois. Mais ici, la ville n'attire guère les villageois car dans leur imaginaire religieux, ils la voient comme le « lieu de toutes les pertitions » (Bealet, 1997). Ils vont donc se reconstruire en se protégeant des villes voisines (Nantes, Angers). Même si la religion est en recul et que le propos au 21^e siècle n'y renvoie pas systématiquement, une ville comme Ancenis rebute ainsi encore certains habitants et élus des Mauges parce qu'elle reflète l'anonymat.

Être des Mauges, c'est être de ce territoire où on s'entraide, où on compte d'abord sur ses propres forces, sur ses réseaux associatifs et d'amis pour se développer, pour se recréer. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'est parvenue Anne Roland-Boulestreau (2001) dans son

⁶⁶ <https://www.archives49.fr/histoire-de-lanjou/pages-choisies/la-guerre-fratricide-de-lanjou/>, (page consultée le 03/06/2020)

travail de reconstitution des « *Familles, réseaux et Contre-Révolution dans les Mauges* ». Comme pour Jacques Peret (1992) à propos de ses travaux sur les troupes dans les Charentes et le Poitou, elle y voit un peuple avec une culture communautaire et paroissiale.

Malgré une situation géographique qui les identifie comme « enclavé », l'activité économique y a prospéré et prospère encore au 21^e siècle. Les Mauges, c'est aussi un nom, un ensemble de représentations relativement diverses et convergentes.

3.2. Les Mauges : les contours d'un nom, les représentations des acteurs

La première région connue des Mauges se situait entre un affluent de la Loire (la Moine) et la Sèvre. Les Mauges, c'est d'abord et avant tout un espace géographique enclavé entre la Loire et la Sèvre. Hubert Brunet (1995) dans sa thèse de géographie évoque les Mauges comme étant un « *territoire fermé, protégé, car difficile d'accès* » en raison de la Loire qui borde le territoire et qui était difficile à franchir.

Qu'il soit qualifié de territoire situé ou « enclavé » entre Nantes, Angers et Cholet, les Mauges sont cette partie du département de Maine-et-Loire bordée par la Loire sur une trentaine de kilomètres. D'autres cours d'eau, notamment des affluents de la Loire et de la Sèvre nantaise (Evre, Moine, l'Hyrôme) arrosent ce territoire.

Au 21^e siècle, la Loire ne constituant plus une barrière physique, nous avons voulu savoir comment les élus et habitants se représentaient les Mauges. A la question « à quoi renvoie le nom les Mauges ? » lors des entretiens avec les maires et maires délégués, la très grande majorité se réfère à une période plus ou moins récente en lien avec la création des CC qui selon eux, ont par ailleurs facilité la mise en place des communes nouvelles. Pour ce qui est de la signification du nom les Mauges, très peu (cinq enquêtés au total) ont donné une réponse en se référant à la signification originelle lors des enquêtes.

Selon un enquêté habitant à Chemillé en octobre 2018, Mauges est une contraction de « *mauvaises gens* ». En effet, ces gens étaient jugés mauvais par le général César qui, arrivé d'Angers découvrit l'existence, de l'autre côté de la Loire d'« *un petit territoire de chouans* » aux portes de la Vendée. La Loire et les habitants (les chouans) lui auraient fait obstacle, et il se serait arrêté aux Ponts-de-Cé, commune intégrée aujourd'hui à Angers Loire métropole, renonçant ainsi à son projet de conquérir cette partie du territoire où les gens étaient dans un entre soi. Cette attitude s'expliquerait par les désastres de guerre que le territoire a subis et qui ont causé d'importantes pertes matérielles et en vies humaines. En se reconstruisant, ces chouans se seraient refermés, repliés sur eux-mêmes.

Une mairesse déléguée de la CN Mauges-sur-Loire en novembre 2018 fait le même constat. Elle commence par définir les Mauges comme un « *territoire fermé, pas accueillant, délimité, clos* ». Mais cette représentation a bien évolué car la même élue fait un réemploi de l'adjectif « clos » comme un atout. Les Mauges, « *c'est un quart du département* » de Maine-et-Loire et c'est aujourd'hui la deuxième plus grande intercommunalité, ce qui relègue au troisième rang l'agglomération du Choletais du point de vue démographique.

Pour la grande majorité des enquêtés, les Mauges, c'est un territoire d'usines à la campagne, où les gens savent se prendre en charge. Ils ne se reposeraient pas sur l'État qui leur paraît lointain. Les Mauges sont aussi un territoire « *rural, dynamique* » (enquêtes de terrain thèse). Selon nos enquêtes de terrain, l'adaptation aux rudes conditions de travail et à la pauvreté du sol ont conduit les habitants à aller vers l'élevage plutôt que l'agriculture. Cette activité a favorisé le développement du bocage, un élément écologique et structurant du paysage. Pour 221 élus enquêtés, 60 % qualifient leur territoire de rural contre seulement 2 % qui le qualifient de « périurbain ». L'attachement à l'histoire industrielle fait dire à 22 % que leur territoire est agricole et industriel. Ils mettent également l'accent sur la population qui se renouvelle, les entreprises qui se créent et l'opportunité qu'offre la création Mauges communauté en termes de visibilité aux niveaux départemental et régional, voire national.

4. Les Mauges : une situation géographique favorable à l'emploi ?

Ainsi, la construction des Mauges s'est faite au gré des guerres, de la capacité de ses acteurs à se réinventer au travers d'initiatives de réseaux familiaux, amicaux et par le clergé. En plus du patrimoine matériel et immatériel laissé par la guerre, l'industrie de la chaussure est un autre marqueur fort du paysage des Mauges. Et d'autres paramètres permettent d'expliquer le plein emploi dont bénéficie ce territoire de nos jours. Parmi ces facteurs, nous en retiendrons deux pour notre analyse : l'accessibilité et l'attractivité.

4.1. L'accessibilité, un facteur de visibilité et d'attractivité

Il faut entendre par accessibilité, l'« *ensemble des possibilités effectives pour relier deux lieux par un déplacement ou pour accéder à un service* » (Hoyez, 2015). Cette accessibilité concerne aussi bien la ressource à atteindre que le réseau. Nous nous intéresserons ici aux réseaux et aux équipements en tant que ressources concourant à l'attractivité territoriale. Ce concept essentiellement spatial ne renvoie pas uniquement à la possibilité d'atteindre un lieu mais également l'effort fourni pour y parvenir. Ainsi l'accessibilité prend en compte le réseau

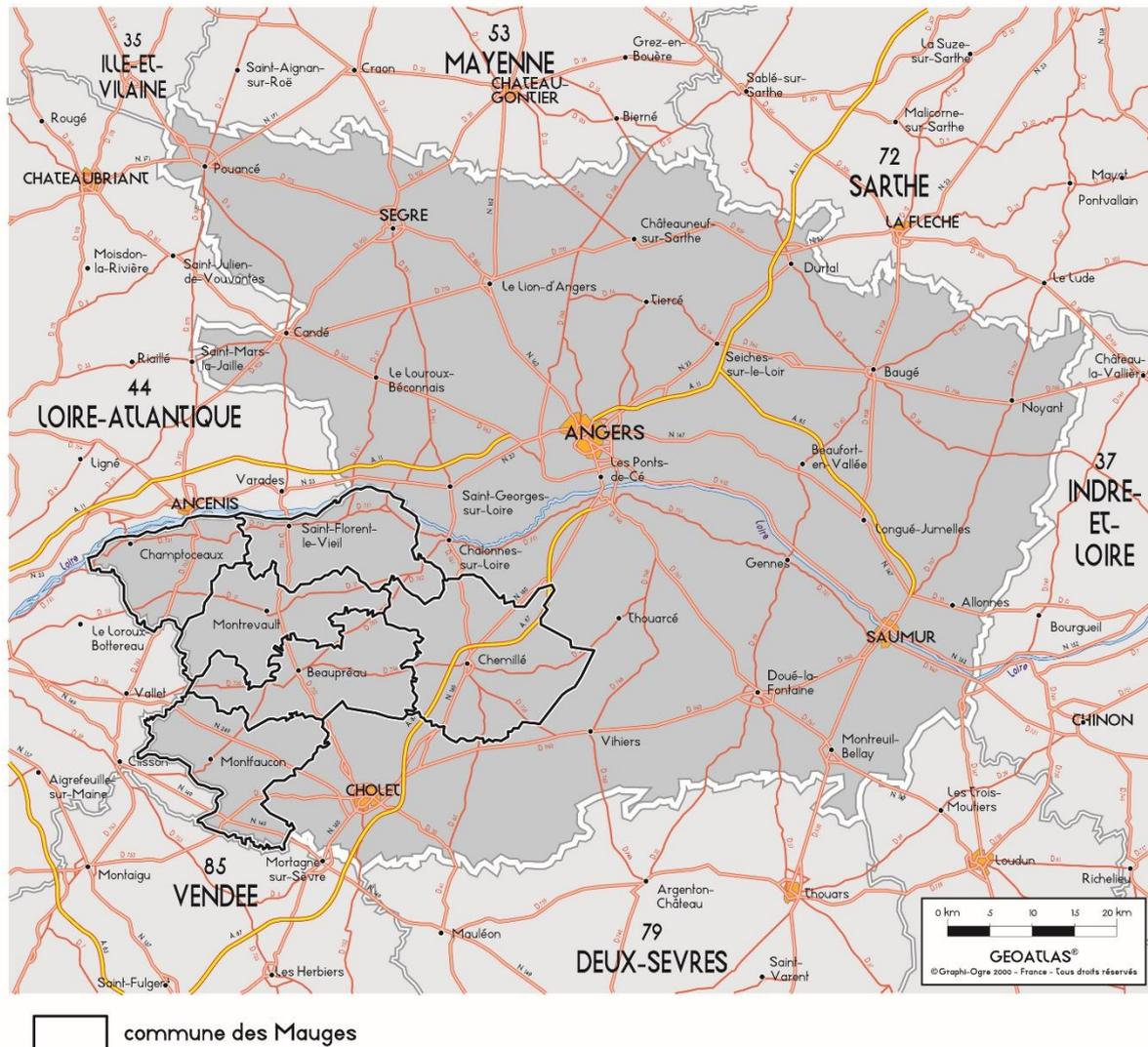
de déplacement, le mode de déplacement et la réglementation en vigueur. Et l'accessibilité passe aussi par le numérique.

Parce qu'il reste toujours de nombreuses communes mal desservies, par décret du 1^{er} avril 1992, l'État avait décidé d'équiper le territoire national de « *12 100 kms d'autoroute et 4 400 kms de routes de grandes liaisons et d'aménagement du territoire* » (Kermorgant, 1997). L'objectif à terme est que toutes les communes aient un accès autoroutier à 30 minutes ou à 30 kilomètres maximum. La France métropolitaine atteint cet objectif de rapprochement des communes d'un accès autoroutier dans les années 2000. Ces politiques successives d'équipements en axes de communication ont été très impactantes pour les Mauges (fig. 14).

L'enclavement évoqué pour les Mauges tenait à la Loire infranchissable à une époque ; mais après la seconde guerre mondiale, les premières voies rapides sont construites et ont peu à peu essaimé le territoire national et impacté les Mauges. L'autoroute A11 encore appelée l'Océane reliant Paris à Nantes en sa première section, a été achevée en 1966. Cette autoroute traverse ou passe très près de nombreuses communes historiques des Mauges (La Varenne, Liré, Drain, Bouzillé, Champtoceaux, Saint-Florent-le-Vieil). Le mémoire de maîtrise réalisé par Renaud Kermorgant (1997) sur les « Effets géographiques des échangeurs autoroutiers en milieu rural » dans les Mauges montre que grâce à son positionnement dans le triangle Nantes-Angers-Cholet, et en limite de la Vendée (Roche-sur-Yon), les Mauges ont pu avoir une desserte routière relativement étoffée. Et elle s'est renforcée grâce à l'autoroute A 87 longue de 129 kms mise en service au début des années 2000 et qui relie cette agglomération à Angers. Ce tracé a profité aux Mauges, notamment la commune nouvelle Chemillé-en-Anjou.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 14. Les Mauges en Pays de la Loire, des routes pour se désenclaver et rester attractif



En plus de ces routes, un aéroport est construit à Ancenis, commune contiguë des Mauges. Plusieurs lignes ferroviaires traversent également ce territoire (Nantes-Angers, Nantes-Cholet). L'un des avantages immédiats, c'est la fluidité dans la circulation des biens et des personnes tant à l'échelle de ce territoire que du département dans lequel il est situé.

Au final, le Maine-et-Loire, au regard des données du Ministère en charge des Transports, Service de la Donnée et des Études Statistiques (2017), et au prorata de sa superficie, se révèle comme un département pourvu en routes et voies communes à l'échelle régionale (tab. 10).

Tableau 10. Routes et voies communales pour rendre accessibles les territoires

	Autoroutes		Routes nationales		Routes départementales et communales	
	En km	%	En km	%	En km	%
Loire-Atlantique	91	12	230	55	19 700	26
Maine-et-Loire	194	26	47	11	16 375	22
Mayenne	57	8	145	34	8182	11
Sarthe	242	32	0	0	13350	18
Vendée	164	22	0	0	16941	23
Région Pays de la Loire	748		422		74 548	

Source : Ministère en charge des transports, Service de la Donnée et des Études Statistiques, 2017

Le Maine-et-Loire par exemple compte plus de kilomètres d'autoroutes que les départements de Loire-Atlantique et de Mayenne réunis et se positionne au deuxième rang derrière la Vendée qui quant à elle est dépourvue de route nationale, au même titre que la Sarthe. Même si ces constats en soi ne sont pas exceptionnels, ils font que ce département est accessible dans son ensemble et cette situation profite à Mauges communauté, second EPCI à fiscalité propre depuis 2016.

Dans ce sens, et pour rester attractif, le SCoT (Schéma de cohérence territoriale), entendu comme document de planification stratégique à l'échelle intercommunale est créé par la loi « Solidarité et Renouveau Urbains » (SRU) en décembre 2000. Son objectif est de permettre « *la mise en cohérence des différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, environnement...) sur de larges bassins de vie* » (Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013) par les acteurs locaux.

Celui du Pays des Mauges a été élaboré en 2013 et a intégré plusieurs enjeux en termes de mobilités entendues dans son double sens par Emmanuelle Bonerandi (2004) comme « *celui de processus avéré (qui se traduit en mouvements effectifs, généralement dans un espace de métrique euclidienne) et celui de potentiel, de virtualité non actualisée, qui est ce qui autorise le mouvement réalisé, c'est-à-dire le déplacement* » tant de personnes que de biens. Les enjeux de ce SCoT consistent à notamment :

- Engager un plan mobilités dans la perspective d'articuler les politiques de services et d'infrastructures,

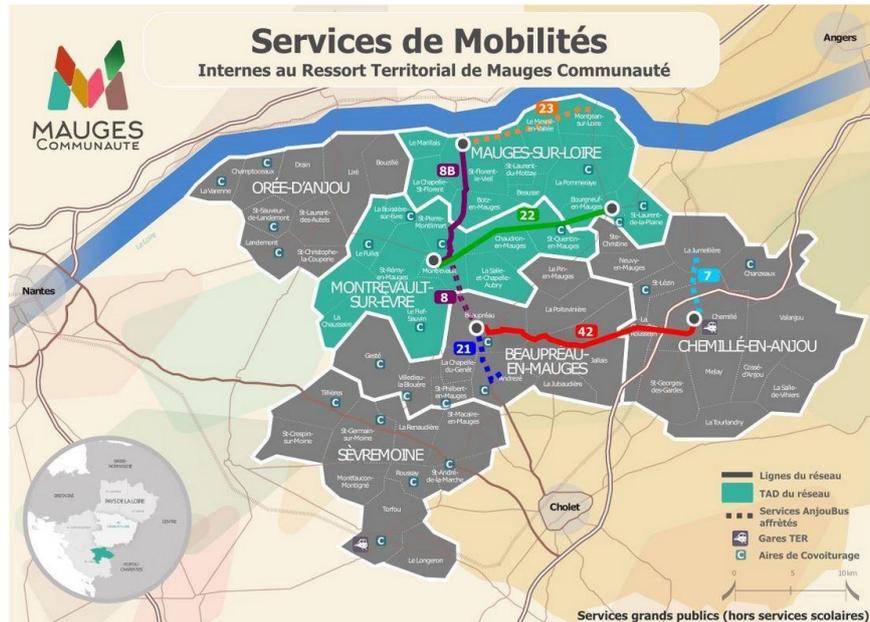
GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- « Renforcer les pôles, surtout les principaux, en capitalisant sur des « mobilités organisatrices » du territoire (exemple du rabattement vers les gares de Torfou-Le Longeron, Chemillé, Ancenis...) »,
- « Faciliter les connexions des liaisons douces avec des voies dédiées entre les pôles ».

Pour continuer à se renforcer et s'adapter aux différentes mutations (réorganisation territoriale...) que connaît ce territoire, le SCoT de 2013 a été révisé, et sa révision est prescrite le 19 juin 2019 (préfecture de Maine-et-Loire, 2021).

En se positionnant depuis janvier 2017 comme l'interlocutrice unique en termes des services de mobilité sur l'intégralité de son périmètre, Mauges communauté s'assigne une double mission. La première, « apporter une offre de proximité à des publics spécifiques, au côté de la desserte par les lignes TER (Train express régional) et Anjoubus ». Cela passe par la mise en place du TAD (transport à la demande), des transports scolaires mutualisés, de « Gare mobile », des aires de covoiturage et des bornes de recharge pour véhicules électriques (fig. 15).

Figure 15. Développer l'offre de services en mobilités pour plus d'attractivité



Source : Bilan SCoT Mauges communauté, juillet 2018

La deuxième ambition affichée dans le SCoT est d'inscrire le territoire dans les flux urbains régionaux. Pour y arriver, une coopération renforcée entre territoires voisins est envisagée. Dans ce sens, en 2017, trois agents ayant pour mission de conseiller en mobilité et en transport scolaire ont été recrutés pour animer une plateforme de réservation dédiée. Ces

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

différentes offres multimodales accroissent les flux de circulation dans les Mauges, comme dans de nombreux territoires par ailleurs.

Si pour 54 % des Français (enquête TNS – SOFRES de mai 2010 « les Français et les nuisances sonores » - ministère du Développement durable)⁶⁷, le bruit des transports (trains, avions, circulation...) constitue la principale source de nuisance sonore et de pollution atmosphérique, et que par conséquent des voix s'élèvent contre eux, les habitants des Mauges semblent s'accommoder de leur présence. La plupart y voit un moteur de développement, d'attrait territorial et d'accessibilité permettant de rendre le territoire plus visible pour la captation de nouvelles entreprises et de nouveaux ménages désireux de venir s'installer.

4.2. Mauges communauté, une croissance démographique annuelle à + 1 %

Avec un taux d'accroissement moyen annuel de + 1 % sur la période 1968-2015 (Insee, 2018), Mauges communauté se classe parmi les territoires les plus dynamiques de la région des Pays de la Loire. En 48 ans, sa population a augmenté de + 46 %, se démarquant ainsi du département de Maine-et-Loire (+ 39 %) et de la région (+ 44 %). Mais comparativement aux départements de Loire Atlantique et de Vendée, sa croissance reste modeste (tab. 11). Pour obtenir l'évolution moyenne sur la période de recensement (1968 - 2015), nous avons calculé l'évolution sur une cinquantaine d'années, puis une moyenne annuelle.

Tableau 11. Dynamique sociodémographique entre 1968 et 2015 en Région des PdL

	Pop. en 1968	Pop. en 2015	Evol. 1968 à 2015	Evol. moy/annuelle
Pays de la Loire	2 574 836	3 718 843	44%	+ 0,9%
Loire-Atlantique	858 800	1 365 360	59%	+ 1,2%
Maine-et-Loire	583 904	810 632,8	39%	+ 0,8%
Mayenne	251 660	308 211,6	22%	+ 0,5%
Sarthe	461 072	568 175,2	23%	+ 0,5%
Vendée	419 400	666 463,5	59%	+ 1,2%
Mauges com⁶⁸.	82 896	120 493	46%	+ 1,0%

Source : Insee, base historique des recensements de la population, exploitation complémentaire. Recensement de la population de 2015

⁶⁷ URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/bruit-nuisances-sonores-et-pollution-sonore> page mise à jour en janvier 2021 (page consultée le 23/12/2021).

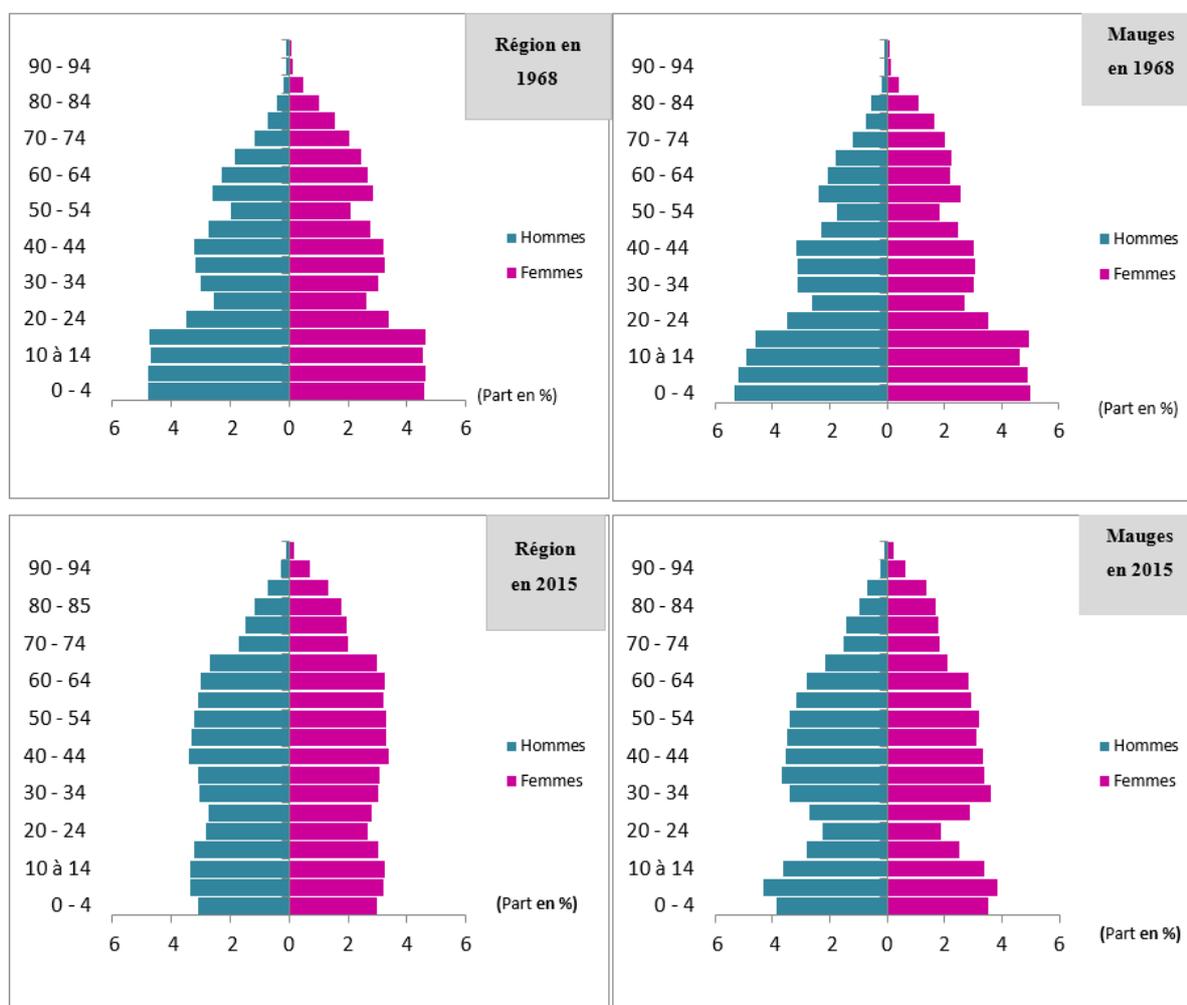
⁶⁸ Les données démographiques par CC devenues CN sont renvoyées en annexe n° 1

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Ces données confortent l'idée d'un territoire les Mauges qui résiste aux crises successives (mutation des campagnes, déprise démographique, etc). Cette résistance aux crises qui se traduit par une dynamique territoriale va servir d'argument politique aux élus dans le cadre des reconfigurations territoriales locales ayant abouti à la création des CN et de Mauges communauté.

C'est également un défi puisque, outre cette croissance démographique globale enregistrée, l'étude de la structure de la population par tranches d'âges révèle l'existence d'une mutation importante de la population, sur la même période, et à tous les niveaux (de la région à l'EPCI), au moins dans les Mauges (fig. 16).

Figure 16. Pyramides des âges entre 1968 et 2015 : vers une généralisation du vieillissement



Source : Insee, Base historique des recensements de la population 1968 à 2015, exploitation complémentaire ; Réalisation : Ohoussa, A., 2022

Le phénomène de « *papy-boom* » touche plus la région que Mauges communauté. Si en 1968, les deux échelons avaient une population des 65 ans et plus similaire soit 12 %, l'écart se

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

creuse en 2015 : 19,0 % pour la première contre 16,7 % pour la deuxième. Il faut cependant reconnaître que dans les deux cas, le « *papy-boom* » est une réalité. La pyramide des âges réalisée sur la même période confirme cette variation, tout en pointant les classes d'âge qui ont le plus fluctué. Ceux que l'Insee appelle les « jeunes » regroupant les moins de 20 ans représentaient en 1968 une part de 37,3 % pour la région contre 39,7 % pour les Mauges. Une cinquantaine d'années plus tard, cette catégorie ne compte, respectivement que pour 25,4 % et 27,8 %.

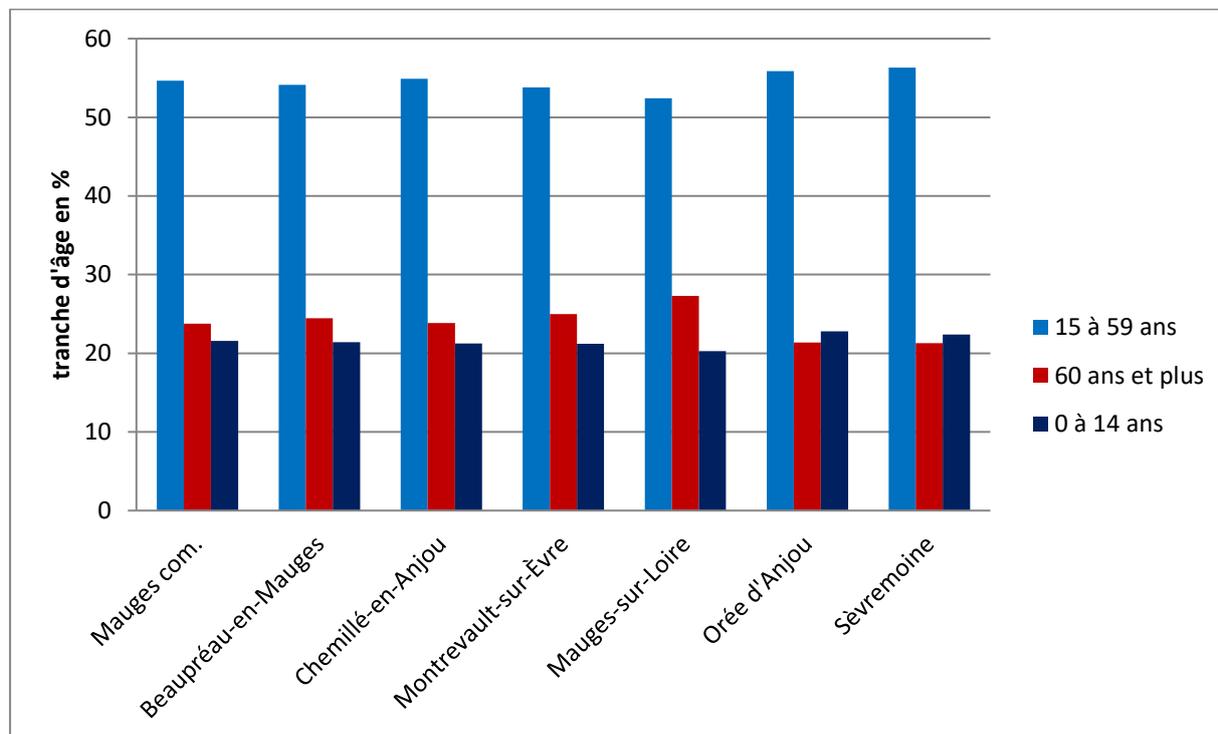
A une échelle plus fine, au niveau des six communes nouvelles des Mauges, quelques écarts sont à noter (fig. 23). L'analyse qui a été réalisée porte sur le recensement de la population de 2015, année de leur création. Sèvremoine et Orée-d'Anjou suivent la même évolution (21 %) quant à la part des 60 ans et plus contrairement à Mauges-sur-Loire qui a une part relativement forte avec plus de 27 %. L'effet de proximité géographique avec la métropole nantaise joue un rôle dans le renouvellement de la population des 0-14 ans et 15-59 ans grâce aux jeunes ménages en quête de logement plus grand à des coûts accessibles. L'administration intercommunale le dit assez clairement dans le contrat de ruralité qu'elle a rédigé fin 2016 à destination du SGAR des Pays de la Loire. Les forces et les opportunités identifiées par les acteurs du territoire font « *un solde naturel qui est toujours resté positif, avec un taux de fécondité supérieur à la moyenne* ». Sur une période plutôt longue, entre 1968 et 2017, le solde naturel reste positif selon l'Insee (2020). Il varie en effet entre 0,9 % et 0,4 %⁶⁹ en moyenne par an.

Le solde migratoire est redevenu positif depuis les années 2000, après une phase d'exode rural dans les années 1990. C'est donc un territoire où les personnes s'installent durablement, et cela explique bien la part importante de nos enquêtés qui déclarent résider dans leur commune depuis une décennie au moins. Les indicateurs économiques inscrits dans le SCoT montrent par ailleurs une dynamique qui profite de façon globale à l'ensemble du territoire, avec quelques disparités. En effet, entre 2010 et 2015 le taux annuel d'évolution des indicateurs « population » et « actifs » sont positifs pour tout le territoire et varient entre 0,2 % et 1,4 %. Quant à l'indicateur « emploi », les CN de Sèvremoine (1,50 %) et de Chemillé-en-Anjou (0,90 %) résistent aux fluctuations que connaît l'emploi. Selon plusieurs élus enquêtés, la proximité de l'agglomération nantaise, des voies rapides dont la A11 et un foncier à bas coût expliquent au moins en partie, la présence de jeunes ménages vivant sur ce territoire et allant travailler dans la métropole. Mauges-sur-Loire plus éloignée de la

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

métropole semble bénéficier d'un effet inverse. Sa population des 65 ans et + étant la plus importante de l'EPCI. Elle s'aligne ainsi sur la part nationale qui avoisine les 19 % en 2015 selon l'Insee (2016) (fig. 17).

Figure 17. Structure de la population de Mauges communauté en 2021



Source : Insee, recensement de la population en 2021 hors Mayotte

Pris globalement, les Mauges reste un territoire dynamique en comparaison avec des EPCI voisins dont l'agglomération Saumur Val de Loire (diagnostic territorial Saumur Val de Loire, 2017), le département de Maine-et-Loire et même la région. Ce dynamisme se mesure aussi par le bas taux de chômage dans les Mauges.

En effet, sur les neuf EPCI à fiscalité propre que compte le département, seule la communauté de communes Loire-Layon-Aubance a un taux de chômage similaire aux Mauges, soit 5 % en 2007 et 6,4 % en 2017. Selon l'Insee (2020), les sept autres EPCI ont un taux variant sur l'année 2017 entre 7,3 % (Vallées Haut-Anjou) et 12,4 % (Anjou Bleu Communauté), (tab. 12).

Dans le contexte de recomposition territoriale, ces chiffres constituent des "arguments de vente" importants pour les élus pour démontrer l'efficacité des choix politiques et

⁶⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200060010>

administratifs (regroupement ou mutualisation de services) qu'ils opèrent au nom de leurs populations et pour leur territoire.

Tableau 12. Population de 15 à 64 ans par type d'activité

	2007	2012	2017
Ensemble	69 681	72 412	73 004
Actifs en %	77,8	79,1	80,1
Actifs ayant un emploi en %	72,9	73,2	73,6
Chômeurs en %	4,9	6,0	6,5
Inactifs en %	22,2	20,9	19,9
Élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés en %	7,2	6,5	7,0
Retraités ou préretraités en %	8,7	9,5	8,3
Autres inactifs en %	6,2	4,9	4,6

Sources⁷⁰ : Insee, RP2007, RP2012 et RP2017, exploitations principales, géographie au 01/01/2020.

4.3. Dynamiques socio-économiques dans les Mauges : savoir s'adapter aux changements

Pour Sylviane Tabarly et Jean-Benoît Bouron (2021), la notion de dynamique se rapporte à « *un changement, une évolution et, par extension, une capacité à changer, à évoluer. La notion ne doit pas être interprétée uniquement en termes de croissance positive* ». Cette évolution, qu'elle soit positive ou négative est le résultat à un moment donné, des héritages et des choix d'acteurs divers qui ont, et qui marquent de leur empreinte les territoires. De l'activité agricole à celle plus industrielle (extraction minière, usines de la chaussure), en passant par l'histoire, les Mauges sont un territoire dynamique malgré de récurrentes difficultés propres aux territoires ruraux. Dans quelle mesure les réponses apportées par les acteurs des Mauges participent-elles à l'attractivité du territoire ? Comment réussir à tirer son épingle dans ces espaces en constante évolution ? Les Mauges bénéficient-elles d'un statut particulier ?

⁷⁰ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200060010#chiffre-cle-5>

4.3.1. Agriculture : un secteur de poids dans les Mauges malgré la crise

La baisse des effectifs dans le monde agricole est un fait (Bost, 2014). En 1982, la France comptait encore 7,1 % d'agriculteurs parmi les actifs. En 2019, ils ne sont plus que 1,5 % et la moitié d'entre eux ont 50 ans ou plus (Insee, 2020). Les Mauges aussi connaissent cette baisse des effectifs dans la mesure où entre 2000 et 2010, le territoire perd 3 770 actifs, chefs d'exploitations et coexploitants et passent de 15 340 actifs à 11 550 (Agreste, recensements agricoles 2000 & 2010). La réponse des acteurs à cette crise passe par l'adoption de deux grandes mesures : l'une consiste à pérenniser et à renforcer les dispositifs coopératifs existants de longue date (CUMA, GAEC), et l'autre, à diversifier l'activité agricole. Il s'agit entre autres des ventes en circuits-courts, de la production d'énergie, de la création des fermes pédagogiques et de l'hébergement touristique. Ces choix semblent porter leurs fruits ; car en 2018, on compte encore 12 % d'établissements actifs en agriculture contre seulement 8 % pour le département de Maine-et-Loire. On peut, par exemple, lire dans leur schéma de cohérence territoriale (révision 2018) que « *l'agriculture reste un secteur spécifique des Mauges [avec] 10,9 % des emplois en 2015 contre 5,8 % pour le département de Maine-et-Loire* ». Pour le dire autrement, l'agriculture telle que vue par les acteurs notamment politiques est porteuse d'avenir et constitue l'une des bases de leur économie. L'Observatoire régional économique et social (2011) et Ouest-France Entreprises (2012) notaient une présence marquée des Mauges dans l'élevage bovin ou la production des plantes à Chemillé-en-Anjou (ancienne CC Région de Chemillé) considérée comme la « capitale des plantes médicinales en Europe »⁷¹.

De diverses autres façons, dans les Mauges, les acteurs se saisissent des opportunités offertes par des politiques publiques déployées au niveau national. Pour exemple, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 impulse un Programme National pour l'Alimentation (PNA), dont l'objectif principal est la sécurité alimentaire dans une optique de qualité ; puis est lancé le Programme National Nutrition Santé (PNNS) en 2011 (fusion en 2019) ; enfin, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 lance le Projet alimentaire territorial (PAT). Dans ce sens, la feuille de route pour 2016-2018 du PCAET présente le PAT comme un véritable levier pour donner du sens à la transition écologique et énergétique du territoire recomposé. « *Politique alimentaire et climat se rejoignent complètement* » d'autant que le

⁷¹ URL: https://www.wiki-anjou.fr/index.php/%C3%89conomie_de_l%27Anjou_et_de_Maine-et-Loire#cite_ref-lacroix-25janvier2013_9-0

CPIE est un acteur central autour d'une dynamique « Manger sain et local ». Sur cette période émergent aussi des projets qui répondent aux spécificités locales, par exemple un projet d'incubateur territorial TerraLAB à Orée-d'Anjou pour définir un dispositif d'aide à l'installation de maraîchers afin d'alimenter en particulier la légumerie prévue à Mauges-sur-Loire. Sur la période 2020-2022 ont été ciblés deux piliers : une restauration collective « responsable »⁷², apte à répondre aux objectifs de la loi Egalim et la logistique d'une part, l'animation territoriale⁷³ d'autre part » (Margetic et Ohoussa, 2021).

De façon corrélative, « *l'effondrement de l'emploi dans l'agriculture* » (Jousseume et Kali, 2014, p. 32) observé depuis les années 1970 se compense par une montée en puissance d'autres secteurs comme celui des commerces, de l'industrie, la construction, l'administration, la santé et services divers.

4.3.2. Mutation des activités en milieu rural : une bascule en faveur du secteur des services

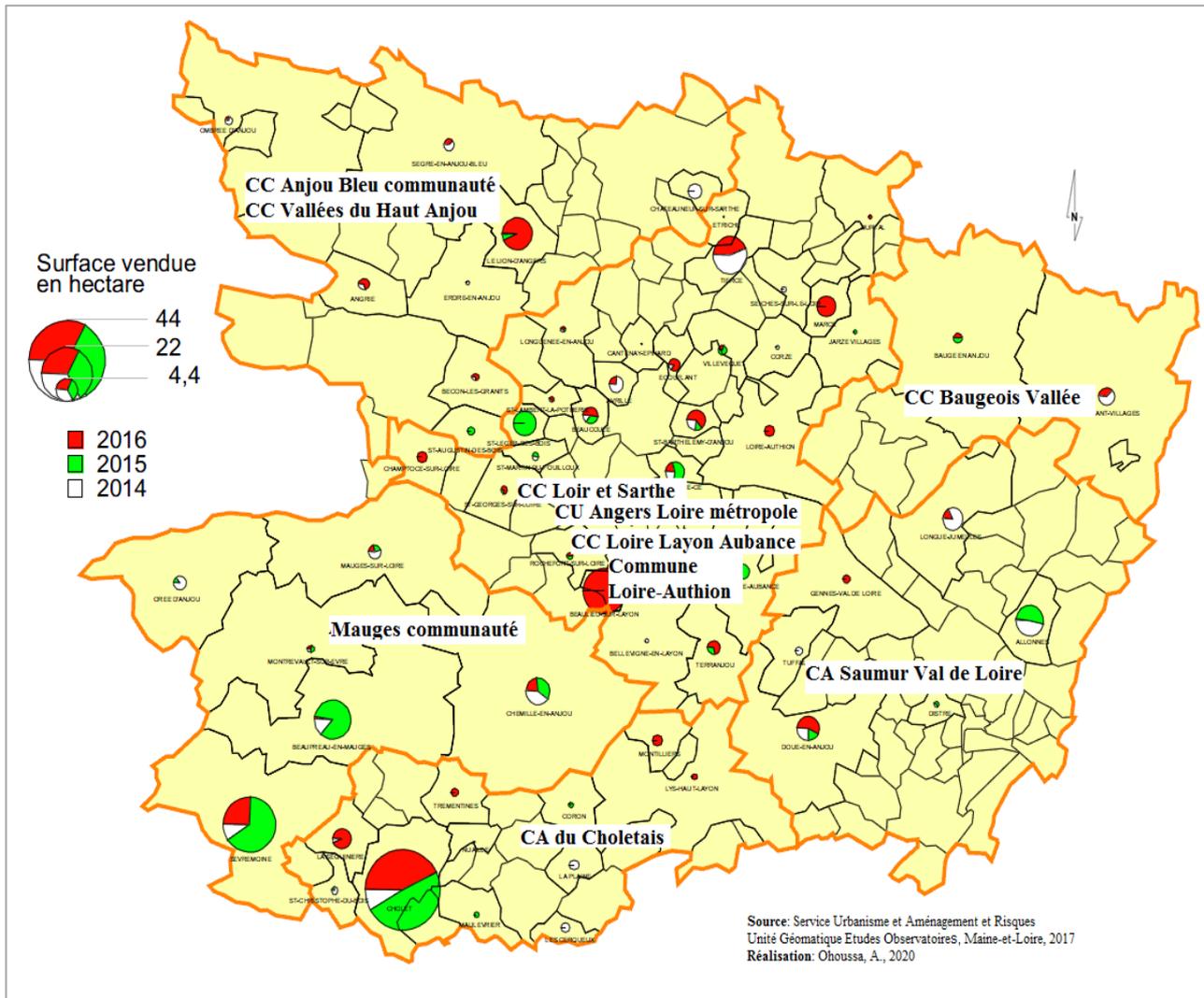
Le service d'urbanisme et aménagement de Maine-et-Loire a réalisé une carte montrant la dynamique d'installation des entreprises sur son territoire à partir du découpage en SCoT. En observant la dynamique de création à l'échelle des communes ou communes nouvelles, celles les plus proches de la « voie rapide » attirent un peu plus les entreprises (fig. 18).

Ainsi les communes de Cholet, Sèvremoine et Bellevigne-en-Layon sont celles qui ont la part des surfaces les plus importantes vendues. Cela s'explique d'une part par la proximité de la métropole nantaise, et d'autre part, par l'accessibilité croissante due à l'autoroute A87 et des gares ferroviaires à Cholet, Torfou (commune déléguée de Sèvremoine) ou Chemillé-en-Anjou.

⁷² Autour de trois entrées : justice sociale, santé et éducation ; environnement ; dynamisme et ancrage territorial (<https://www.maugescommunaute.fr/des-services/transition-ecologique/pat/>). Existe un objectif d'exemplarité affirmé, que reflète l'obtention du label « Mon restau responsable » attribué par la fondation Hulot à cinq restaurants (et 6 autres en cours) (entretien, 2019).

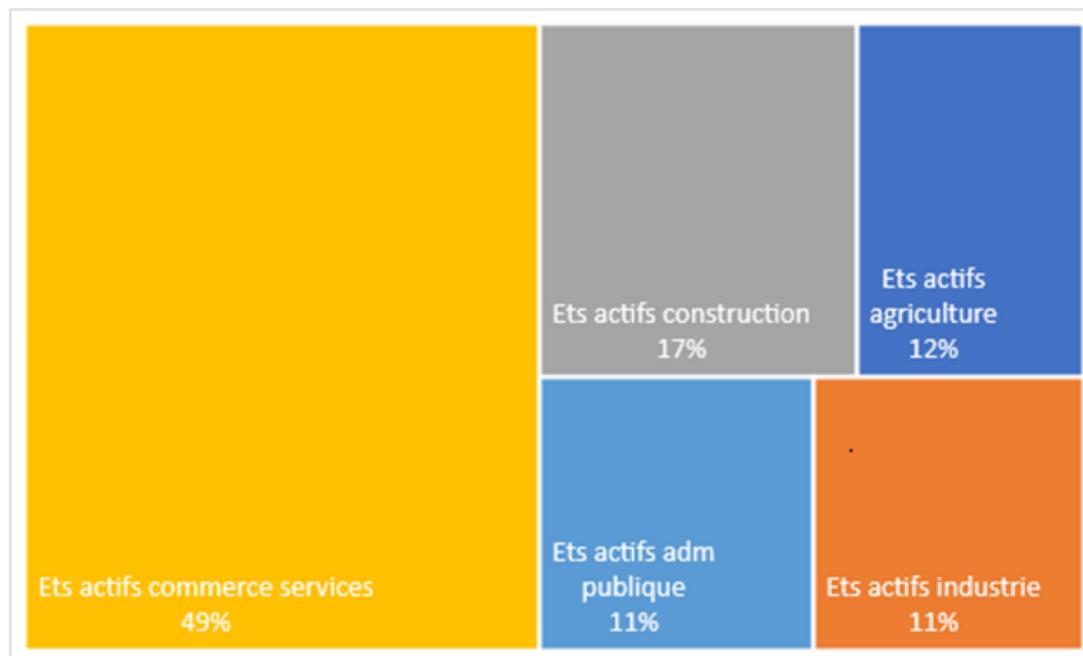
⁷³ Trois déclinaisons : accompagnement à la formation, à la diversification vers le maraîchage et à l'installation de producteurs sur le territoire ; Organisation de temps d'échanges avec les consommateurs et actions de sensibilisation à l'achat local et au manger sain ; Construction d'un réseau local Mauges autour du Manger sain et local sur le territoire.

Figure 18. Surfaces vendues par communes dans les zones d'activités entre 2014 et 2016



On peut aussi voir dans ces installations une constance des efforts fournis par les acteurs politiques dans la mesure où la dynamique s'est accentuée alors que de 2014 à 2016, le territoire a connu de nombreux changements politiques (renouvellement des mandats communaux, création des communes nouvelles et d'EPCI plus grand) qui auraient pu freiner l'élan de créations d'entreprises. La part de créations d'établissements en industrie dans les Mauges est d'ailleurs passée de 10 % à 11 % (Insee, 2021). Sur les 351 établissements actifs dans le secteur industriel que comptent les Mauges fin 2018, 26 % sont installés à Sèvremoine et 20 % à Beaupréau-en-Mauges, anciens « bastions » de l'industrie de la chaussure. Et tout comme l'agriculture (12 %), ce secteur semble lui aussi résister à la crise, sans pour autant empêcher le développement du secteur des commerces et des services (fig. 19).

Figure 19. Prédominance des commerces et services dans les Mauges



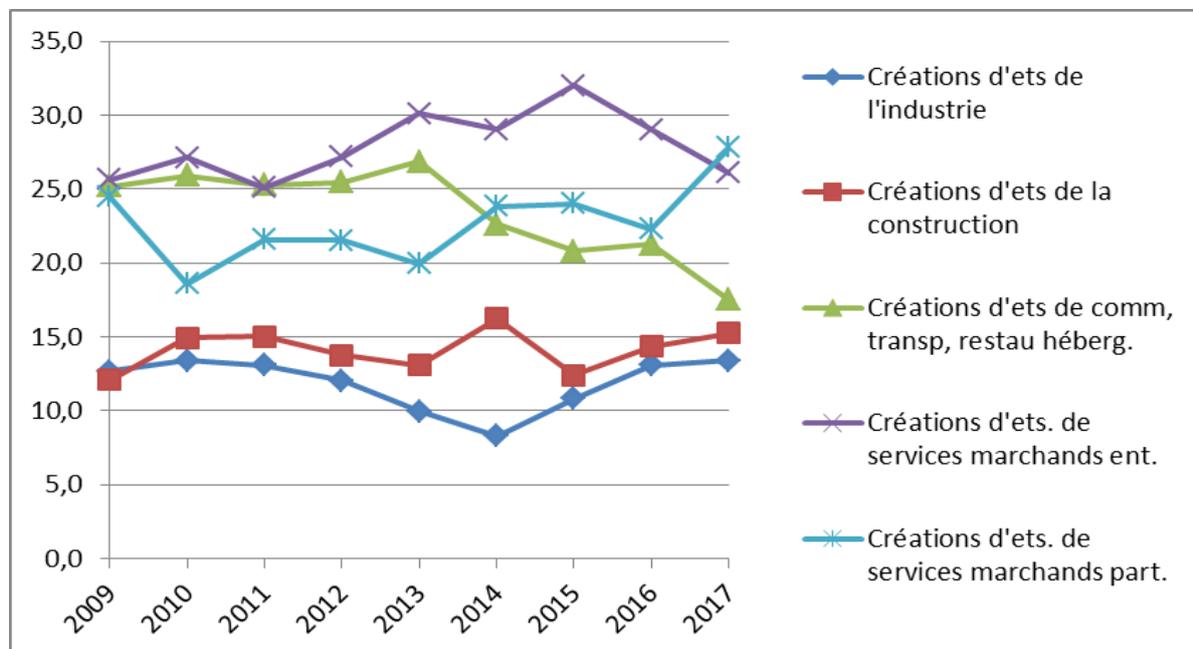
Source : Insee, 2021, Recensements de la population - Etat civil – Flores, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal.

Près d'un établissement sur deux est investi dans les commerces et services. Les établissements industriels restent présents dans un territoire identifié par le passé comme faisant partie du district industriel du Choletais, mais ils ne sont plus majoritaires. C'est une mutation qui touche aussi le secteur agricole dont la part des établissements actifs est de 12 %. Les établissements actifs construction avec 17% ont une longueur d'avance trois secteurs comme le montre la figure 20 et cette dynamique est à relier à une urbanisation en hausse pour l'accueil de nouvelles populations et pour les rénovations.

Le territoire bénéficie d'une dynamique positive globale. Nous le verrons lors du traitement des données d'enquêtes de terrain que certains acteurs locaux y voient du dynamisme et une certaine « résilience »⁷⁴ face aux difficultés économiques (fig. 20).

⁷⁴ Extrait de l'entretien avec le maire d'Orée d'Anjou, janvier 2018.

Figure 20. La création d'établissements économiques, une clé de compréhension de la dynamique des Mauges



Source : Insee 2018, Répertoire des entreprises et des établissements

Ces entreprises implantées dans les Mauges sont de petites tailles, plutôt locales et peu exportatrices. Elles sont, dans leur grande majorité, caractérisées par l'absence ou un très faible nombre de salariés. En 2015, le territoire comptait 9 163 établissements actifs et ceux ayant entre 1 et 9 salariés représentaient 24,4 % contre 7,3 % pour ceux employant 10 salariés ou plus. Quelques écarts sont tout de même à noter d'une CN à une autre : 8,3 % d'établissements de 10 salariés ou plus en Sèvremoine contre 5,8 % à Orée-d'Anjou, toutes deux sous l'influence de la métropole nantaise. Selon l'observatoire de l'entrepreneuriat-CCI⁷⁵ (2019), près d'un tiers des créations dans les Mauges sont des micros-entreprises ou entreprises individuelles (tab. 13).

⁷⁵ <https://www.maineetloire.cci.fr/observatoires/observatoire-de-lentrepreneuriat-en-maine-et-loire>, (page consultée le 09/07/2020)

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 13 : Les secteurs créateurs d'emplois



Ce tableau ciblé sur une période récente et très courte vient confirmer les constats précédents, à savoir que les Mauges sont un territoire dynamique où se crée et se maintient l'emploi. Les microentreprises ou entreprises familiales qui ont fait l'histoire de cet espace perdurent, même si les activités et les secteurs ont changé, passant majoritairement de l'agriculture et des usines aux entreprises de services à la personne et non marchands.

On peut citer, au nombre des entreprises du territoire, le Comptoir agricole des Mauges⁷⁶ spécialisé dans la concession de matériels agricoles (49 employés) ou le groupe Grimaud et frères qui, au gré des innovations et des partenariats, passe de l'entreprise familiale d'éleveurs de canards en 1966 à un groupe de référence mondiale dans le domaine avicole et des biotechnologies. Le groupe se laisse en effet porté par le progrès scientifique et crée la société Vivalis en 2000 centrée sur les biotechnologies (sélection de poules pondeuses, une sélection porcine, une branche aquacole, etc.). L'histoire retiendra que tout est parti de l'ancienne entreprise familiale de Roussay⁷⁷ (Sèvremoine) avant l'expansion du groupe dans le monde (Asie, Brésil, Pologne).

Pour continuer à préserver son économie en général, et celle agricole en particulier, les acteurs des Mauges se dotent de plusieurs labels et appellations : des IGP (indication géographique protégée) ou des AOC/OAP (appellation d'origine contrôlée/protégée) dont le nombre de produits varie d'une CN à une autre. Mauges-sur-Loire⁷⁸ par exemple compte en

⁷⁶ URL : <https://fr.kompass.com/c/comptoir-agricole-des-mauges/fr5431934/> (page consultée le 03/03/2022)

⁷⁷ <https://grimaud.com/histoire/> (page consultée le 22/03/2022)

⁷⁸ URL : <https://www.annuaire-mairie.fr/ville-la-pommeraye-49.html#appellation> (page consultée le 22/03/2022)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

2022, 16 AOC et 4 IGP allant de la viande (Bœuf du Maine, Maine-Anjou, Volailles d'Ancenis) au vin (Anjou mousseux blanc, Anjou mousseux rosé, Crémant de Loire blanc, Crémant de Loire roséen passant par la pâtisserie (brioche vendéenne). Sèvremoine, avec types de produits alimentaires traditionnels issus d'un savoir-faire compte 8 IGP et 1 AOC. Tout ceci participe de ce que Frédéric Richard, Julien Dellier et Greta Tommasi qualifient de « renaissance rurale » (Richard et al, 2014). Les Mauges comme d'autres campagnes, dont celle de la Dordogne ne déclinent pas, mais se réinventent sans cesse et s'adaptent.

La bascule dont nous parlons en titre est à relier à l'évolution statistique, au nombre d'établissements actifs créés ou existants par secteur, en particulier celui du commerce et des services.

Conclusion

A travers ce troisième chapitre de la première partie, j'ai présenté le terrain d'étude et montré qu'il a une histoire séculaire fort diversifiée dont le présent n'est que le reflet et le témoignage. De la guerre de Vendée au choix du nom les « Mauges », en passant par la situation géographique, les activités économiques et le catholicisme, on est dans quelque chose d'orchestré, d'organisé, sciemment ou non. En effet, les Mauges donnent à voir un territoire dynamique et homogène - du point de vue administratif au moins -, chose difficilement observable ailleurs en France, malgré le long travail législatif des dix dernières années (2010-2020).

L'homogénéité dont je parle tient à la construction d'une communauté d'agglomération autour de communes dites nouvelles (loi NOTRe) exclusivement. Au-delà donc de ce constat, c'est la gouvernance de ce type de territoire qui nous intéresse. Et pour s'en rendre, nous avons eu besoin de faire du terrain pour mieux cerner ce territoire. Quel rôle joue-t-il et comment s'y prendre en tant que géographe ?

Paul Claval l'affirme d'emblée : « [...] presque toutes les sciences sociales font appel au terrain : elles passent par une phase où celui-ci tient une place essentielle dans leur construction » (Claval, 2013). Faire du terrain implique la délimitation d'un espace, la quête de réponses à des questions que l'on se pose, l'identification d'une situation et des acteurs en interaction. La pratique du terrain dont le but est la collecte des données (chiffres, énoncés ou caractères sous forme brute) « *garantit l'authenticité des observations* » (ibid). Pour garantir cette authenticité, des choix de méthodes et outils se sont imposés. Le sujet traité et le terrain exploré ont orienté vers le questionnaire en face-à-face et l'entretien semi-directif. A ces enquêtes de terrain, il faut ajouter les données statistiques institutionnelles et de la presse. L'ensemble de ces informations met en lumière des acteurs et des pratiques caractéristiques d'un territoire, des orientations politiques guidées par l'ambition d'exister dans un espace géographique mouvant. L'existence d'une « communauté de destin » participe de la concrétisation du projet.

Conclusion de la première partie

Gouvernance, participation citoyenne et recompositions territoriales sont les trois mots clés que nous avons essayé de mettre en articulation dans cette première partie. Le choix a été fait d'axer le concept de gouvernance sur les élus locaux, ce qui justifie que les enquêtes de terrain portent quantitativement plus sur eux que sur les autres acteurs. Ce sont eux, qui, à l'échelle locale, ont mis en œuvre la réforme territoriale voulue par l'Etat, notamment la loi NOTRe de mars 2015.

Nous nous sommes attelés dans cette première partie à poser le cadre du sujet de recherche en puisant dans les approches aussi bien de géographie, de sociologie que des sciences politiques, sans perdre de vue la dimension géographique de la recherche. Les recompositions définies comme le regroupement des collectivités territoriales dans une perspective d'efficacité de l'action publique (Portier, 2020) a concerné plusieurs échelons territoriaux : régions, intercommunalités et communes. Malgré l'existence d'une réorganisation touchant aux échelles communale et intercommunale (des communautés de communes aux communes nouvelles et du syndicat mixte du Pays à la communauté d'agglomération) dans les Mauges, nous nous sommes prioritairement positionnés sur la première en raison de son ampleur et son impact. S'intéresser aux recompositions territoriales et à leurs enjeux oblige à s'intéresser aux acteurs qui font et façonnent les territoires, en particulier les institutions politico-administratives.

Même si les concepts de territoire, de participation et de gouvernance que nous mobilisons sont anciens et à cheval sur plusieurs champs disciplinaires, ils se renouvellent ici grâce au contexte spécifique des communes nouvelles à travers lesquelles de nouvelles modalités de conduite de l'action publique s'observent, de nouvelles configurations naissent et mettent même à mal des pratiques ancrées de longue date.

Qu'il soit question de gouvernance tout court ou de gouvernement local, il faut y voir une situation où les acteurs les plus aguerris, ceux qui sont pourvus de ressources (chapitre II), se positionnent durablement et où les autres, « *suiveurs* » ou « *opposants* » (Loubet, 2011) s'éjecteront du système et s'estimeront « *victimes* » d'une réforme brutale, mise en œuvre sans concertation suffisante des différents corps de la collectivité. Quant aux acteurs externes, notamment politiques et institutionnels, ils tiennent à opérer un changement au travers des discours, des ressources financières et des dispositifs (législatifs) dans le but de résorber la crise de l'émiettement communal et plus largement, territorial.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Comment faire alors pour que ça marche ? Communiquer plus sur les bénéfices, convaincre quant au fait que l'ultime voie à prendre pour ne pas faire sombrer économiquement et démographiquement leurs petites communes rurales est celle des recompositions, les arguments peuvent être nombreux et variés. Et ces recompositions induisent de nombreuses conséquences pour les territoires : emboitements des découpages, changements d'échelles d'action et de modes de gouvernance, le tout dans la perspective du développement territorial. Ceux qui portent ce projet territorial doivent se convaincre et convaincre par les discours leurs administrés de ces choix qui ne sont pas toujours inscrits à l'agenda politique.

Afin de comprendre et d'analyser les discours mobilisés par les acteurs locaux et les motifs des choix opérés depuis 2010 (loi RCT) en particulier, nous avons mobilisé plusieurs méthodes d'enquêtes (entretiens semi-directifs, enquêtes par questionnaires, plutôt ouvertes) qui ont permis d'avoir un corpus assez dense dont quelques extraits ont été exploités dans le troisième chapitre de cette première partie sous forme de verbatim. Les deux dernières parties de la thèse seront nourries par l'exploitation de ces données au travers de photos, de traitement statistiques, cartographiques et d'analyse textuelle.

Plusieurs questions de départ, notamment comment faire participer tous les acteurs tout en visant l'efficacité territoriale, ou encore comment préserver l'identité alors que l'impératif de recomposer les territoires est devenu vital ? Les réponses n'étaient pas évidentes et les chemins pour atteindre ces objectifs sont multiples et dépendent beaucoup des spécificités et des ressources dont dispose chaque territoire. Tel territoire fera de grands bonds face à l'appel du législateur et du gouvernement national, tel autre optera soit pour le statu quo, soit pour de petits bonds.

Que nous apprend le terrain des Mauges ? Comment concilier par exemple recomposition territoriale locale et démocratie ?

DEUXIEME PARTIE : « BOULEVERSEMENT TERRITORIAL ET DEMOCRATIE »

« Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques. [...] Maintenant, on va agir, on va décider »⁷⁹.

(Sarkozy, 2008)

⁷⁹ <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00088-le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon-en-2008.php> (page consultée le 22/01/2020).

Introduction de la deuxième partie

Nicolas Sarkozy, alors président de la République fait le constat d'un émiettement territorial qui ne permet pas une bonne gouvernance du territoire. C'est pour cela qu'il commande deux rapports, l'un présidé par Jacques Attali en 2008, et l'autre par Edouard Balladur en 2009. Partant de ces deux rapports, lors de l'un de ses discours à la nation, il fait entendre que le nombre des communes doit être considérablement diminué car on ne peut pas gouverner un territoire avec une poussière de micro-communes. Le ton est donc donné et fin 2010, le législateur va voter la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) inspirée de celle dite loi Marcellin de juillet 1971 relative à la fusion des communes.

Il s'en suivra après une série de lois qui, irrémédiablement, vont conduire à la recomposition des territoires, ou du moins à leur (re)découpage. C'est ce (re)découpage qui se trouve à l'origine de ce que Gérard-François Dumont appelle le « *bouleversement territorial* » (Dumont, 2018) sous des formes diverses : réduction du nombre d'EPCI et des communes par la création de communes nouvelles. Les dernières ont, de par leur ampleur et leur caractère inédits, amené plusieurs observateurs de la vie politique à parler de « *révolution silencieuse* » au sens de Michel Debatisse (1964), notamment parce que des élus à la base (Association des Maires de France) ont contribué à porter et à « diffuser » ce projet politique d'Etat.

Au-delà du (re)découpage territorial qu'elle génère et des problématiques (inadéquation des territoires fonctionnels et institutionnels, concurrence territoriale, détricotage...) qu'elle soulève, « *la recomposition territoriale se présente avant tout comme un processus géopolitique, puisque les préoccupations politiques ont un rôle beaucoup plus important que celles d'aménagement* » (Chalard, 2010, p. 14). De la commune tout court, les élus mais aussi les agents et les habitants sont passés à la commune nouvelle (CN) qui est le regroupement ou la fusion de plusieurs communes en une seule. En plus de leur aspect quantitatif, technique et financier, ces CN révèlent de nouvelles pratiques et représentations des acteurs.

Mais c'est d'abord le regroupement à l'origine de ce « *bouleversement territorial* » que nous souhaitons questionner à l'aune de la démocratie. Ce bouleversement se fait-il en faveur ou au détriment de la démocratie dans les territoires ? Quelle est désormais la place de celle-ci dans ces « nouveaux » territoires ? Mais avant, qu'est-ce (re)découper un territoire et pour quoi faire ? Qu'entend-on par bouleversement territorial ?

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les réponses à ces questions se basent sur des données statistiques institutionnelles, des textes législatifs, mais aussi et surtout sur un corpus issu des enquêtes quantitatives et qualitatives que nous avons réalisées.

Cette deuxième partie de la thèse se structure autour de deux chapitres. Le chapitre 4 revient sur le (re)découpage de l'espace et donne à voir un travail de longue haleine aux enjeux sociopolitiques et économiques complexes. Cet exercice politique semble ne pas aller de soi, et les acteurs peuvent être confrontés à des blocages, jusqu'à renoncer quelquefois à leur projet politique ou mandat. Le chapitre 5 quant à lui, au-delà des éventuelles difficultés relatives au (re)découpage, pointe du doigt un autre enjeu sociétal majeur des régimes démocratiques et décentralisés : la démocratie participative. Nous engageons la réflexion sur ce chapitre au travers d'une question à la fois simple et complexe. Nous nous posons ici la question de savoir si la recomposition territoriale contribue ou non à asseoir la démocratie participative.

CHAPITRE IV : LE REDECOUPAGE DE L'ESPACE : UN TRAVAIL DE LONGUE HALEINE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES ET ECONOMIQUES COMPLEXES

« Les découpages spatiaux ont avant tout un objectif de gestion et d'administration. Ces maillages administratifs partitionnent l'espace et s'emboîtent sur plusieurs niveaux afin de disposer de relais efficaces du pouvoir. Découper l'espace relève de techniques, de politiques mais aussi de pratiques qui traduisent des représentations de l'espace et contribuent à lui donner une dimension politique ».

(Boulineau et Didelon-Loiseau, 2019)

Introduction du chapitre IV

La nécessité de créer des espaces complémentaires ou substitutifs aux territoires donnés permettant de développer des services publics est partagée par tous. Mais la concrétisation des recompositions territoriales en tant que politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2018) apparaît plus longue et plus complexe. Cette complexité peut avoir plusieurs origines : d'anciennes alliances ou partenariats à défaire, des acteurs aux intérêts et orientations divergents désormais obligés de travailler ensemble avec des défis de plus en plus nombreux à relever. Cette liste non exhaustive de facteurs justifie le fait que des "territoires" naissent et meurent d'un côté, et de l'autre, certains arrivent à se superposer, à s'entrelacer.

Ce faisant, il se crée le mille-feuille territorial, source de plusieurs maux tels que l'illisibilité ou l'inefficacité de l'action publique, la multiplication des strates administratives et l'augmentation de la dette publique comme l'a souligné le président Sarkozy dans son discours de 2008. Pour arriver à bout de ces maux, le législateur s'est engagé fin 2010 sur le chantier de la réforme des collectivités territoriales (loi RCT 2010). Plusieurs lois ont par la suite été votées et ont eu pour conséquence le (re)découpage du territoire, avec pour point de départ des découpages existants de longue date. Il arrive parfois que la configuration socio-spatiale issue des réflexions et négociations des parties prenantes aboutisse à des constructions voulues, à l'inverse, d'autres non voulues qui sont alors contraintes. Qu'est-ce que (re)découper un territoire ? En quoi la construction de nouveaux territoires pour résorber l'émiettement territorial constitue-t-il un travail de longue haleine ? Les Mauges en tant que "nouveau" territoire correspond-il aux attentes du législateur ? Si les Mauges étaient un modèle, serait-il transposable par ailleurs ?

Une réflexion basée sur un travail d'analyse du discours, mais aussi statistique et cartographique permettra de répondre à ces questions.

1. (Re)découper un espace : de quoi s'agit-il ?

Si le territoire des Etats existe, avec des limites administratives et des frontières, l'espace à (re)découper dont il est question ici est plutôt communal et/ou intercommunal. En 1979, il avait été demandé à Yves Lacoste « *Pourquoi et comment découper l'espace ?* ». Pour lui, cela recouvrait deux aspects : soit en considérant sa fonction idéologique (en laissant libre cours aux fantasmes), soit pour ses pratiques sociales et la première façon de découper l'espace relève de l'État ou plus largement du pouvoir politique. Et ces découpages varient selon qu'ils sont mus par des « *raisons opérationnelles [...ou] en fonction de pratiques, d'une*

certaine conception de la stratégie à un moment donné, en fonction des flux d'échanges, en fonction des polarités de tel ou tel point » (Lacoste, 1979). En découpant les espaces, ceux-ci peuvent, au gré des projets et des acteurs, s'emboîter ou s'entrecroiser.

1.1. (Re)découpage de l'espace en géographie : essai de définition

Bassin de vie, bassin d'emploi, commune, intercommunalité, pays, département..., il existe une multitude de zonages. Des géographes réunis dans le cadre d'un colloque intitulé « *Les découpages territoriaux* » affirment d'emblée que « *La question du découpage occupe une place centrale dans la réflexion sur le territoire et les politiques territoriales* » (Guilleux, 2015), justifiant de fait le lien entre ces objets géographiques et la notion. Cela sous-entend aussi une certaine récurrence de la notion dans les travaux des géographes, même si elle est absente de la plupart des dictionnaires de la discipline. Le terme du (re)découpage ne s'y trouve pas non plus, et sur le site *Géoconfluences* (2013), des géographes ne le définissent qu'à travers celle de frontières étatiques, de la balkanisation de l'Afrique ; approche plutôt éloignée de notre réflexion.

Les définitions de René-Eric Dagorn (2003) et d'Emmaunelle Boulineau et Clarisse Didelon-Loiseau (2019) se rapprochent le plus de notre approche et consistent à évoquer le thème au travers de sa fonction, en articulation avec les thèmes d'organisation d'actions territoriales. Pour le premier, le découpage répond entre autres au « *constat de la redondance d'une même limite observée à travers plusieurs caractères* ». Autrement dit, les territoires ayant les mêmes problématiques auront tendance à se regrouper. Et donc derrière le découpage, c'est la conception de l'espace qui prévaut. Pour les deuxièmes, « *les découpages spatiaux ont avant tout un objectif de gestion et d'administration* » (Boulineau et Didelon-Loiseau, 2019). De fait, le découpage en tant que « *maillage du territoire dans un processus d'appropriation* » (Brunet et al, 1992) suit certaines règles et techniques. Ceci, parce que « *l'espace géographique ne se découpe pas plus arbitrairement qu'un poulet à table ; il a ses morceaux de résistance structurale et systémique, et ses articulations, ses zones ou points de faiblesse. Il est vrai qu'il n'a pas de pointillé pour guider l'amateur, si ce n'est les frontières* » (Lacoste, 1979) de moins en moins visibles, de moins en moins parlantes.

En termes imagés tout au moins, le point de vue de Luc Gwiazdzinski se rapproche de celui de Brunet et al (1992). Sans chercher à définir la notion, il fait constater que « *le redécoupage de la France [dans le cadre de la loi NOTRe de 2015] s'est visiblement fait sans les*

géographes ... et la population » (Gwiazdzinski, 2015). Il s'insurge par la même occasion contre la modestie des termes choisis :

« On connaissait les « mamelles de la France » et on avait appris que les Français étaient des veaux ». Désormais on « découpe » et on re-découpe ». Les commentateurs parlent du pays comme s'il s'agissait d'un animal laissant au premier des Français le mauvais rôle du boucher. À l'occasion d'autres séquences de notre vie démocratique, les mêmes filent la métaphore et parlent du « charcutage » des circonscriptions électorales. On imagine des territoires « dépecés » et des territoires « remplumés » (p. 2).

Pour autant, pour ces auteurs, le redécoupage en lui-même ne pose pas question. Ils semblent plutôt mettre l'accent sur le fait que pour remplir son objectif, il doit être plus précis et respecter un certain nombre de règles, tout en étant un projet co-porté par des acteurs multiples. Quoiqu'il en soit, il y a une antériorité, une historicité et des spécificités territoriales qui doivent être prises en compte, même si les mutations sociales, politiques et économiques tendent à effacer les frontières. Parler de (re)découpage sous-entend donc l'existence d'un premier découpage, qui selon les circonstances, serait devenu désuet ou remis en cause. Le géographe Philippe Subra l'utilise ainsi en ce qui concerne les régions administratives françaises versus loi NOTRe pour montrer l'antériorité d'une maille administrative remodelée. Il rappelle que la « *création des régions s'est faite en utilisant une carte préexistante, celle des 21 "circonscriptions d'action régionale". Une carte pensée en 1960 pour rendre plus efficace l'action des services de l'État. Et non pour servir de cadre à l'émergence d'un pouvoir régional* » (Subra, 2021). Cette carte des années 60' connaîtra des modifications à la marge jusqu'à celle issue de la loi NOTRe en 2015 faisant passer le nombre des régions de 22 à 18 dont 13 en métropole.

Le (re)découpage tel qu'entendu dans cette thèse se centre sur des territoires infranationaux. Malgré l'existence de cadres législatifs, les découpages ne suivent pas toujours les mêmes logiques. Cette situation rappelle à quel point le pouvoir local est prégnant.

1.2. Les autres façons de (re)découpage l'espace

Il faut le rappeler, la tendance générale du (re)découpage est à l'agrandissement des espaces, mais on note - même de façon isolée -, des mouvements inverses. Le redécoupage, c'est aussi bien des recompositions que des décompositions, des fusions que des défusions. Si l'on

s'inscrit dans l'esprit de la loi RCT de 2010, et si les découpages préexistants devraient être modifiés, ils iraient dans le sens d'un agrandissement. Or, dans certains territoires, des mouvements contraires ont été observés.

Au nom de la liberté qui caractérise le pouvoir local en France, quelques acteurs se sont laissés aller à un redécoupage qui va dans le sens du "cisaillement", de la mise en morceaux selon le dictionnaire Larousse [en ligne]. En effet, après une vingtaine d'années de coopération, la communauté de communes de Nozay⁸⁰ qui est pressentie dans le SDCI pour fusionner avec celle du secteur de Derval, se détache du pays de Châteaubriant pour faire route à part le 15 décembre 2015. Un journaliste du journal Ouest-France⁸¹ estime que c'est parce que « *Nozay fait les yeux doux à la métropole nantaise et que Derval aimerait se fiancer avec sa grande sœur castelbriantaise* » ; au grand dam du préfet de département. La présidente de l'EPCI et mairesse de Nozay, Claire Théveniau, confirme d'ailleurs cette attirance que son territoire a pour la métropole nantaise. « *Nous savons que notre bassin de vie s'oriente vers le sud de notre territoire. Travailler avec des communautés telles que Blain ou Erdre-et-Gesvres nous semble pertinent. Notre avenir doit se dessiner dans cette direction.* »⁸².

Profitant de la souplesse de la loi NOTRe en son chapitre III⁸³ quant à la possibilité de scission d'EPCI à fiscalité propre, dans la Creuse⁸⁴, la CC Monts et vallées Ouest Creuse (MVOC) regroupant les CC de La Souterraine, de Bénévent-Grand-Bourg et de Dun-le-Palestel, après le recours déposé par cette dernière, défusionnent. Le 1^{er} janvier 2020, chacune

⁸⁰ Créée en 1996, elle est située dans le département de Loire-Atlantique (Région des Pays de la Loire), près de Nantes et est composée 7 communes membres et de 15 756 habitants (Insee, 2019). Jusqu'à la date de sa défusion (15 décembre 2015), elle formait avec les communautés de communes du Castelbriantais et de Derval le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de Châteaubriant. Plusieurs actions ont été menées dans le domaine du tourisme, de l'environnement, de la formation pour l'emploi, de la santé jusqu'à la défusion.

⁸¹ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/chateaubriant-44110/fusion-des-comcom-de-derval-et-de-nozay-le-castelbriantais-dit-non-3920667>, publication du 16 décembre 2015, (page consultée le 27/01/2020).

⁸² <http://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/chateaubriant-44110/nozay-dit-adieu-au-pays-de-chateaubriant-4154164> publication du 08/04/2016

⁸³ Article 10 : I. – Après l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-5-1 A ainsi rédigé : « Art. L. 5211-5-1 A. – Des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent être créés par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante dans les conditions prévues par l'article L. 5211-5, et après avis de l'organe délibérant de l'établissement existant. « Les conditions prévues au II de l'article L. 5211-5 doivent être réunies dans chacun des nouveaux périmètres. « Chacun des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre résultant des opérations décrites au premier et deuxième alinéa doit respecter les orientations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1. » II. – La seconde phrase du deuxième alinéa du II de l'article L. 5210-1-1 du même code est supprimée.

⁸⁴ Région Nouvelle-Aquitaine (depuis la loi NOTRe) et anciennement, le Limousin

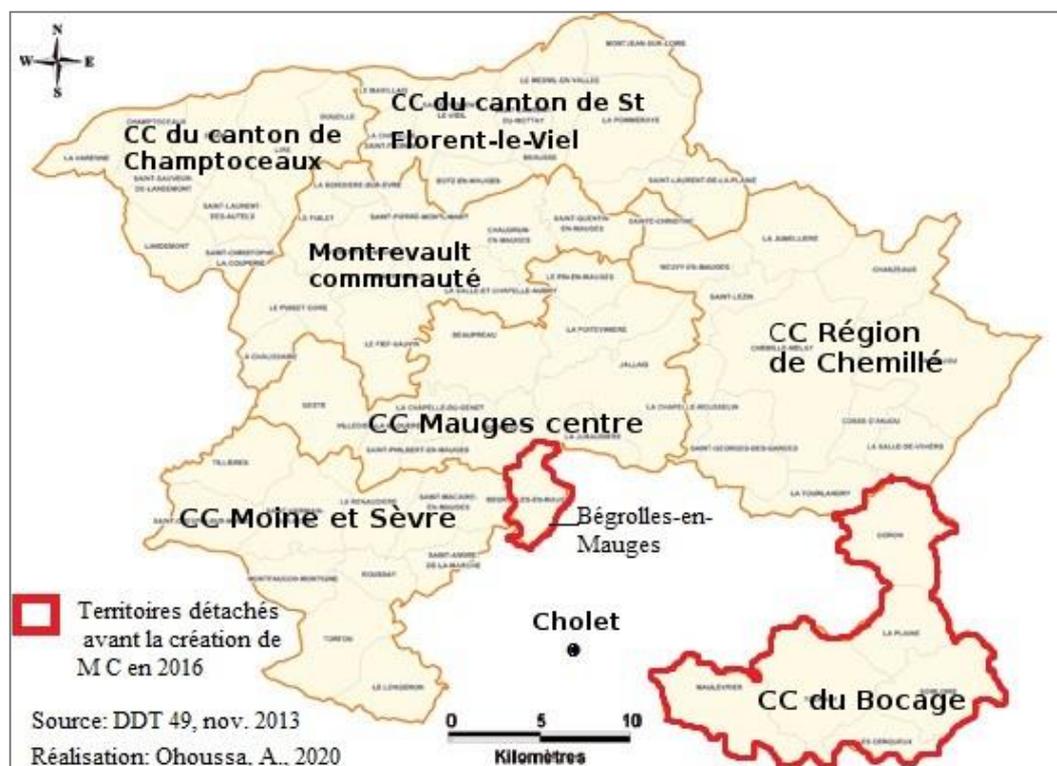
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

d'elles a repris son autonomie. C'est la première « défusion » depuis la promulgation de la loi NOTRe, affirme le journal Le Monde⁸⁵.

Pour rappel, les cas de (re)découpages connus sont liés à des lois récentes : lois ATR 1994 et NOTRe 2015. Pour parler de (re)découpage concernant les EPCI à fiscalité propre, l'antériorité des premiers découpages ne remonte qu'à une cinquantaine d'années, en référence à l'ordonnance du 5 janvier 1959 et la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et à la loi ATR de 1992, véritable point de départ de la dynamique intercommunale. C'est finalement au bout de 30 ans que la quasi-totalité du territoire national sera couvert. Le BIS (Bulletin d'information statistique) estime à 99,9 % le taux de couverture atteint en 2015. Le redécoupage tel qu'appréhendé dans ce chapitre fait écho à ce processus qui vient de s'achever.

Dans le département de Maine-et-Loire et notamment dans les Mauges, l'ancien syndicat mixte de Pays a lui aussi connu des transformations (fig. 21).

Figure 21. Des redécoupages diversifiés à la faveur de la loi NOTRe



⁸⁵ https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/10/07/dans-la-creuse-la-premiere-defusion-d-une-communaute-de-communes_6014555_823448.html publication du 07/10/2019

Ainsi, l'EPCI du Bocage qui faisait partie du syndicat du Pays des Mauges s'en détache pour fusionner dans un premier temps avec la CC du Vihierois (12 membres), puis la CA du Choletais, tout en se disloquant. 6 des 12 communes se regroupent pour créer la CN Lys-haut-Layon⁸⁶, la seule CN de la troisième plus grande intercommunalité de Maine-et-Loire. Parallèlement, Bégrolles-en-Mauges⁸⁷ a quitté l'ancienne CC Mauges centre constituée depuis 1994 avant qu'elle ne se transforme en CN Beaupréau-en-Mauges.

Pour les élus de ces territoires, le souci premier, c'est la recherche du territoire cohérent et favorable au déploiement des services. A la question « pourquoi êtes-vous allés rejoindre le Choletais ? », le maire de Bégrolles-en-Mauges répond :

« ...en fait ça, c'est parce que, eh bien, la commune de Bégrolles-en-Mauges, la ville-centre de l'agglomération de Cholet est située à très peu de kilomètres. Il y a moins d'un quart d'heure de route pour se rendre place Rouge [hôtel de ville de Cholet], donc c'est la proximité d'abord. On est tellement proche de Cholet. Pour nous, c'est important que notre organisation politique soit en cohérence avec cette proximité, étant donné que plus de la moitié de la population travaille sur ce territoire Choletais. Voilà, c'est vraiment ce qui a fait qu'on a adhéré ; c'est vraiment reconnaître ce bassin de vie ; on fait partie du bassin de vie choletais depuis longtemps et donc il fallait qu'à un moment ou un autre, ce sera bien en termes politique, en termes de territoire, voilà ».

(Maire de Bégrolles-en-Mauges, 10/09/2018)

En réalité, ces communes n'ont fait que changer d'EPCI, et leurs mouvements n'ont pas favorisé l'émiettement territorial, la loi ayant imposé aux communes d'appartenir à un EPCI avec le seuil minimal de 15 000 habitants, sauf exception prévue par la loi. Ainsi, Bégrolles-en-Mauges par exemple a rejoint l'EPCI du Choletais et lui a permis de s'agrandir.

Si ces différentes démarches ont mis un terme à l'existence du Pays des Mauges, qu'en est-il des autres à l'échelle nationale ? Quels rôles ont-ils joué dans l'avènement des autres découpages de l'espace ?

⁸⁶ Création depuis le 01/01/2016 de la CN Lys-Haut-Layon en lieu et place des communes de Cerqueux-sous-Passavant, la Fosse-de-Tigné, Nueil-sur-Layon, Saint-Hilaire-du-Bois, Tancoigné, Tigné, Trémont Vihiers et le Voide avec 7 882 habitants (Insee, 2019) et 178,84 km² ; tout juste plus grande en superficie (uniquement) que Orée-d'Anjou (156,3 km²).

⁸⁷ 2 040 habitants en 2016 (Insee, 2019)

1.3. Les « pays », territoires éphémères ou territoires « éternels » qui ont préparé à d'autres découpages

Dans la diversité des découpages qui existent en France, il y a les pays. Certains ont une dimension identitaire (spécificités culturelles, culinaires ou vestimentaires) avec une histoire séculaire : le Pays Basque par exemple. En effet, ils préexistaient aux départements et permettaient dans l'Ancien Régime, de distinguer le pays d'État du pays d'élection, qui lui, renvoie à un petit territoire (Guigou, 1995 cité par Bonerandi, 2005). Des géographes vidaliens, au début des années 1900 voyaient dans le pays, « *des réalités sociales attachées à la proximité* » (ibid.) et des homogénéités de traits. Et bien plus que le découpage du territoire national en départements, Paul Vidal de la Blache leur préférait les pays qui sont des « *divisions fondamentales du sol français* » (Ozouf-Marignier, 2004). Ils sont « *conformes aux divisions naturelles de l'espace français* » (Chanet, 2001) et s'affranchissent des limites départementales qui n'avaient de sens que pour l'administration du territoire de l'Etat, à un moment où les moyens de transport se limitaient aux chevaux. Certains de ces premiers découpages ont résisté au temps et ont pu servir de tremplin dans le cadre des récentes recompositions. Michel Bussi (2002) n'aligne-t-il pas le pays sur le même pallier que l'agglomération pour analyser la dynamique des recompositions territoriales ? En Parlant du Contrat Plan Etat-Région, il disait que « *la rapidité avec laquelle se comblent les " trous " autorise de plus en plus d'acteurs à parler ouvertement d'un futur maillage complet du territoire en " pays et agglomérations* » (Bussi, 2002, p. 9), et ce, au nom du développement local.

Ces pays-là, Guy Baudelle les a appelés les espaces de la solidarité (Baudelle, 2002). Ceux-là se sont révélés au grand public dans une période relative récente, grâce aux lois du 4 février 1995, dite loi Pasqua-Hoeffel, puis la loi Voynet du 25 juin 1999 qui les a « intronisés » (Bonerandi, 2005), et enfin, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et habitat ». Pour la première (loi Pasqua, titre II, articles 22 et 23), peut être considéré comme « Pays », tout territoire présentant « *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale [...et qui] exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». A travers ces éléments définitoires, le pays se veut une co-construction d'acteurs dont les seules visées seraient une communauté de destin, où la hiérarchie des territoires et des acteurs passeraient après l'intérêt général et la solidarité.

Replacés dans la logique de développement local, les pays au travers des contrats dans les années 1950 avec les comités d'expansion, ont vu naître les premiers vers 1970. Ceux-là avaient une forme associative. Dans les années 1980 et au travers des lois décentralisatrices, l'État se voulant plus partenarial, envisagea alors un aménagement qui prenne en compte les réalités locales et les bassins de vie et d'activités. C'est ce que va marteler la ministre Dominique Voynet lors de l'une de ses sorties dans l'Aisne : « *Nous ne sommes plus dans une logique de guichet, où l'État distribuait ici et là des subventions, mais bien dans une logique de projets, qui sont avant tout portés par les acteurs locaux* » (Serafini, 1999), autrement dit, mettre l'acteur local au cœur du développement de son territoire. Le projet de loi que conduisait la ministre veut que la France soit essaimée de 400 pays, porteurs de projets de développement commun entre communes.

Même si cet objectif numérique n'est pas atteint, une autre phase débute en 2010 avec la loi RCT et mit un coup d'arrêt à leur développement en interdisant de nouvelles créations ou en les transformant en PETR (Pôle d'équilibre territorial et rural) à partir de 2014. Or, 82 % des communes coopèrent au sein d'un pays ou assimilé, et il en existe un dans le Maine-et-Loire (PETR du Segréen, 2 communes membres et 72 819 hab. en 2020).

Jusqu'en 2013, la France comptait 368⁸⁸ pays selon l'ANPP. Sous l'effet des SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale) et de la loi NOTRe, 100 d'entre eux ont disparu. Tous statuts juridiques confondus, on dénombre à l'échelle nationale en 2021, 269 pays et PETR (ANPP, 2021), un peu moins selon l'Observatoire des territoires, soit 235⁸⁹. Au-delà des différences de chiffres de ces deux structures publiques, on retiendra que la création des PETR est en forte progression, passant de 37 % de l'ensemble des « territoires de projet » (pays et PETR ou territoire regroupant plusieurs communautés autour d'un projet de territoire) en 2017 à 51 % en 2021 (*ibid.*). Cette croissance se fait au détriment, principalement des territoires de projet ayant le statut juridique d'association : de 21 % en 2017, ils sont passés à 9 % en 2021. Par contre, ceux qui ont pour statut le syndicat mixte stagnent sur la même période (de 33 % à 32 %).

La loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014 crée les PETR et leur donne une assise juridique. Ce sont des syndicats mixtes fermés au titre de l'article 79 de la loi MAPTAM et réunissant au moins deux EPCI à fiscalité propre. Sont recréés les conseils de développement dans les PETR en

⁸⁸ <https://www.anpp.fr/payspetr/definition-pays-petr/> (page consultée le 05/04/2022).

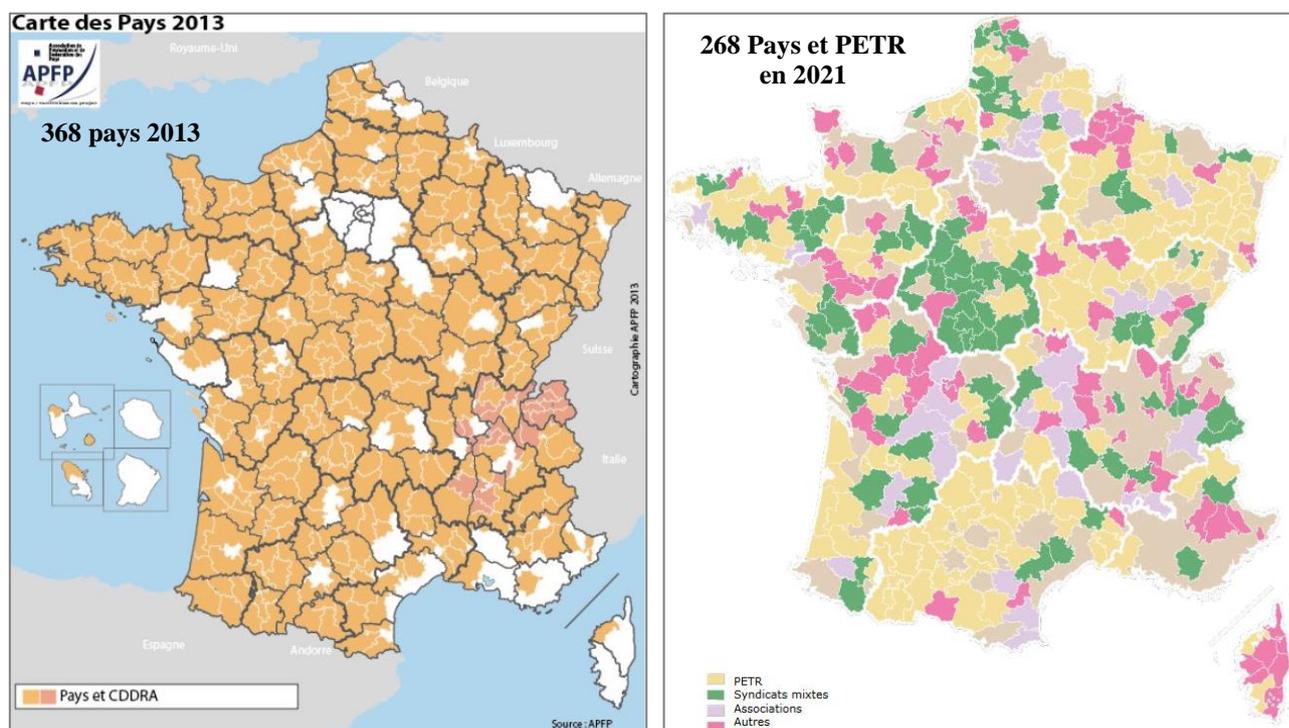
⁸⁹ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/perimetre-des-pays-et-petr> (page consultée le 05/04/2022).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

2014, puis institués dans les communautés de communes en 2015. C'est un organe réunissant les acteurs socio-économiques du territoire consultés dans le cadre des grandes orientations du pôle et du projet de territoire. Les contractualisations permettent aux Pays et PETR versus loi MAPTAM de porter des projets structurants pour le territoire.

Selon le panorama des Pays et PETR réalisé par l'ANPP (l'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays) en 2019, ils portent des actions de transition écologique à hauteur de 72 %, celles de la planification territoriale et spatiale à 62 % et celles de la gestion des fonds européens à 74 %. Et la tendance est à l'extension spatio-numérique de ces zonages en 2021 (fig. 22).

Figure 22. Pays et PETR en 2021 : des zonages sous influence de la loi MAPTAM



Source : anpp.fr/wp-content/uploads/2021/10/Panorama-Po%CC%82les-territoriaux-et-Pays-2021_compressed.pdf

L'autre caractéristique de ces territoires de projet est leur taille et démographie. En effet, toujours selon l'ANPP, le Pays Landes Nature Côte d'Argent (Nouvelle-Aquitaine) par exemple compte 23 communes contre 380 pour celui du Grand Amiénois (Hauts de France). On constate par ailleurs que la dynamique de création de PETR est également géographique. Elle concerne le sud-ouest et une partie de l'est alors que les syndicats mixtes se maintiennent dans le centre et l'ouest de la France. Cette opposition est franche dans la région Centre Val

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

de Loire avec 66,7 % (18/27) de syndicats mixtes contre 23,1 % de PETR. A l'inverse, la région Occitanie compte 32 PETR sur 42, soit un taux de 76,2 %. La part restante est partagée entre trois statuts juridiques (syndicats, associations et autres). Ces chiffres sont aussi révélateurs de la superposition à l'échelle d'une même région de plusieurs zonages et politiques publiques qui s'y déploient : on note l'existence de projets alimentaires territoriaux (...), ou encore le fait qu'en 2018, 30 % des SCoT (Schéma de cohérence territoriale) soient portés par les territoires de projet (ANPP, 2019).

L'autre forme de contractualisation qui se déploie au sein de ces zonages porte sur les contrats de réciprocité entendus comme une coopération entre espaces ruraux, périurbains et urbains dont l'objectif est la constitution d'un cadre de développement d'interactions, dans le respect des spécificités territoriales (ANPP, 2021). Dans ce cadre, le Pays Centre Ouest Bretagne et Brest Métropole en ont signé un en novembre 2016 dont les axes portent notamment sur la question de la santé. En 2019, Nantes métropole et le Pays de Retz (région des Pays de la Loire) ont eux aussi signé ce contrat dont l'ambition est de porter des actions en matière de gouvernance alimentaire ou encore de mobilité, a laissé entendre Johanna Rolland lors d'un colloque⁹⁰ national.

Toutes ces dynamiques vont dans le sens de l'approfondissement des initiatives entamées depuis la fin des années 1970 par les pays. Ainsi dotés d'un statut juridique renforcé, les PETR sont résolument au service de leurs membres avec cinq grandes catégories de missions à savoir : l'animation économique, la transition écologique, les services à la population, le cadre de vie et la gestion des contractualisations. Perçus comme territoires pertinents pour l'action, certains territoires de projets vont jusqu'à exercer la compétence mobilité en lieu et place de la région.

Nous l'avons déjà évoqué, d'une part les PETR se substituent au découpage en pays sur le territoire national et d'autre, grâce à leur mode de fonctionnement relativement souple, ils ont favorisé ou contribué à la réorganisation territoriale actuelle. Ceci étant, on pourrait se demander si le territoire en tant que découpage politique correspond vraiment aux besoins des populations, à leurs mobilités ?

⁹⁰ Intervention de la mairesse de Nantes et présidente de Nantes métropole lors du colloque « L'Alliance des territoires au service des transitions », Rennes, 2019

1.4. Société et politiques, deux dimensions pour appréhender les (re)découpages

Dans sa plaidoirie publiée dans les colonnes du journal *Le Monde*, le géographe Luc Florent souligne les incohérences qui ont émaillé les anciens découpages (départements, régions) du territoire national et appelle, en prélude de la loi NOTRe à la simplification et au respect des logiques spatiales. Comme d'autres auteurs avant lui, il pense que les frontières, tout en étant politiques, sont perçues et vécues par les citoyens. C'est pourquoi, il estime que « *le découpage de la France ne peut être une œuvre politique et qu'il devrait s'appuyer sur les nombreuses études qui ont été conduites sur le sujet et tenir compte du vécu des populations* » (Florent, 2014). Il dénonce en effet un travail de réflexion effectué par des hommes politiques sans les autres corps de la société, ce qui aboutit à des biais que soulignait déjà l'ancien Délégué à la DATAR, Jean-Louis Guigou. Il commence pour sa part, par distinguer territoire et espaces fonctionnels (département ou intercommunalité). La région ou le pays (espace de solidarité) en tant que territoires doivent suivre un découpage qui privilégie la géographie et l'économie mais aussi l'histoire et l'écologie. Avec la DATAR et pour le grand ouest, il propose alors la métropole polycentrique autour de Rennes, Nantes et Angers (fig. 23).

Figure 23. « Le découpage de Ouest France est conforme à la grande région »



Source : Guigou, 2007

Sa conception de l'entité régionale ne va pas sans la logique économique. Elle s'articule autour des flux générés par la présence et l'activité des établissements économiques, à l'opposé d'autres découpages qui priveraient les Pays de la Loire du département de Loire-Atlantique, et par ricochet de Nantes (Lescoat, 2017). En réalité, son découpage va plus loin et se présente comme une quasi refonte de trois entités régionales (Bretagne, Pays de la Loire et Normandie), un peu comme cela avait été proposé et adopté par les députés bretons le 26 février 1790 pour lesquels ce découpage était la « maille concrète ». Mais comme la dimension « concrète » ne semble pas suffisante, d'autres mailles ont été retenues et sont susceptibles de subsister encore longtemps. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les pouvoirs publics prêtent une attention constante aux régionalismes administratif et fonctionnel (Brennetot, 2016).

Même si les recherches sur la notion de découpage ou de redécoupage renvoient quasi automatiquement aux régions, elle concerne aussi des zonages plus petits, notamment les intercommunalités et les communes. Comment ces découpages sont-ils appréhendés du point de vue des sociétés et des politiques ?

Disons pour commencer que pour gouverner, les politiques ont recours à des découpages plus ou moins institutionnalisés, nés du « *maillage historique, forgé à des fins de gestion et d'administration locales* » (Alphandéry et Bergues, 2004, p. 5). Leurs choix, les élus le tiennent de leur légitimité et les font dans la perspective de mise en commun des équipements d'un territoire (Vallès, 1997). Il arrive que ces découpages deviennent d'une part, désuets dans le contexte de la mondialisation avec l'accroissement des mobilités et la massification, et d'autre part, au fil du temps, les citoyens se perdent dans les découpages qui se superposent. Cette perte des repères, Luc Florent l'a évoqué aussi à propos des intercommunalités vues pourtant comme une construction inclusive. Il souligne le fait que « *les regroupements se sont souvent fait sur des critères de proximité politique et c'est ainsi que des communes se retrouvèrent isolées ou condamnées à cohabiter avec des voisins qu'elles ne fréquentaient pas. Le citoyen se retrouve perdu dans son propre lieu de vie* » (Florent, 2014).

Fort heureusement, il y a des constructions qui semblent aller dans un autre sens.

Le (re)découpage des Mauges, c'est-à-dire la transformation du syndicat mixte du pays en Communauté d'agglomération n'est sans doute pas représentatif des mouvements qu'on observe depuis 2014. Mais il s'inscrit résolument dans la logique de créer des « *territoires pertinents pour l'action* » au sens d'Offner (2016), même si ce terme peut sembler subjectif.

Dans le cadre de la réorganisation territoriale en cours depuis 2010, les CN s'inscrivent, elles aussi dans cette logique ; celle de mise en œuvre de politiques publiques au travers desquelles peut se mesurer la portée transformatrice d'une réforme (Béhar et *al.*, 2014). Mais ces redécoupages correspondent-ils aux périmètres de déploiement de l'action, aux bassins de vie et d'emploi des populations ? La réponse à cette question est aussi complexe que la diversité et l'hétérogénéité qui caractérisent ces CN, et le contexte dans lequel elles sont créées. De plus, la notion de bassin de vie est évolutive. Nous reviendrons plus amplement sur cet aspect par la suite.

Outre la dimension technique et gestionnaire des découpages, le territoire peut se lire en tant que « système complexe » (Moine 2005 ; Elissalde, 2014) et « œuvre humaine » (Brunet, 1991), convoquant par la même occasion le concept de représentation et d'usages habitants. Et employer le concept de représentation consiste, de prime abord pour Saunier (1994, p. 4), de « s'engager à chercher à comprendre comment se construisent, se modifient, s'imposent et se diffusent des systèmes de normes, de critères et de valeurs qui servent tout autant à percevoir et à classifier faits et hommes qu'à agir ». Mais nous ne nous engageons pas dans la recherche du pourquoi, ni du comment. Nous définirons le concept puis chercherons à vérifier si la décision politique est en adéquation du point de vue des représentations, des usages et pratiques des habitants. Qu'elle soit mentale, matérielle, politique ou action, la représentation désigne « à la fois le processus de production que son résultat » (Le Lay, 2016). Elle est individuelle et collective et elle requiert espace, temps, « mais aussi un acteur qui donne du sens à sa relation à lui-même et au monde » (ibid.), soulignant ainsi son caractère parfois relatif.

Dans les Mauges, pour les trois catégories d'acteurs enquêtés⁹¹, le nouveau découpage a l'avantage d'apporter plus de moyens financiers au territoire, donc « plus de synergie entre les communes délégués » (Habitant de la commune déléguée La Poitevinière, 13/09/2018), plus de services. Parmi les 31 %⁹² des habitants estimant que la CN était une « bonne chose », ce redécoupage est pour eux, source de développement et de « *décloisonnement des communes* » (Habitant de la commune déléguée St-Pierre-de-Montlimart, 27/03/2019). Et à l'instar de nombreux élus enquêtés, certains estiment que la réorganisation territoriale rend leur territoire plus visible. Elle « *donne du poids aux nouvelles communes et nouvelle communauté d'agglomération* ».

⁹¹ Elus, agents et habitants

⁹² Ces 31 % à l'échelle des six CN représentent 72 enquêtés sur 234 dont 114 « sans réponse »

par rapport aux grandes villes et grosses agglos du département » (Hab. de la commune déléguée Chaudron-en-Mauges, 05/04/2019). Malgré ces aspects positifs, la distance générée par le regroupement, la centralisation de certains services, et le risque pour les plus petites de se noyer dans la masse font douter à des enquêtés, la pertinence et la nécessité de ces redécoupages qui participe à plus de jonction des espaces.

1.5. De la discontinuité à la couture : le temps, un élément clé de la construction territoriale

« *Le temps n'est pas un flux continu ininterrompu* » (Arendt, 1972), et la trajectoire d'un territoire en un temps donné est le produit des actions et décisions de ceux qui l'animent. Ces actions et décisions, si elles restent du domaine du pensable peuvent s'entendre « *comme des changements intramondains* » (Jocelyne Arquembourg citée par Lacoma Iborra et Ramos, 2011), donc bénéficiant d'une large acceptation. Et selon la même autrice, ces actions et décisions peuvent être à l'origine de « *changements qui bouleversent stricto sensu les cadres d'interprétation et d'action usuels* », et générer des conflits et oppositions allant jusqu'au blocage d'un processus.

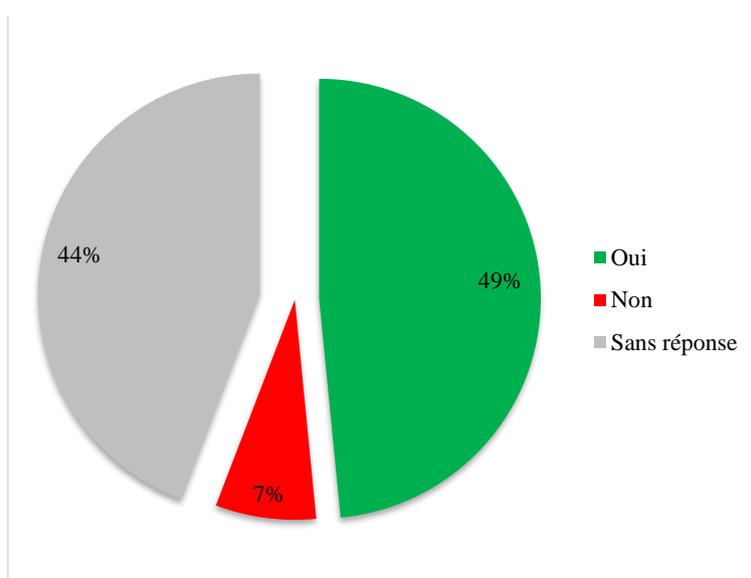
Mais dans les Mauges, malgré quelques divergences d'idées, la couture s'est faite car selon de nombreux élus, on est en présence d'un « *territoire grégaire* ». Elu depuis 2008, le maire de la commune déléguée de Boissière-sur-Evre (CN Montrevault-sur-Evre) définit ce lieu comme un territoire au comportement grégaire, où on joue collectif. Pour lui, la réorganisation territoriale intervenue en décembre 2015 n'est qu'une « *révolution additionnelle* » (entretien du 06/02/2019). Pour le dire autrement, il pense que la création des CN est tout simplement une conséquence des actions menées depuis plusieurs décennies. Pour lui, en plus du passé industriel, la création du pays en tant qu'espace de solidarité en 1978 a donné à voir de petites fusions de communes et de CC. L'insuffisance des ressources et l'esprit de solidarité les ont conduits, sur des temporalités différentes à coopérer. Par ces actions de coopération, certaines discontinuités spatiales s'estompent, aussi bien sur le plan administratif que de la mémoire collective. Par exemple, les anciennes communes fusionnées (St-Georges-du-puits-de-la-Garde, St-Georges, Gorrord et Joué-Etiau, Boutouchère, Montfaucon-sur-Moine, Montigné-sur-Moine) dans le cadre de la loi Marcellin de 1971 ont cessé d'exister du point de vue administratif car elles n'existent plus sur les cartes. Et le fait d'entretenir leur nom dans la mémoire collective n'entrave en rien les réflexions à la nouvelle échelle, c'est-à-dire celle des communes (déléguées) de Saint-Florent-le-Vieil, Fief-Sauvin et

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Valanjou en lieu et place, respectivement de la Boutouchère, de Villeneuve, de Gorrord et de Joué-Etiau. Il y a chez ces élus, la volonté de tourner le regard vers l'avenir, de s'affranchir de certains découpages anciens.

Pour les actuels maires de CN (anciennement présidents des CC), leurs discours tournent autour de la CN et non autour des communes déléguées. Pour cerner leur niveau d'appropriation de la nouvelle entité, nous avons demandé aux élus comment ils qualifient leur commune de vie (fig. 24).

Figure 24. Diriez-vous que vous habitez la CN (Sèvremoine, Mauges-sur-Loire...)



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (534 élus répondants)

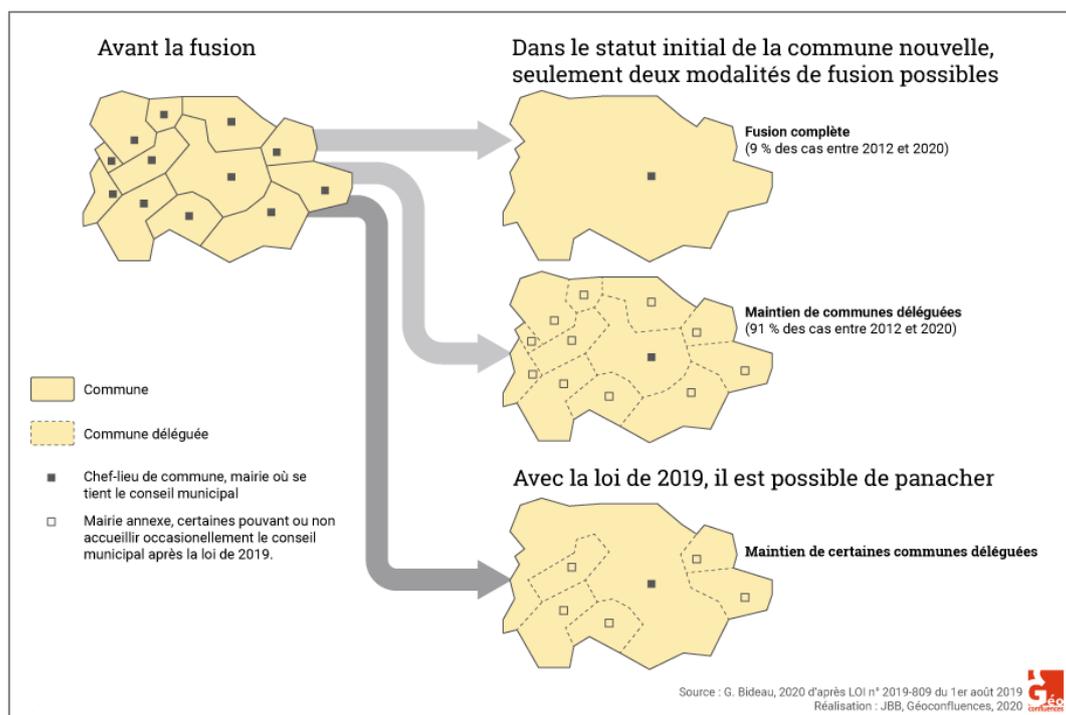
Parmi les 38 répondants qui ne reconnaissent pas la CN comme leur espace de vie, 27 ont estimé que la CN était soit un danger pour la proximité, l'identité ou la démocratie, soit une décision venue d'en-haut et imposée. Je n'habite pas la CN parce que c'est « *une réunification forcée et subie* » (Elu de St-Laurent-du-Mottay, 26/11/2018). Un autre déclare : « *J'habite toujours Beaupréau, Beaupréau-en-Mauges, c'est pour l'administration* » (Elu de la commune déléguée Beaupréau, 10/07/2018). Et puis il y a ceux qui dénoncent la CN comme étant un tour de force. « *Non, le rattachement de ma commune a été contraint et forcé* » (Elue CN Mauges-sur-Loire, 12/11/2018). « *Le préfet de Maine-et-Loire nous a imposé le passage en commune nouvelle pour avoir de l'avancement au niveau national. Et bien sûr, sitôt les créations, monsieur a pris la fuite sur Paris* » (Elu de Montjean-sur-Loire, 06/12/2018).

La diversité de ces propos révèle la difficulté que génèrent des changements aussi importants que ceux de la réorganisation territoriale. L'idée ici n'est pas de faire le procès de l'oubli,

mais bien de souligner la volonté des acteurs locaux de s'affranchir des « ruptures » pour aller vers des espaces qui pour eux, permettent le déploiement d'actions plus structurantes. En somme, cela favorise les coutures et permet d'estomper certaines discontinuités spatiales, quoique déjà invisibles. La discontinuité s'entend ici par toute limite permettant la plupart du temps de la tracer et de la formaliser « à l'image des limites administratives fondées sur des discontinuités naturelles, linguistiques, ethniques, de pouvoir, etc. » (Chapelon et al., 2008, p. 195).

En termes physique et politico-institutionnel, dans tous les territoires où les CN se sont créées, on observe cette couture. Avec la collaboration de Jean-Benoît Bouron, Gabriel Bideau (2016) a mis en image trois scénarios de couture, configurés différemment. Au-delà de constater l'aboutissement des uns par rapport aux autres, on retiendra qu'une fois la loi exécutée, il naît une transformation du territoire empreinte à une géopolitique locale et aux opportunités législatives (fig. 25).

Figure 25. CN : Les formes de fusion ou regroupement de communes historiques



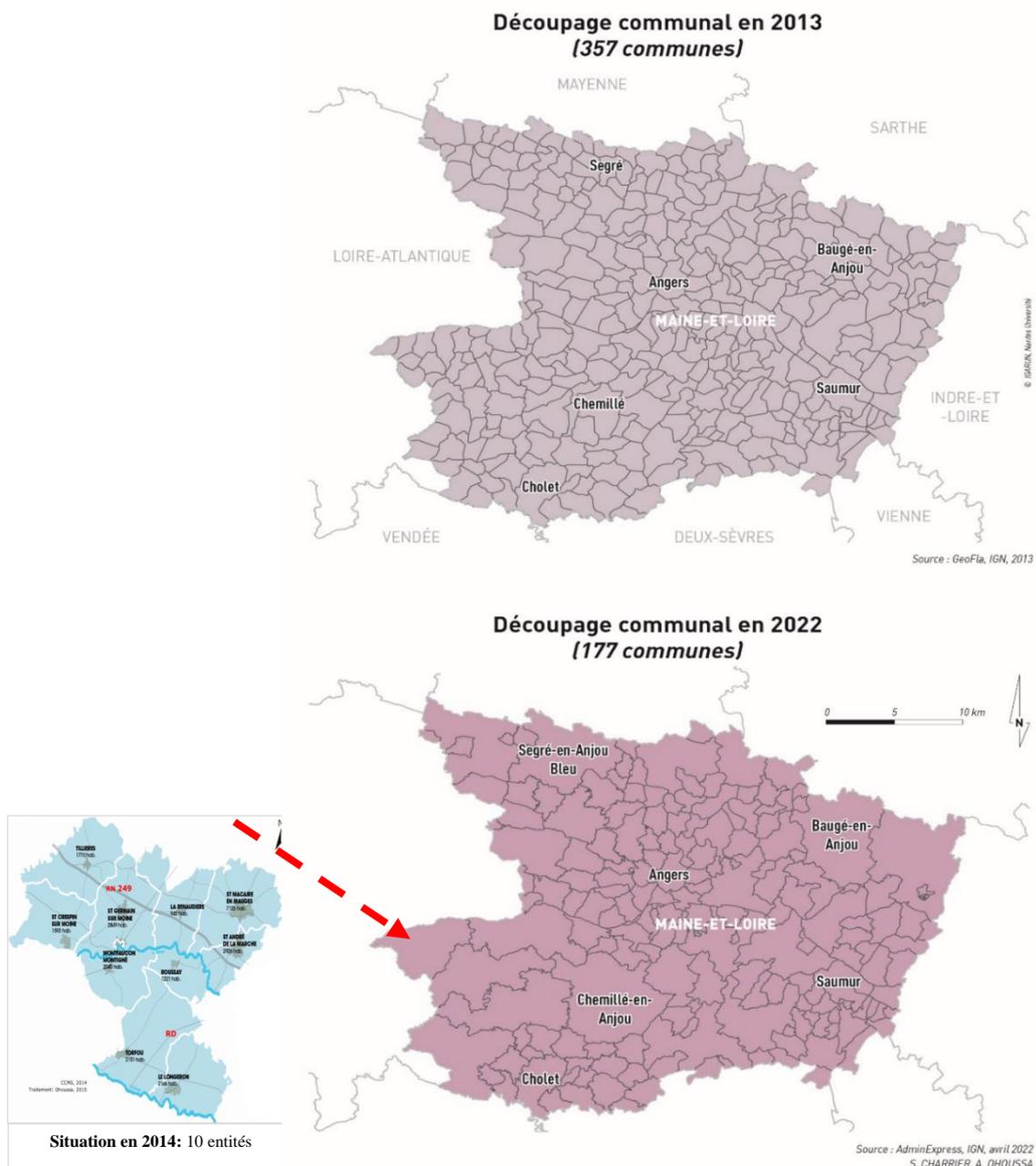
L'invariant des trois possibilités présentées est le positionnement du chef-lieu de commune, lieu des grandes prises de décision, renvoyant à la notion de pouvoir. Les pointillés à l'intérieur des deux dernières cartes peuvent s'interpréter comme étant une cession de pouvoir, une marche vers le collectif tout en cherchant à exister quelque peu. Laquelle

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

existence se trouve symbolisée par le maintien des mairies annexes pouvant occasionnellement accueillir le conseil municipal.

Avant d'entrer dans le détail des communes déléguées matérialisées par les pointillés, on constate qu'à la faveur du temps long, la carte communale du département de Maine-et-Loire dont celles des Mauges (fig. 26) a elle aussi connu une de ces coutures.

Figure 26. La loi RCT de 2010 : pour plus de compacité territoriale



De 354 communes en 2013, le département est passé à 177, soit une diminution de 50,4 % représentant 180 communes en moins. En tête de mire, on voit les Mauges, puis quelques jonctions importantes au nord et à l'ouest avec Baugé-en-Anjou et Segré-en-Anjou Bleu. Par contre, à l'intérieur du département, autour de la ville d'Angers, les réductions ont été moindres.

Parler de discontinuité ou de couture peut prendre aussi des formes immatérielles et renvoyer à l'abandon ou à l'uniformisation de pratiques, et à la mise en commun de certains biens et services, par exemple le fait pour les habitants de n'avoir désormais qu'une seule carte d'accès aux médiathèques des CH formant la CN.

Mise en œuvre sur un temps très court, cette réforme qui ne s'est pas soldée, au moins dans le Maine-et-Loire par des oppositions fortes, révèle tout de même des contrastes quant à l'appropriation ou non de la démarche par les acteurs.

2. La construction de nouveaux territoires pour résorber l'émiettement territorial, un travail de longue haleine

Les « *découpages locaux en communes, cantons, arrondissements, départements ont été conçus dans une perspective de contrôle administratif, de régulation entre le centre et la périphérie, puis de représentation politique, mais jamais dans une perspective de développement local* » (Sauvin, 2015). Et les syndicats, pays et autres EPCI à fiscalité propre n'ont pas eux non plus suffi à satisfaire la quête du territoire pertinent pour l'action. Rappelons que les premières structures dès 1884 (SIVU), et tout le long de l'histoire sont du fait de l'émiettement communal, considéré comme responsable de l'incapacité de celles-ci à mener des actions structurantes. Mais cet « émiettement » communal s'avère être une équation difficile à résoudre.

2.1. L'« émiettement » communal, une équation difficile à résoudre

A leur création en 1789, les communes devaient répondre aux objectifs de rapprochement du pouvoir de l'administré, d'être un lieu d'apprentissage de la démocratie (Hourcade, 1996 ; Gaudin, 2007), mais aussi et surtout d'assurer des missions de service public. Mais, très rapidement, les gouvernants se sont aperçus que « *les institutions locales héritées de l'Ancien Régime sont apparues mal ajustées aux échelles fonctionnelles, c'est-à-dire là où se posent et doivent se gérer les enjeux de l'action publique* » (Pasquier, 2017, p. 241). Ainsi, alors président de la République, George Pompidou avait qualifié les communes et autres

collectivités de « *structures sclérosées, des institutions amorties* » (Bazoche, 2013, p. 62). De ces constats – qui sont récurrents – découlent les premières opérations de regroupement, notamment communal, les unes imposées, les autres négociées.

2.1.1. Les recompositions face aux réalités du terrain : savoir s'adapter

Retracer sur le temps long l'impossible réduction du nombre de communes en France est facile, à l'inverse des Etats voisins tels l'Allemagne, la Suède, la Finlande, le Royaume-Uni ou la Belgique qui ont diminué le poids de cet échelon de 40 à 90 % en quelques décennies (Palard, 2001). Lefebvre (2015) le reconnaît d'emblée, peut-être en s'inspirant de « *l'échec* » (Jaunet, 2016, p. 49 ; Lenfant, 2018) « *traumatique* » (Frinault, 2017, p. 279) et « *cuisant des dispositifs volontaristes de la loi Marcellin de 1971 qui a largement contribué à donner le ton* », obligeant le législateur à ne réformer « *que par petits pas, par ajustements progressifs et non linéaires* » (Lefebvre, 2015, p. 72). Si l'objectif initial de cette loi était de réduire d'au moins 10 % leur nombre, l'histoire retiendra *in fine*, leur hausse pour la période récente. En effet, on en compte 37 823 en 1968, 36 407 en 1975, puis 36 664 en 1990 ; même, s'ajoutent 18 autres en 2010 (Jaunet, 2016).

En fait, le législateur a toujours dû faire face à une « *résistance communale* » (Pasquier, 2017, p. 242) qui découle de l'attachement « *viscéral* » (Jaunet, 2016, p. 49) des élus à leur terre communale ou en raison du poids de certaines organisations comme l'association des maires de France (AMF), créée en 1907, à laquelle 95 % des maires adhèrent. Ce sont de « *véritables veto players* » (Frinault, 2017, p. 279), c'est-à-dire des acteurs dont le consentement est requis pour qu'un changement se fasse alors même que les élus qui légifèrent cumulent simultanément des mandats d'élus locaux, départementaux ou régionaux. En effet, 85 % des députés et sénateurs français cumulent leur mandat national avec un local contre seulement 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne (Cadiou, 2009). Par leur importance numérique, - c'est-à-dire un électeur sur 100 est un élu (Aubert et al., 2016) -, et au gré des mandats qu'ils cumulent et qui leur assurent une pénétration très forte de leurs intérêts dans les arènes parlementaires (ibid.), ils ont acquis une place centrale leur permettant de faire bloc face à l'Etat, parfois de le contester, le verrouillage institutionnel venant en général du Sénat, autrement dit, de la Chambre des collectivités.

Dans les Mauges, les enquêtes de terrain en 2018-2019 font remonter de mêmes interrogations de la part d'élus dubitatifs quant au bien-fondé de la réforme. Pour eux, la CN n'apporte rien mais « *enlève* » à la commune, tout en générant des dépenses. En fait, elle sert

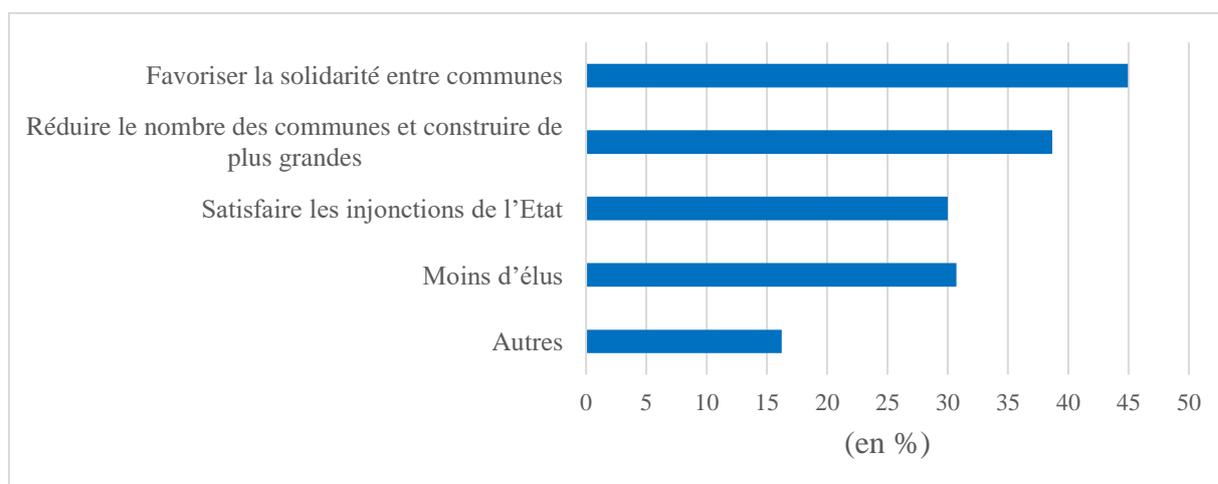
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

au mieux à la limitation de baisses de dotations tout en étant à l'origine de complexité, d'avis divergents, de « *plus de réunions et de déplacements pour des communes qu'on ne connaît pas* » (Mairesse déléguée de St-Laurent-du-Mottay, 23/11/2018). L'élue estime également que certains conseillers municipaux démissionnent du fait qu'ils n'avaient pas été élus pour le projet de création de CN. Cette appréciation très pratique se double de critères plus subjectifs, tels l'attachement des élus à la notion de proximité ou la peur de perte d'identité.

En plus des élus, des habitants ont également tenté de s'opposer à ces créations, allant jusqu'à sanctionner certains maires aux municipales de 2014. Frédéric Ville (2017) relate une situation de revanche des habitants lors de l'intégration d'Auneau à la CN de Bleury-Saint-Symphorien, l'ensemble devenant Auneau-Saint-Symphorien (département d'Eure-et-Loir) : « *certains conseillers municipaux ont été attaqués, leurs voitures endommagées* » (ibid, p. 71). Dans les Mauges, des élus de la CN Chemillé-Melay créée en 2013⁹³ ont eux aussi été sanctionnés. Selon le maire de la CN de Chemillé-en-Anjou, parce que les habitants n'étaient pas d'accord, ils auraient « *proféré des menaces de mort aux deux anciens maires concernés qui ont été censurés lors des municipales de 2014* » (entretien du 30/03/2018).

Pour autant, si la question du toponyme retenu s'avère source de conflits, les avis sont néanmoins plutôt positifs (fig. 27), mettant en avant la dimension de la solidarité entre communes, même si la finalité est bien la réduction du nombre d'élus, et par ricochet du nombre de communes en réponse à une injonction de l'État.

Figure 27. Habitants des Mauges « *que signifie pour vous la fusion ?* » (Réponses multiples)



Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain, 2018/2019 (297 réponses de 234 répondants)

⁹³ Elle sera finalement dissoute en 2015 au profit de la CN Chemillé-en-Anjou et les deux anciennes communes fusionnantes deviennent des communes déléguées.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

La perception des personnes non élues semble relativement positive quant aux effets de la NOTRe sur les communes et les gouvernements locaux qui, eux aussi adhèrent peu à peu à ce changement au regard du nombre de fusions enregistrés.

Il faut le rappeler, aux premières heures de la réforme en 2015, l'AMF exprime ce positionnement, percevant la CN comme un « *danger* » et une source de relégation pour des communes devenues déléguées « *sur les présentoirs du musée de la République* » (Aubert et al., 2016, p. 117). Ainsi, chose exceptionnelle et à caractère symbolique fort, a eu lieu une manifestation d'élus devant l'assemblée nationale contre le projet de loi NOTRe le 15/06/2015 (fig. 28).

Figure 28. *Manifestation des maires contre la loi NOTRe*



Source : © francebleue.fr, juin 2015

Les raisons de l'opposition sont de deux ordres. En particulier, les maires estiment que l'objectif d'économie d'échelle ne pourra pas être atteint et qu'ils perdraient leur identité et se fondraient dans une grande masse. Deux études confirment l'inquiétude liées aux finances, l'une menée à l'échelle de 160 fusions en Suisse (Ville, 2017), et la seconde⁹⁴ commanditée par l'AMF et la Banque des Territoires qui évoque cet aspect sans s'y attarder, d'autant que le constat est préoccupant. Ainsi, « *les économies effectuées n'ont pas été directement traduites par une amélioration de la situation budgétaire, voire ont pu entraîner une augmentation de la dépense publique* ». Dans sa volonté d'inciter à davantage créer de CN, le législateur a initié d'autres textes de lois.

⁹⁴ Communes nouvelles : quels résultats concrets sur l'action communale ? Synthèse de l'étude financière et économique de six communes nouvelles, Octobre 2019.

2.1.2 Que de lois pour favoriser l'engouement pour les communes nouvelles

Après plusieurs décennies de recherche d'alternatives pour que les communes réussissent leurs missions de service public, le législateur est toujours en quête de solution pour réduire la carte communale, et par ricochet la dette publique locale, et *in fine*, rationaliser l'action publique. La CN est promue comme solution depuis la loi RCT de 2010, et les résultats sont probants en termes numériques puisque, lors d'une conférence de presse en janvier 2016, le président de l'AMF indiquait que la France était passée en-dessous du seuil symbolique des 36 000 communes (35 945). A compter du 1^{er} janvier 2019, on passe même sous celui des 35 000 (34 970). Depuis 2012, année du maximum (36 700), le pays compte 1 730 communes de moins. Cette « *révolution silencieuse* » est le fruit d'un travail législatif d'envergure et constant, dont les retombées sont diverses à l'échelle nationale en termes d'appropriation par les élus.

Pour parvenir à ce résultat, plusieurs lois ont été successivement votées et visent à dépasser les réticences des élus, et à répondre à leurs aspirations (tab. 13).

Tableau 13. Quatre lois entre 2010 et 2019 pour inciter à la création de communes nouvelles

Lois	Modalités pratiques	Réponses aux attentes des élus
Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT)	« Réaliser des économies substantielles de gestion, notamment en réduisant le "mille-feuilles" territorial qui caractérise la France »	- Initiée par les gouvernements nationaux
Loi n° 2015-292 du 15 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (loi Pelissard – Pirès-Beaune)	- Assouplir les modalités de création de la CN - Proposer des incitations financières - Favoriser la libre organisation de la CN	- Initiée par l'AMF - Créer la CN sur la base du volontariat - Maintenir tous les conseillers jusqu'aux municipales de 2020
Loi du 8 novembre 2016 liée au statut des communes associées (loi Sido)	- Instaurer des communes déléguées - Accorder l'éligibilité des aides attribuées aux communes au titre du fonds d'amortissement des charges - Accorder la perception des dotations de la CN par les communes déléguées	- Préserver la spécificité locale et la proximité - Laisser une libre administration de la CN pour les communes fondatrices
Loi Engagement et proximité du 24 juillet 2019 (loi Gatel)	- Renforcer l'entité communale dans ses prérogatives en créant des communes-communautés ⁹⁵ - Adapter l'organisation des CN à la diversité des territoires - Alléger les obligations ⁹⁶ prévues par la loi NOTRe	- Maintenir 1/3 du nombre actuel des conseillers lors des municipales de 2020 - Prendre en compte la diversité des CN créées et donner un temps d'adaptation pour la mise en vigueur des obligations législatives

Sources : Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 ; Loi n° 2015-292 du 15 mars 2015 ; Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 et Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019.

⁹⁵ Au titre de la loi Gatel de juillet 2019, est commune-communauté une CN constituée sur l'ensemble d'un EPCI pour ne pas « détricoter » ce dernier.

⁹⁶ Seuil de 2 000 habitants pour disposer d'un site cinéraire ou seuil de 5 000 habitants pour disposer d'un centre médico-social scolaire ou encore obligation d'établir un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre quand la CN dépasse 50 000 habitants.

Au préalable, une question de *vocabulaire* : faut-il parler de fusion ou de regroupement ? Parfois utilisés indifféremment par les acteurs locaux, ces termes ne sont pourtant pas synonymes. Dans le cas d'une fusion simple⁹⁷, on voit la disparition des communes fondatrices ; par contre, la fusion-association – ou regroupement de communes – permet que le nom des communes historiques (CH) ainsi que l'administration, notamment l'état civil, et des conseils de communes déléguées à visée consultative soient maintenus (Aubelle, 2016). Par suite, dotées chacune d'un maire délégué, ces communes déléguées sont plébiscitées. Ainsi, tant dans les discours des députés de gauche que de droite, que dans l'article 2113 du code des collectivités locales jusqu'en 2016, le terme de « fusion » est absent même si elle est possible, l'article 2113-10 stipulant que les conseils municipaux peuvent les supprimer dans un délai qu'ils déterminent. Dans le cadre de la loi Sido de 2016, puis de la loi Gatel de 2019, la fusion évoquée fait référence à l'ancienne commune chef-lieu et aux anciennes communes associées créées avant la loi RCT, qui gardent leur individualité après le passage en CN, ce qui rassure les élus concernés. En procédant ainsi, de nombreux élus ont le sentiment d'être inclus dans la démarche et d'exister au travers de leur commune dont le nom subsiste, mais la peur de l'inconnu demeure présente.

Ceci étant, qu'elle prenne la forme de fusion ou (majoritairement) de regroupement (Bideau, 2019), leur création entraîne pour les communes la composant, leur « *dilution* » car elles perdent de fait leur statut juridique de collectivité territoriale. Différents points expliquent l'engouement manifeste (774 CN à l'échelle nationale au 1^{er} janvier 2019), le principal étant à caractère financier. Dès 2015 et avec la loi Pelissard-Pirès-Beaune, un pacte financier garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016, tout en simplifiant les règles de création et de fonctionnement. Et ce cadre est reconduit d'année en année. La loi de finances de 2016 en son article 150, proroge les mesures d'incitation financière pour les 317 CN de moins de 10 000 habitants ou pour celles de moins de 15 000 habitants émanant d'une fusion de communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre⁹⁸ jusqu'au 30 juin 2016 ; le dispositif est conforté dans la loi de finances de 2018 (prolongement des garanties de dotations pour les CN créées en 2018⁹⁹ et extension du dispositif aux CN comportant jusque 15 000 habitants en place du seuil de 10 000). De même, la loi de finances pour 2019 « *reconduit un avis favorable à un amendement permettant de*

⁹⁷ Cette forme donne uniquement droit à la création d'annexes de mairie dans certaines communes fusionnées.

⁹⁸ Fait rare, 19 de ces 317 CN résultent de la fusion d'EPCI à fiscalité propre (Pires-Beaune, 2016).

⁹⁹ En raison des élections municipales de 2020, il ne sera pas possible d'en créer en 2019 car, d'après le code électoral, les limites des communes ne peuvent être modifiées l'année qui précède les élections.

proroger la bonification de dotation globale de fonctionnement de 5 % pour toutes les CN » qui se créeront jusqu'en janvier 2021.

La représentativité des communes déléguées dans le nouvel ensemble soulève des inquiétudes. Les élus craignent de voir baisser drastiquement le nombre de conseillers après les municipales de 2020. Lors des enquêtes de terrain, presque tous les élus des Mauges étaient inquiets et espéraient un geste du gouvernement. Ainsi, à la question « En 2020, le nombre de conseillers sera réduit de plus de 80%. Êtes-vous inquiet ou pensez-vous plutôt que cette disposition sera source d'efficacité ? Beaucoup semblent inquiets et espèrent un geste du législateur.

« [...] ça m'inquiète. On ne peut pas rester tel qu'on est ; 190 aujourd'hui, c'est trop lourd à mon goût. Il va falloir trouver entre les deux. 39 pour moi, ça va être peu, et il va falloir avoir par conseil délégué 3 à 4 personnes. Ça, c'aurait été bien, une équipe de 50, 60 personnes, c'est ce qu'on avait un petit peu avec les sénateurs. On avait voté des textes de lois, il n'y a pas moyen. Donc, on est resté là-dessus. 39 pour le fonctionnement, ça ne va pas me gêner... ma crainte, c'est que ça professionnalise le métier. Je vois bien aujourd'hui, le métier demande énormément de temps. J'ai un autre métier à côté, et c'est la difficulté de concilier les deux. Je pense que demain, il faut vraiment qu'on arrive à tout gérer ; il faut que l'élu, dans une instance de 39 élus, qu'il ait du temps à passer à la mairie. Et aujourd'hui, je peux vous dire élu et en même temps faire une activité professionnelle, c'est quand même très dur. Ça fait des journées à rallonge. Et sur le temps, c'est difficilement vivable. La vie de famille en prend un coup ; physiquement, on en prend des coups [...]

(Maire délégué de Salle-de-Vihiers, 05/11/2018).

Décidé à ménager les élus, le gouvernement, avec l'appui des parlementaires a fait adopter la loi Gatel qui constitue une réponse à leurs inquiétudes. Les élus locaux, notamment au travers de l'AMF semblent acquis. Ainsi, cette dernière affirme dans une étude menée dans 6 CN que leur création a permis l'amélioration de la qualité et du niveau du service public rendu aux usagers (AMF, 2019). Dans les Mauges, les différentes mesures incitatives qui s'ajoutent aux habitudes de travail en commun qu'avaient les élus, expliquent en partie l'ampleur des créations sur le périmètre des anciennes CC.

2.1.3. Trajectoire des communes nouvelles de la loi RCT de 2010

De manière générale, les regroupements peuvent concerner aussi bien les communes, les EPCI que les régions. Dans le cas des regroupements au sein d'EPCI à l'échelle nationale, seules quatre îles dérogent à cette règle au titre de la loi. Nous en avons déjà parlé. Si les nombreuses études (Aubelle, 2016 ; AMF, 2017 ; Beudet, 2019) réalisées partent de l'hypothèse que la CN est une bonne chose, pourquoi observe-t-on autant de disparités spatiales, d'un département à un autre, avec un début extrêmement timide puisqu'il ne s'est créé que 12 CN¹⁰⁰ entre 2011 et 2014 ? Pourquoi des départements¹⁰¹ ayant des communes de moins de 500 habitants ne comptent aucune CN, ou au mieux, très peu et de petites tailles ?

Pour les 557 CN créées entre 2011 et novembre 2017, Frédéric Ville (2017) estime la moyenne des communes fondatrices à 3,38 et 56 % d'entre elles se sont faites autour de duos. En nous appuyant sur les 806 CN (incluant les surfusions) créées entre 2011 et février 2019, on peut confirmer que 473 CN ne réunissent que 2 communes, ce qui représente 58,7 % du total. Seul 32,8 % comptent 3 à 5 communes fondatrices, 5,6% sont composées de 6 à 9 CH. Au final, seul 3 % des opérations ont atteint ou dépassé le seuil de 10 communes à l'origine, témoignant ainsi d'une certaine réserve quant au regroupement « XXL » (celles regroupant jusqu'à 20 ou même 22 CH comme Souleuvre-en-Bocage ou Livarot-Pays d'Auge en Normandie).

Dans les colonnes du Courrier des maires (courrierdesmaires.fr, 2016), les sénateurs Françoise Gatel et Christian Manable expliquaient les raisons pour lesquelles de nombreuses communes ont pu être « réfractaires » à la création des CN et déplorent que mi-mai 2016, 34 départements sur les 102 n'ont enregistré aucune création de CN, « *notamment certains dans lesquels on aurait pu penser que c'était une opportunité dont les élus auraient pu se saisir, là où il y a de toutes petites communes rurales confrontées à des problèmes d'efficacité* ». La sénatrice Françoise Gatel souligne pour ce qui est de la région Bretagne, que s'il y a peu de création de CN, c'est qu'il y a « *a peu de petites communes de moins de 100 habitants* ».

Les élus des Mauges ont eux aussi une explication, mais un peu différente de celle de la sénatrice. Car à la question, « Est-ce que vous comprenez que malgré leurs petites tailles, dans

¹⁰⁰ Elles auraient pu être au nombre de 13, mais pour raison de non-conformité, la CN Bois-Guillaume (13 115 hab. en 2014) située dans le département de la Seine-Maritime en Région Normandie a été annulée. *In fine*, on totalise sur la période 2011-2014, 10 créations de CN puisque la CN Bleury-Saint-Symphorien est devenue au 1er janvier 2016, une commune déléguée au sein de la nouvelle CN Auneau-Bleury-Saint-Symphorien, 5 900 hab. (département de l'Eure-et-Loir, Région Centre-Val-de-Loire).

¹⁰¹ Bouches-du-Rhône, Corse du Sud, Haute Corse, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse et Val-de-Marne. Seuls les départements de Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis ne comptent aucune commune de moins de 500 habitants.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

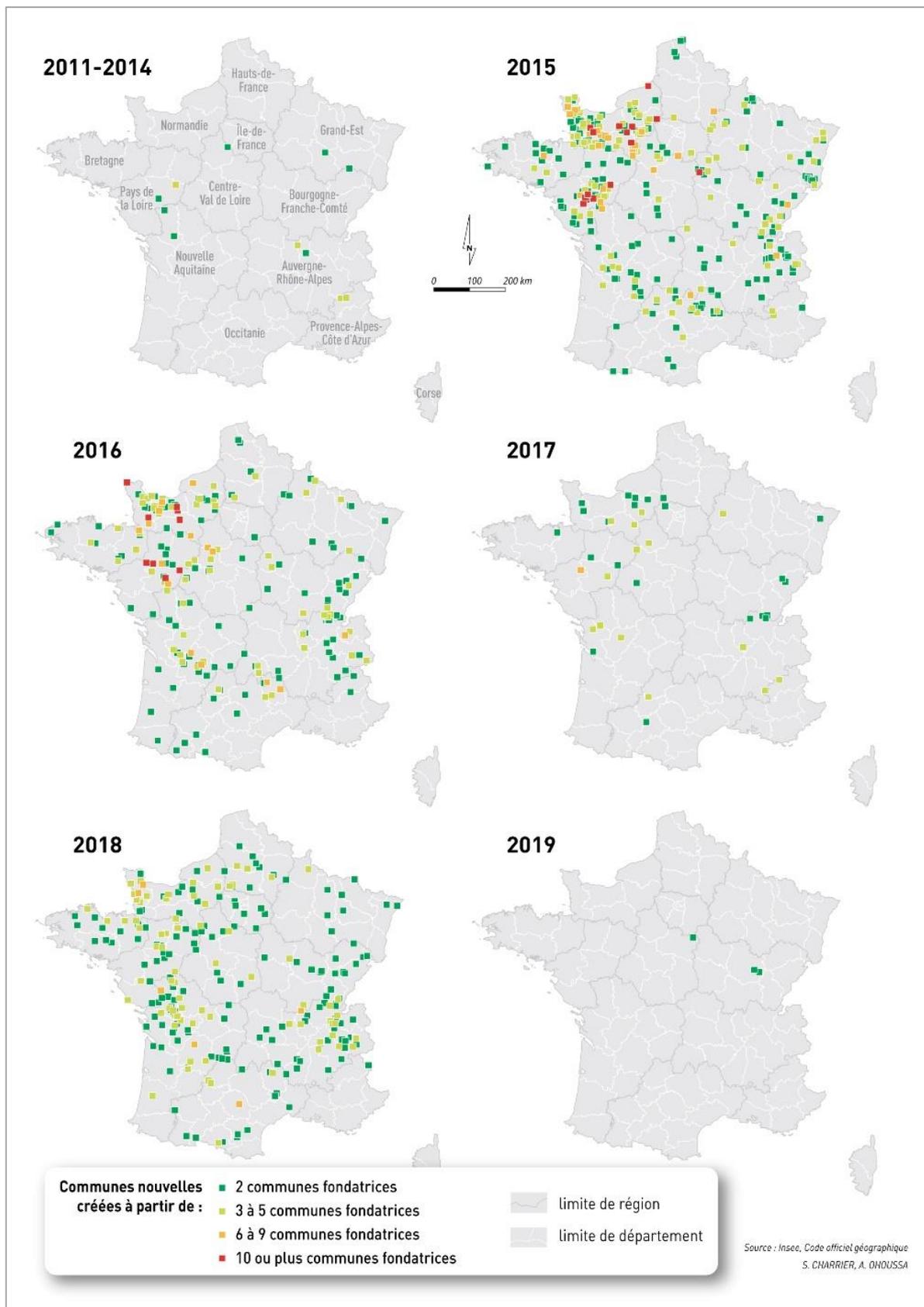
certaines communes françaises, les regroupements soient difficiles, voire impossibles ? », beaucoup répondent non, mais nuancent leurs propos. Si d'un côté la « *guerre des bourgs* » empêche certains de se regrouper, de l'autre, il y aurait l'égoïsme de certains élus et les « *distances [physiques] que créent des séparations* » (Maire délégué de la Chapelle-Rousselin, 27/11/2018).

Aussi bien en termes de nombre de création de CN que d'effectifs de communes fondatrices, l'année 2015 est celle qui a enregistré le plus de créations grâce aux incitations financières. Car de 317 créations en 2015 à partir de 1 090 CH, on descend à 37 créations en 2017 (96 CH). Le changement de gouvernement (de François Hollande à Emmanuel Macron) et des corps de l'Assemblée nationale ainsi que les doutes quant à la pérennité de la réforme expliquent probablement ce vide. L'année 2018, avec 239 CN (autour de 624 CH) relance la dynamique de créations. Fin d'un processus ou contrainte temporelle (municipales 2020), l'année 2019 n'a enregistré que 3 CN autour de 6 CH au 26 fév.¹⁰² (fig. 29).

¹⁰² Date de l'arrêté préfectoral de création renseignée par l'Insee (2020), site consulté le 29 janvier 2020

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 29. Des créations de CN au gré des réformes et des incitations financières



GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les flexibilités législatives le permettant, des CN existantes ont connu des évolutions de périmètre et de dénomination parfois. Par exemple, le périmètre de la CN Baugé-en-Anjou (268,25 km² et 11 868 hab. en 2016) a été modifié, passant de 5 communes fondatrices en 2013 à 9 au 15 déc. 2015 ; toutes appartenant à l'EPCI Baugeois Vallée. Par la suite, le bulletin d'informations statistiques de la DGCL (Bis n° 130 de mars 2019) dénombre 44 double-comptes ; ce qui fait passer le nombre de créations de 812 à 774 en France métropolitaine.

Sur la période 2010-2019, la création des CN se généralise de façon disparate sur le territoire national, avec une concentration dans le quart nord-ouest tant du point de vue quantitatif que qualitatif. On y trouve les CN comptant plus de 10 CH alors que dans la moitié sud, dans les départements où il y a des CN, elles réunissent majoritairement deux CH. On observe par contre une « *diagonale du vide et un arc méditerranéen en retrait* » (Hélias, 2016).

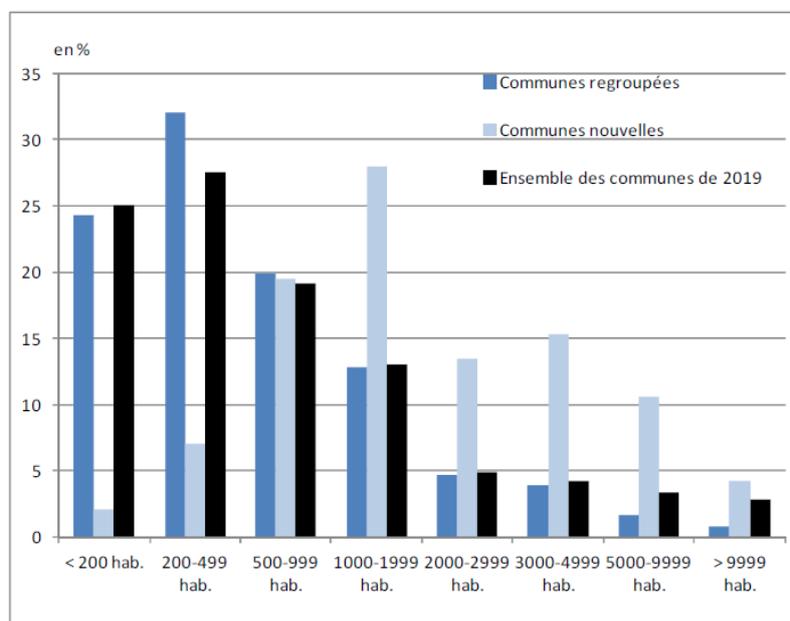
Parmi les autres éléments caractéristiques de ces créations, il y a d'un côté, une forte impulsion entre la promulgation des lois NOTRe 2015 et Sido en 2016. A l'opposé, la loi Gatel de 2019 semble ne pas influencer les élus locaux dans leurs démarches de nouvelles créations. De l'autre côté, et selon une discrétisation statistique faite par Gabriel Bideau (2019), il y a la permanence de l'appartenance identique de la commune fusionnante à des espaces communs qui préexistent. Elles appartiennent soit au même EPCI (93,4%), soit au même canton de ville (85,41 %), soit au même département (99,77 %), etc. Les résultats de l'auteur sont représentatifs du phénomène que nous décrivons même si de légers écarts numériques peuvent être observés du fait qu'il n'a pris en compte que les données couvrant la période 2015-2018. Il souligne par ailleurs que malgré cette forte présence, ni ces données, ni les autres statistiques relatives à la fiscalité, au personnel politique, aux catégories socioprofessionnelles, ni l'appartenance à une même commune polarisée ou en ZAU « *ne permettent de dégager un profil type* » (ibid). Et même si les CN émanent majoritairement de communes fondatrices plutôt rurales dont la démographie varie globalement entre 200 et 5 000 habitants, elles ne sont pas toutes rurales et toutes les « *très petites* » communes n'ont pas non plus participé à ce type de regroupement. En effet, selon la nouvelle nomenclature¹⁰³ de l'Insee, 88 % des communes françaises soit 30 775 sont rurales (Insee, 2021). Or, il n'y a

¹⁰³ C'est une méthode harmonisée à l'échelle de l'Union européenne pour faciliter les comparaisons et mieux caractériser les espaces frontaliers. Depuis le recensement de la population de 2017, « il a été décidé de définir les communes rurales à partir de la grille de densité : sont rurales toutes les communes peu denses ou très peu denses » (Insee, 2021). Elles regroupent quatre catégories du rural : sous forte influence d'un pôle, sous faible influence d'un pôle, autonome peu dense et autonome très peu dense.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

que 774 CN, soit environ 15 % de communes regroupées qui ont 2000 habitants et plus (fig. 30). De façon générale en 2019 en France, 25 % des communes ont encore moins de 200 habitants. Celles qui se sont regroupées représentent quant à elles, une part de 24 %. Pour ce qui est des CN, seules 2 % d'entre elles ont moins de 200 habitants. L'effet mécanique des créations est à l'origine de la surreprésentation de communes ayant entre 1 000 et 1999 habitants.

Figure 30. « Répartition des communes selon le nombre d'habitants »



Source : Bulletin d'informations statistiques n° 130, DGCL, 2021

Très diverses à l'image des intercommunalités (Bideau, 2019), elles bénéficient d'une « grande marge d'appréciation laissée aux acteurs locaux » (Aubert et al., 2016, p. 122), et, sauf avis contraire motivé du préfet, leur périmètre peut chevaucher celui de deux départements ou de régions. Pour Romain Pasquier (2017), deux types de territoires (communaux ou intercommunaux) principaux ont porté jusqu'alors les projets de regroupement de communes.

Premièrement, il s'agit de territoires assurant des fonctions de centralité, en quête de consolidation de ressources économiques pour asseoir leur attractivité dans un jeu concurrentiel. Il cite l'exemple de la CN d'Annecy (126 419 habitants autour de 6 CH), plus grande CN au regard de sa population, bien plus peuplée que la moins dotée, Livarot Pays-d'Auge (6 400 habitants et 22 communes fondatrices). Il faut le rappeler, les dotations d'Etat dont bénéficient les communes se calculent au prorata du nombre d'habitants. Plus la

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

population est importante, plus la dotation l'est aussi. Pour montrer l'influence apportée par le poids démographique des CN, nous avons pris l'exemple de quatre CN dont la population est supérieure à 30 000 habitants (RP, Insee 2018-2019) :

- Pour reprendre l'exemple de la CN d'Annecy, elle appartient à la communauté d'agglomération (CA) du Grand Annecy composée de 34 communes membres et de 205 000 habitants. La CN à elle seule représente 62,4 % de la population intercommunale et 16 % du département. C'est la préfecture de département.
- La CN de Cherbourg-en-Cotentin (5 CH et 78 549 hab.) est l'une des 129 communes de la CA du Cotentin. 52 des 192 conseillers communautaires en proviennent. Ensuite, arrive la Hague avec "seulement" 7 conseillers et 11 173 habitants. Son poids démographique et politique et son statut de sous-préfecture (une des trois du département) la confirment dans sa position de centralité, entendue comme « *la capacité d'action d'un élément central sur sa périphérie en termes de desserte, de services, d'attractivité, et d'une manière générale, de polarisation* » (Bouron, 2019).
- La CN Evry-Courcouronnes (2 CH, 67 000 hab.) est l'une des 23 communes de la CA du Grand Paris Sud (352 123 hab.). C'est également la commune-siège avec 19 % de la population intercommunale
- La CN Le Chesnay-Rocquencourt (2 CH, 31 233 hab.) est la deuxième plus importante commune de la CA Versailles Grand Parc (18 membres), derrière Versailles. Elle représente 12 % de la population intercommunale.

Au-delà de l'effet numérique, ces CN influencent aussi la gouvernance à leur échelle, diffusent leurs façons de faire parce que majoritaires au sein des assemblées. Cet effet se produit aussi au sein des CN elles-mêmes car la commune (déléguée) la plus importante apporte le plus souvent plus de personnel et d'ingénierie.

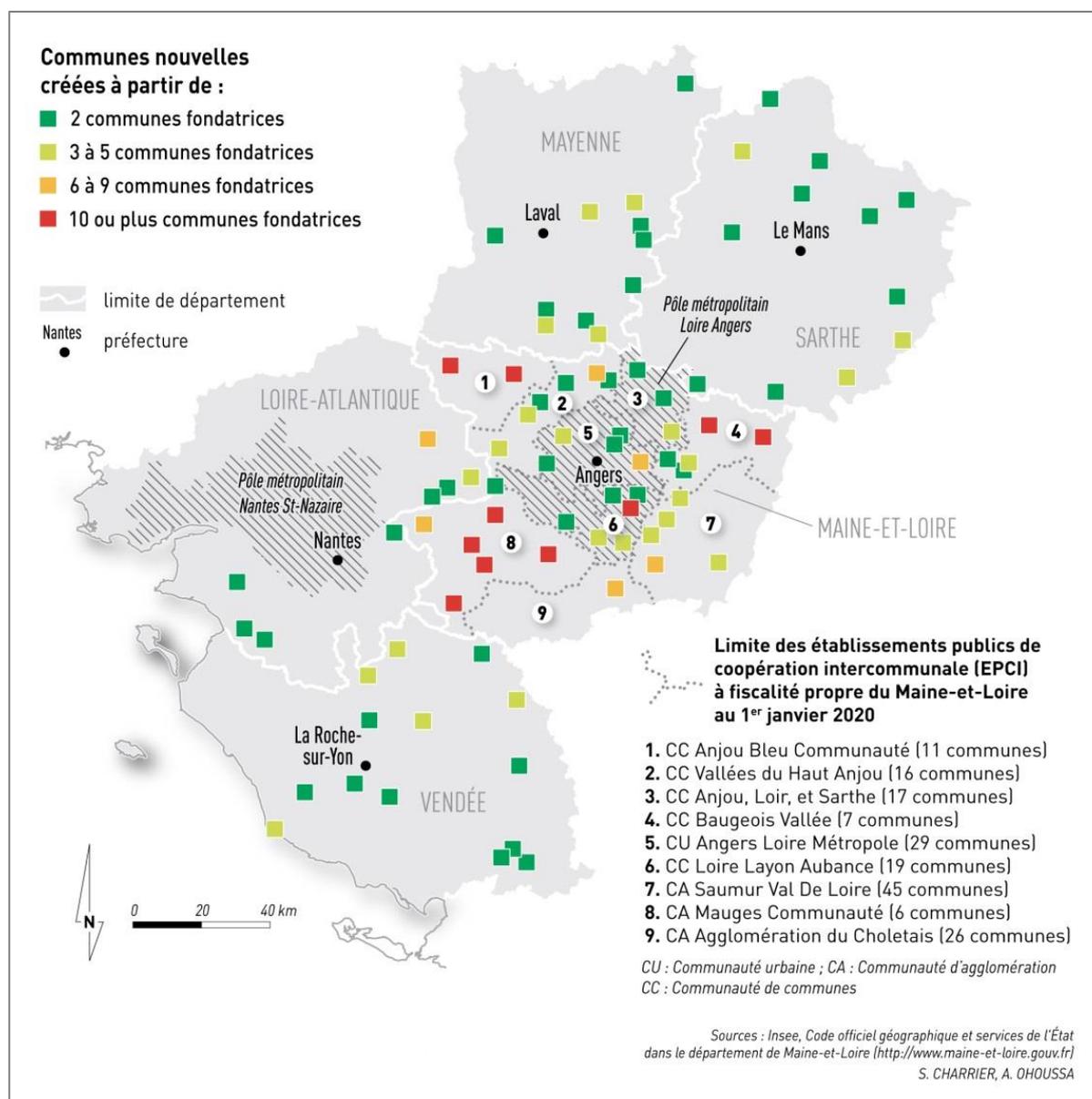
L'autre cas de figure, qui renvoie à notre étude de cas, s'est formé autour de communes/intercommunalités rurales ou périphériques qui se rassemblent pour avoir des ressources supplémentaires de toutes natures. A l'échelle des Pays de la Loire (5 départements et 3 718 512 habitants en 2015), le département du Maine-et-Loire et ses 810 186 habitants s'illustre aussi bien par le nombre de CN créées que par la réduction du nombre des EPCI (de 76 en 2015 à 9 au 1^{er} janvier 2019).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Le département de Maine-et-Loire derrière la Manche, le Calvados et l'Eure fait figure de bon élève en matière de regroupement, tant en nombre de CN créées que de communes fusionnantes. Excepté le département de Loire-Atlantique qui compte 1 CN regroupant 6 CH, les départements de la Mayenne, de la Sarthe et de la Vendée ne comptent que quelques CN autour de 2 CH principalement. Par contre, le Maine-et-Loire se démarque non seulement par le nombre important de ses CN, mais aussi par l'effectif de celles qui les forment. On dénombre 9 CN constituées autour de 10 CH ou plus (fig. 31).

Sans compter celles limitrophes ou ayant muté en Loire-Atlantique, 5 CN se sont regroupées autour de 6 à 9 CH.

Figure 31. Le Maine-et-Loire, « bastion » des CN ?



Outre cette dimension quantitative des CN, il faut noter que localement et surtout au plan national, des découpages relèvent plus de l'injonction de l'État que de la seule volonté des élus en recherche de territoires pertinents pour l'action.

On peut malgré tout, retenir que les CN ne se sont pas créées *ex nihilo* et qu'il y a une histoire qui a guidé leur création. Par exemple, 12 des 38 CN créées en Maine-et-Loire au 1^{er} janvier 2019 travaillaient toutes au sein d'un même EPCI à fiscalité propre. Mais d'autres formes de regroupement ont également eu lieu : la CN Brissac-Loire-Aubance (10 CH, 10 800 hab.) résulte de 7 CH appartenant à l'ancien EPCI de Loire-Aubance et de 3 CH de la CC du Gennois. Les CN Beaufort-en-Anjou (2 CH) et Mazé-Milon (2 CH) elles aussi appartiennent au même EPCI, mais constituent désormais, avec 3 autres CN et 2 communes indépendantes (La Menitré et la Pellerine), les communes du nouvel EPCI Baugeois Vallée (34 414 hab.). Avec 6 CN, Mauges communauté est l'un des EPCI où l'aventure prend des formes originales.

3. Nouveaux découpages : des constructions faites par enchantement ou sous contrainte ?

Historiquement, les régions administratives (même les plus récentes issues de la loi NOTRe) ou les 101 départements ont été créés par des décisions venues d'en-haut. La réalité est autre pour les CN depuis la RCT de 2010. Même si l'État reste présent à travers ses préfets de départements (les SDCI) et les ressources financières qu'il alloue, les CN comme les intercommunalités en 1992 sont majoritairement nées d'une volonté locale de faire front face à la grande ville proche, la baisse de dotation dont les impacts directs sont la baisse du niveau de services à la population ou encore un risque de paupérisation. Mais l'unité affichée des élus de ces CN est susceptible de cacher des réalités que seul un travail approfondi de terrain peut révéler.

3.1. CN des Mauges : pratique ancienne de recomposition et/ou stratégie opportuniste ?

Territoire à dominante rurale dont la population varie entre 380 (Saint-Philibert-en-Mauges) et 7 200 habitants (Saint-Macaire-en-Mauges) en 2013, les CN des Mauges font partie de ces territoires que Martin Vanier (2002) qualifie de « terres d'intercommunalité », avec de premières fusions enregistrées dans le cadre de la loi Marcellin de 1971. Ainsi, Saint-Florent-

le-Vieil¹⁰⁴ avait fusionné avec la Boutouchère (542 habitants), et Valanjou¹⁰⁵ résultait en 1974, des communes de Joué-Etié et de Gonnord. Pour son maire délégué, Bernard Briodeau, le bilan positif de cette première fusion a préparé le chemin à la création de la CN Chemillé-en-Anjou.

« Quand il a fallu prendre des décisions, il n'y avait pas eu de problème, justement parce qu'on avait vécu ça. Les résultats qui en ont découlé sont très favorables. Et à partir de là, pour la population et pas seulement les élus [...], ça a bien marché une première fois, pourquoi ça ne marcherait pas une deuxième fois ? ».

(Maire délégué de Valanjou, 18/11/2018).

Un quart de siècle après l'émergence de Valanjou, les Mauges enregistrent une nouvelle fusion dans le cadre de la loi Marcellin de 1971. Les élus des anciennes communes de Montfaucon-sur-Moine et de Montigné-sur-Moine ont jugé opportun de fusionner par souci d'extension et de développement de l'habitat du territoire communal. Dès lors, les deux communes ne forment plus qu'une : Montfaucon-Montigné¹⁰⁶ avec 2 371 habitants (Insee, 2017) sur 16,8 km² (fig. 32).

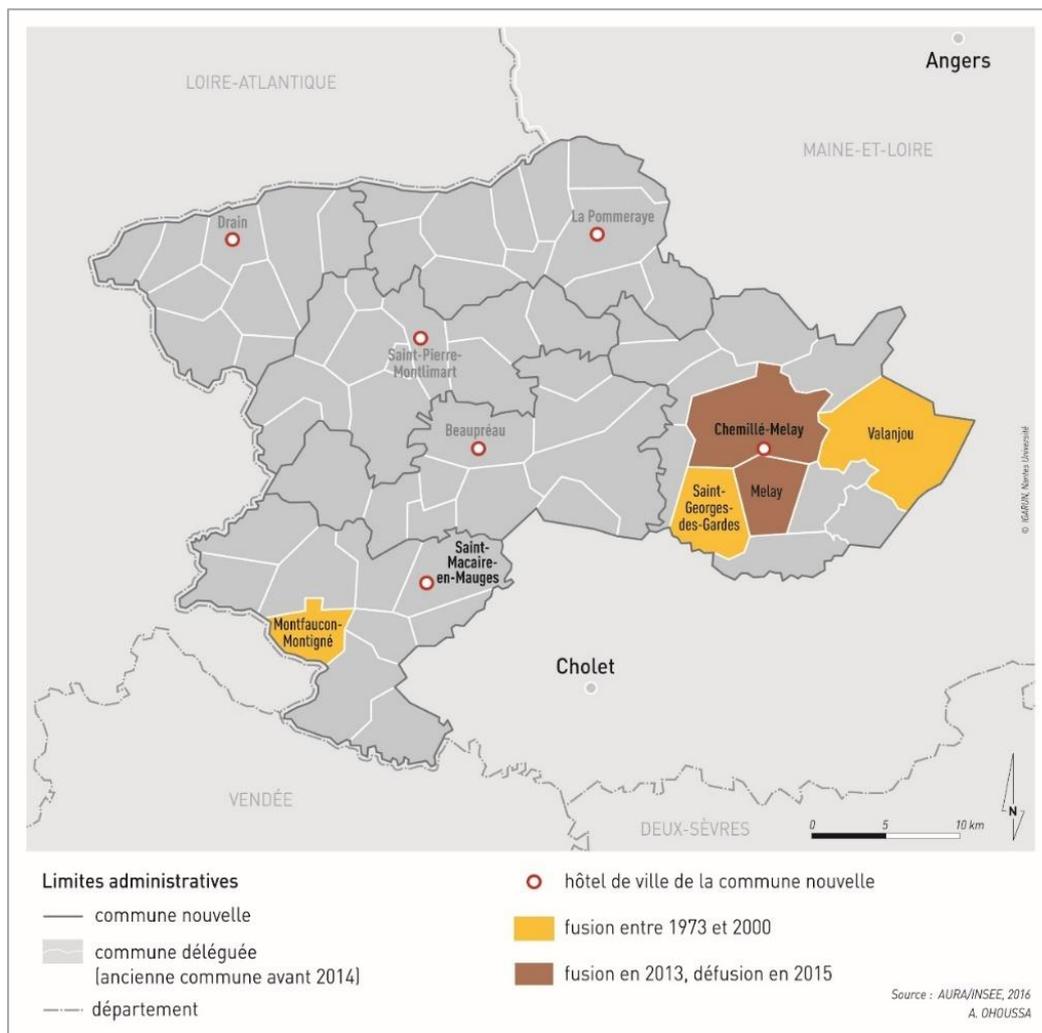
Pour autant, le chemin n'est pas toujours linéaire, puisque, dans le cadre de la réforme territoriale de 2010, Chemillé-Melay résultant de la réunion de deux anciennes communes de Chemillé (6 458 habitants) et Melay (1 748 habitants) a fait l'objet de rejet par la population. Ce regroupement aura subsisté environ deux années, et la démarche aurait coûté aux élus initiateurs leurs postes politiques aux élections municipales suivantes. Pour le maire de la CN Chemillé-en-Anjou, ce regroupement et son « échec » ont poussé à la création, en 2015 de l'actuelle CN.

¹⁰⁴ Commune déléguée de la CN Mauges-sur-Loire.

¹⁰⁵ Commune déléguée de Chemillé-en-Anjou, 2297 habitants (Insee, 2017), deuxième plus peuplée après Chemillé (7 458 habitants)

¹⁰⁶ Commune déléguée de Sèvremoine depuis le 15 décembre 2015

Figure 32. Fusion-association de quelques communes, loi Marcellin de 1971



Pour ce qui est de la constitution des 6 CN des Mauges, rappelons que leurs périmètres actuels¹⁰⁷ étaient ceux des communautés de communes (CC) créées dès 1994 dans le cadre de la loi ATR de 1992 (fig. 33), toutes évoluant au sein du syndicat mixte du Pays des Mauges alors composé de sept CC. Mais fin 2015, et pour s'opposer à la création des CN, l'une des sept CC (CC du Bocage) quitte le syndicat pour fusionner avec la CC Vihiersois Haut-Layon et rejoindre la communauté d'agglomération du Choletais par la suite. En son sein naît une CN, le Lys-Haut-Layon et la CC se dissout juste avant la CN en décembre 2015.

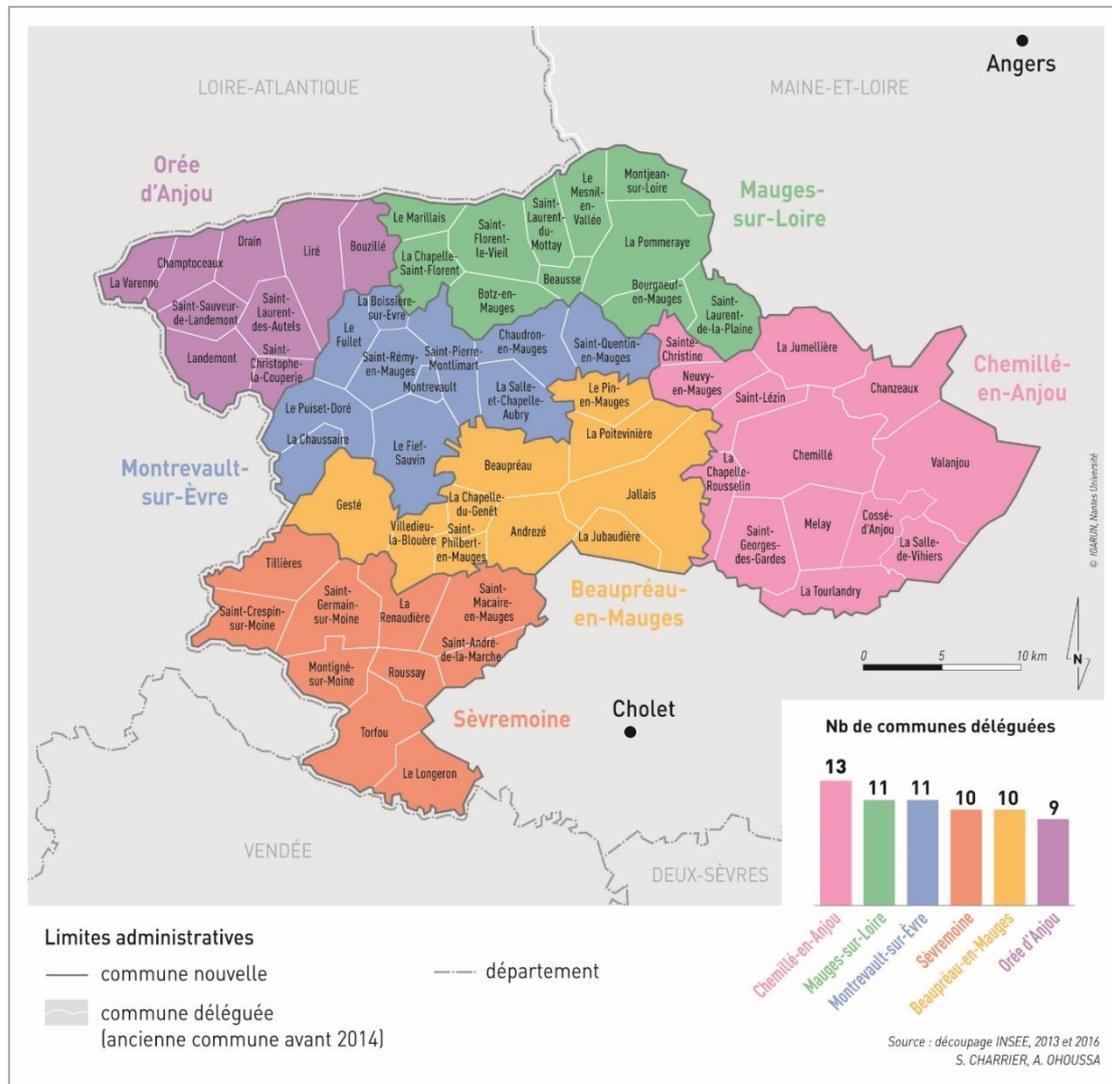
Convaincus de leur stratégie, les élus des 6 CC restantes conduisent à terme leur projet et créent les 6 CN avec un nombre conséquent de communes regroupées qui varie entre 9 et 13 CH. Ce changement a valu au territoire d'être connu au plan national car en plus de cette

¹⁰⁷ Seule la CC Mauges centre a perdu une commune membre.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

transformation intégrale, ces CN se regroupent au sein d'un seul et même EPCI – Mauges communauté –, marquant de leur empreinte l'histoire des CN du XXI^e siècle dès 2016, ce que Aubelle (2016) qualifie d'« *exception française* ».

Figure 33. Carte administrative de Mauges communauté, découpage en CN

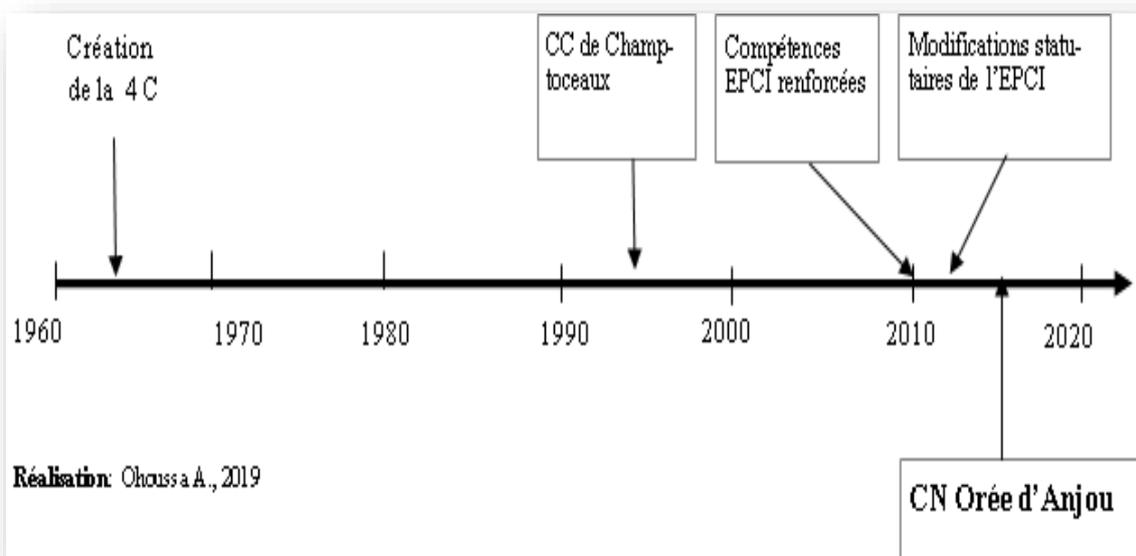
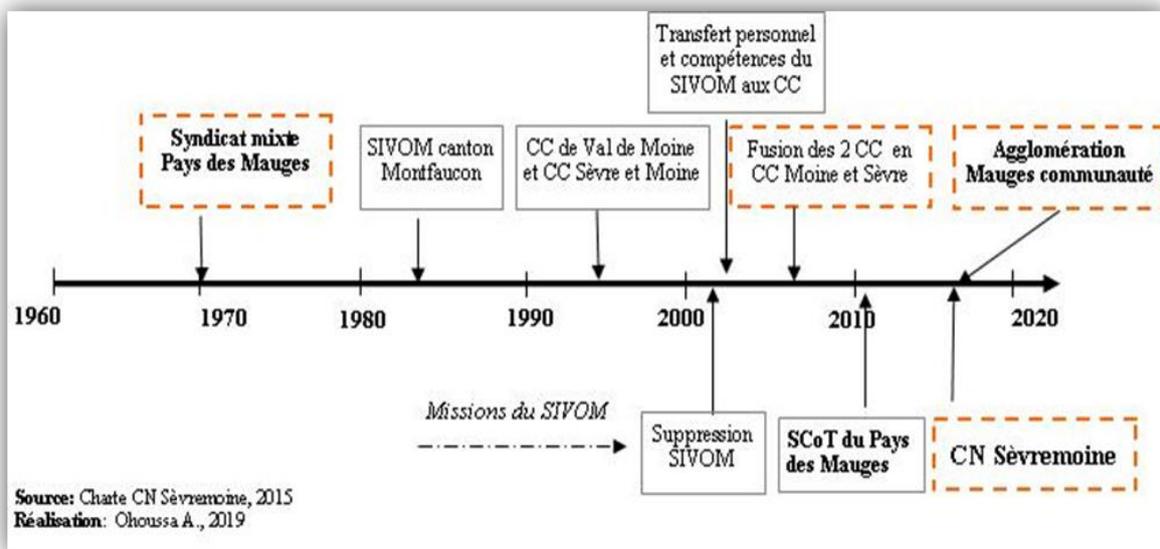


Le redécoupage est à géométrie variable car chacun des périmètres actuels s'est constitué progressivement, soit par ajout de communes, soit par fusion de deux petites anciennes communautés de communes. C'est le cas notamment des CC Val de Sèvre et Sèvre et Moine dont la fusion date de 2007. Les CC puis les communes (historiques) des Mauges transformées en CN procèdent donc d'un héritage et résultent d'un long et hétérogène processus. Il faut y voir une capitalisation d'expériences de démarches et de projets, les uns plus aboutis que les autres (fig. 34).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Dans un territoire ni pauvre, ni riche, localement, les élus pensent que la réussite du nouveau découpage territorial en CN est liée à leur histoire, à leurs habitudes de travail en commun, à l'ancienneté des recompositions et au fait de ne pas avoir de grosse commune dominatrice, avec le risque de se « faire écraser, de se faire manger par le gros » (Ohoussa, 2015). Sèvremoine comme Orée-d'Anjou sont deux exemples de construction à l'image de cette vision et de cette trajectoire politique.

Figure 34. Les influences du travail en commun sur la création des communes nouvelles



Les jeux d'alliances sur un temps long ont contribué au renforcement des relations entre les différentes communes membres des CC qui existent jusqu'à la veille de la création des CN.

Les transferts qui ont suivi ont, d'une certaine façon, dissuadé de nombreux élus dubitatifs du bien-fondé des CN de bloquer leurs créations.

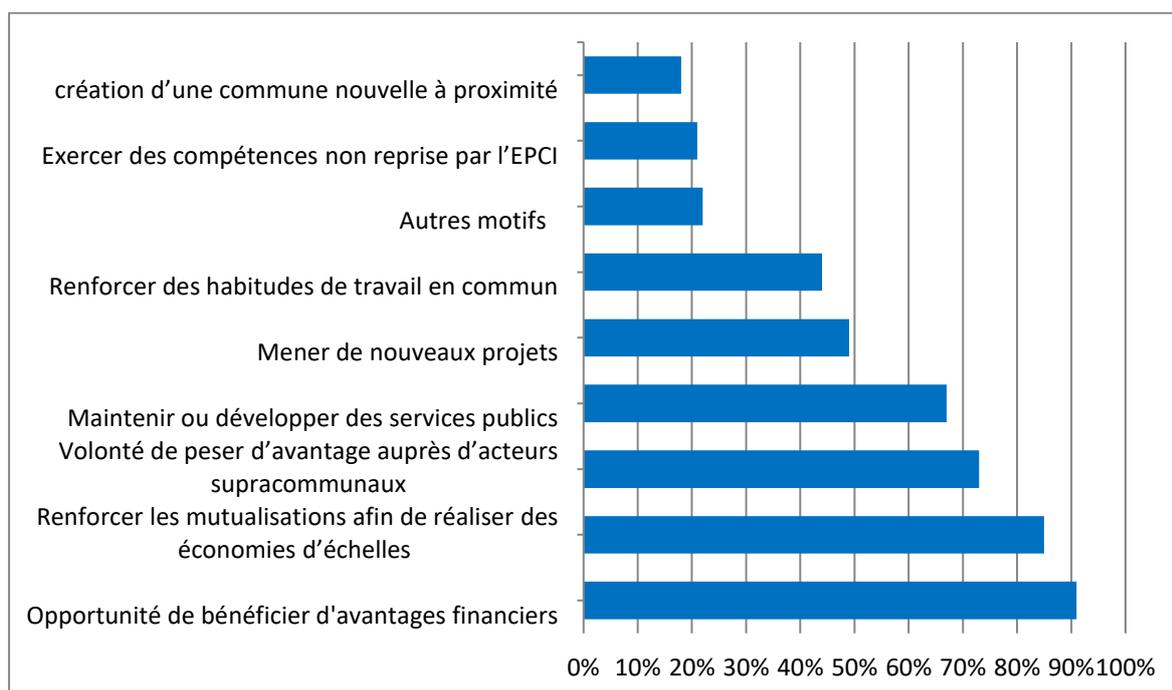
3.2. Les CN pour ne pas perdre une manne financière et « détricoter » les communautés de communes

L'originalité de la réforme de 2010 réside, entre autres, pour le gouvernement d'intéresser financièrement les élus locaux, et le législateur d'être flexible et relativement inclusif dans l'élaboration des différentes lois pour réduire quelque peu le nombre des communes. Cette réduction se fonde sur des découpages anciens qui sont soit des communes, soit des intercommunalités, dont celles des Mauges. Quelles sont les motivations des élus locaux à l'origine de la création des CN ? En quoi leur choix peut être qualifié de singulier ?

3.2.1. L'opportunité de gain financier comme une clé de lecture des CN

Au travers d'études réalisées par l'AMF et la Banque des territoires à l'échelle nationale, de nombreux élus ont affirmé que l'incitation financière a joué un rôle dans leur décision de créer leur CN. Le rapport « *Communes nouvelles, où en êtes-vous ?* » commandité par l'association des maires de France en 2017 établit à neuf les principaux motifs de la fusion. Sur les 156 réponses recueillies auprès de 140 communes nouvelles enquêtées à l'échelle nationale, en plus de l'« opportunité de bénéficier d'avantages financiers » (91 %), le renforcement des compétences au travers des mutualisations constitue un point important (fig. 35). Que ce soit pour « *mener de nouveaux projets* » (49 %), ou pour « *maintenir ou développer des services* » (67 %), les élus auront besoin de nouvelles ressources financières qu'ils ne détiennent pas forcément. Les dotations promises par l'Etat dans le cadre de la RCT 2010 restent l'issue certaine.

Figure 35. Principaux motifs de fusion de communes à l'échelle nationale



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

Réalisation : Ohoussa A., 2019

Cette étude a par ailleurs révélé des critères retrouvés localement. A la question « Pourquoi malgré l'existence d'une communauté de communes forte, dotée de compétences, vous avez eu besoin de fusionner fin 2015 ? », la grande majorité des 45 maires et maires délégués interviewés ont évoqué la baisse des dotations et l'incitation financière comme facteurs déclencheurs. Non sans surprise, les raisons qui ont poussé les élus à créer la CN et l'agglomération sont similaires à celles évoquées au niveau national, malgré quelques écarts. La quasi-totalité des maires et maires délégués auprès desquels nous avons mené les entretiens semi-directifs a évoqué les dotations à la question dont la substance était de parler des motivations profondes de la création de leur CN (fig. 36). Pour des raisons de lisibilité, le choix a été fait de ne présenter que les extraits de propos d'une dizaine d'élus. Pour visualiser la totalité du traitement proposé par le logiciel Iramuteq, nous avons généré un lien : <https://uncloud.univ-nantes.fr/index.php/f/789771358>

Figure 36. L'opportunité des dotations comme support de création des CN

**** *auteur_geste

en fait à chaque fois c est des maires qui sont seuls pour prendre des décisions qui malheureusement on le regrette tous ont moins de ressources avec les baisses de dotations de l état et qui ne peuvent plus faire face aux besoins de leurs communes quoi

**** *auteur_saint_macaire_en_mauges

quand vous avez 30 de moins de dotations il faut bien trouver des solutions pour moi moins faire des choses ça c est incontestable je ne sais pas vous savez on ne décide pas grand_chose moi

**** *auteur_lire

il faut prendre le train en marche comme on dit et on l a pris au bon moment après l avenir nous le dira les dotations on y est encore on a dû vous le dire

**** *cn_mesnil_en_vallee

tous ces éléments toutes ces infrastructures ça engendre des coûts fonctionnement et on ne pourra plus les supporter à terme donc il faut anticiper les choses les dotations d état ne sont pas voilées elles vont aller diminuant

**** *auteur_saint_germain_sur_moine

donc quand à la loi notre ils ont parlé de la loi notre avec la baisse des dotations on s est dit que c était le moment de se réunir

**** *auteur_saint_florent_le_vieil

c_est_à_dire qu il y a aussi l environnement qui faisait qu au niveau des dotations communales il y avait aussi une baisse de l action communale ce qui est quand même notoire puisque c était dans l ensemble de la nation c était notoire

**** *auteur_beaupréau

on a fait ce qu on avait envisagé de faire je pense qu il y a eu le côté financier ça a joué de savoir que si on se mettait en commune nouvelle ça éviterait qu on perde rapidement des dotations tout au moins qu on les perde rapidement

**** *auteur_saint_florent_le_vieil

on a préféré comment dire faire ce regroupement de communes qui nous donne plus de moyens qui nous permettait d avoir un maximum de dotations et surtout de maintenir nos services

**** *auteur_chemille

parce_que ce qu on nous a dit c est oh lala si vous n allez pas dans la loi notre vous allez perdre beaucoup en dotation sauf que effectivement on a pu garder certaines dotations mais ça coûte tellement cher en réorganisation

**** *auteur_saint_florent_le_vieil

on remet des choses des cas aussi on remet des choses en ordre de marche alors bon ce qui est important on a ça permis aussi à des petites communes de continuer à vivre parce_que la baisse des dotations

**** *auteur_saint_germain_sur_moine

le projet de territoire c est l axe de la réussite des communes nouvelles s il n y a pas de projet de territoire pour une nouvelle on va se rassembler pour essayer la baisse des dotations mais ça va partir dans tous les sens et derrière ce sera ingérable

Source : Enquêtes de terrain de thèse, Ohoussa 2018/2019

La figure 36 est issue du traitement sous Iramuteq de 46 entretiens semi-directifs. La forme « dotations » a été ciblée parmi les 5 818 formes avec 49 occurrences. Le logiciel a segmenté les extraits où figure la forme recherchée et l'a mise dans une couleur différente, le rouge par défaut. De toute évidence, le sens de dotations varie quelque peu selon les enquêtés. Mais globalement, leurs propos ont tendance à reconnaître le poids des dotations dans leur prise de décision en faveur des CN. Quand « ils ont parlé de la loi NOTRe avec la baisse des dotations, on s'est dit que c'était le moment de se réunir » (Maire délégué de St-Germain-sur-Moine, 14/04/2018). Ainsi, le mot dotations semble particulièrement parler au maire délégué de St-Florent-le-Vieil qui l'emploie cinq fois de suite :

« Donc ce que nous apporte la commune nouvelle, je pense que ça nous apporte des moyens supplémentaires quand même ; c'est-à-dire que ça va nous permettre

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

de faire des choix sur certains travaux qu'on aura peut-être du mal à faire et puis c'est vrai que si on ne s'était pas regroupé comme on le dit [...], on n'aurait pas été en capacité de reprendre des services qui étaient à la communauté de communes. Donc ce qu'elle nous apporte, c'est tous ces services à la population, de pouvoir aussi faire des projets un peu plus ambitieux parce que bah voilà, on est dans un contexte quand même de baisse de la dotation »

(Entretien du 03/08/2018).

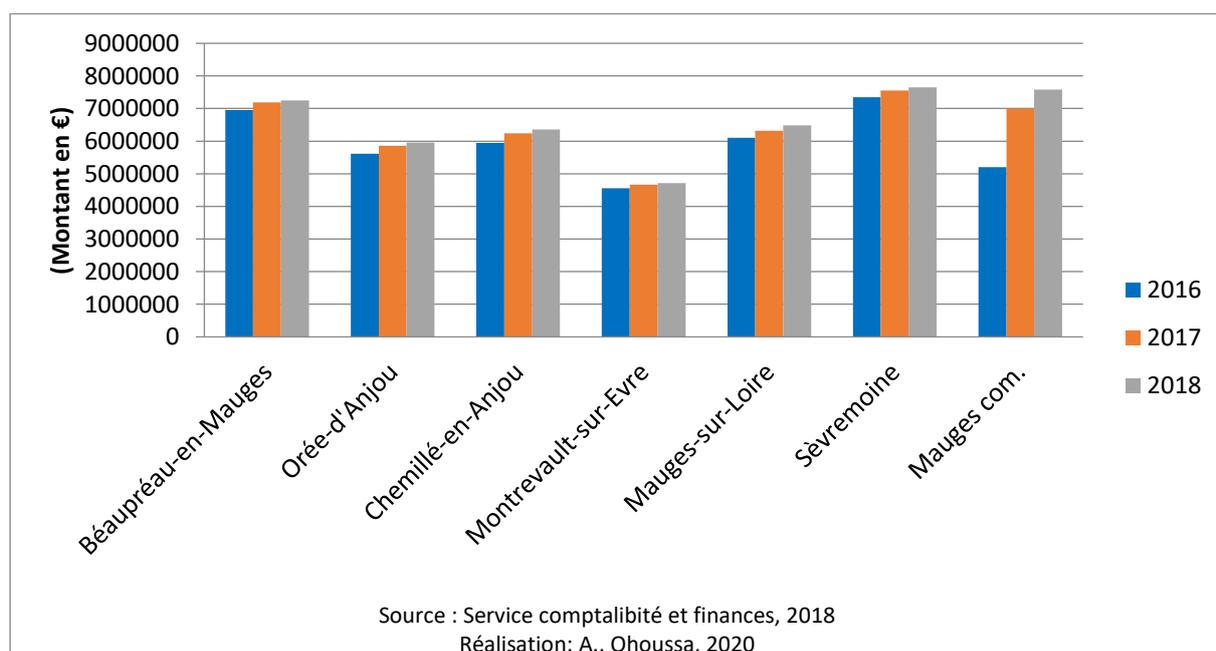
Pour mesurer de façon plus concrète l'importance des dotations versées aux CN des Mauges, nous nous sommes procuré quelques documents financiers relatifs aux dotations. Pour davantage inciter les élus à créer les CN, ces dotations ont même augmenté. Par an, selon le service comptabilité de Mauges communauté, entre 2016 et 2018, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) pour les CN varie de 1,7 % pour Montrevault-sur-Evre à 3,4 % pour Chemillé-en-Anjou (fig. 37) avec la formule :

$$TCAM = (\text{Val.}_{2018} / \text{Val.}_{2016})^{(1/(3-1))} - 1 * 100$$

Avec **Val** = valeur en € par année ; (3-1) = nombre – 1. Le tout – 1 multiplié par 100.

Exemple : Beaupréau-en-Mauges a reçu la somme de 6 958 142 € en 2016, et 7 252 048 € en 2018, c'est une croissance moyenne annuelle de 2,1%.

Figure 37. Des dotations d'État en évolution par CN entre 2016 et 2018 dans les Mauges



GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Cette figure est complétée par le tableau ci-après pour un aperçu chiffré des données financières dont a bénéficié la communauté d'agglomération des Mauges (tab. 14).

Tableau 14. Des dotations d'État en évolution par CN entre 2016 et 2018 dans les Mauges

	2016	2017	2018	TCAM (%)
Béaupréau-en-Mauges	6 958 142	7 187 757	7 252 048	2,1
Orée-d'Anjou	5 615 474	5 863 284	5 952 903	3,0
Chemillé-en-Anjou	5 945 359	6 238 850	6 360 783	3,4
Montrevault-sur-Evre	4 561 117	4 662 412	4 715 322	1,7
Mauges-sur-Loire	6 099 817	6 321 732	6 480 771	3,1
Sèvremoine	7 351 420	7 547 960	7 647 535	2,0
Mauges com.	5 207 890	7 000 244	7 585 336	20,7

Source : Mauges communauté/Comptabilité et finances, juin 2018

Cette « manne financière » qui s'élève parfois à quelques millions d'euros a permis aux élus, soit de maintenir le niveau de service à la population, soit d'engager des travaux importants ou d'ouvrir de nouveaux chantiers. Si le taux est positif au niveau des six CN, il l'est davantage avec la communauté d'agglomération qui, en l'espace de trois ans a connu une croissance d'environ 21 %, passant de quelques 5 207 890 d'euros en 2016 à 7 585 336 d'€ en 2018. Sans avancer de chiffres, un rapport du Sénat n° 563 du 28 avril 2016 affirme d'ailleurs que :

Avec la baisse des dotations – 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 – les communes réalisent désormais qu'une fusion leur permettrait de mutualiser et de réduire leurs charges de fonctionnement tout en mettant en commun leurs projets d'investissement.

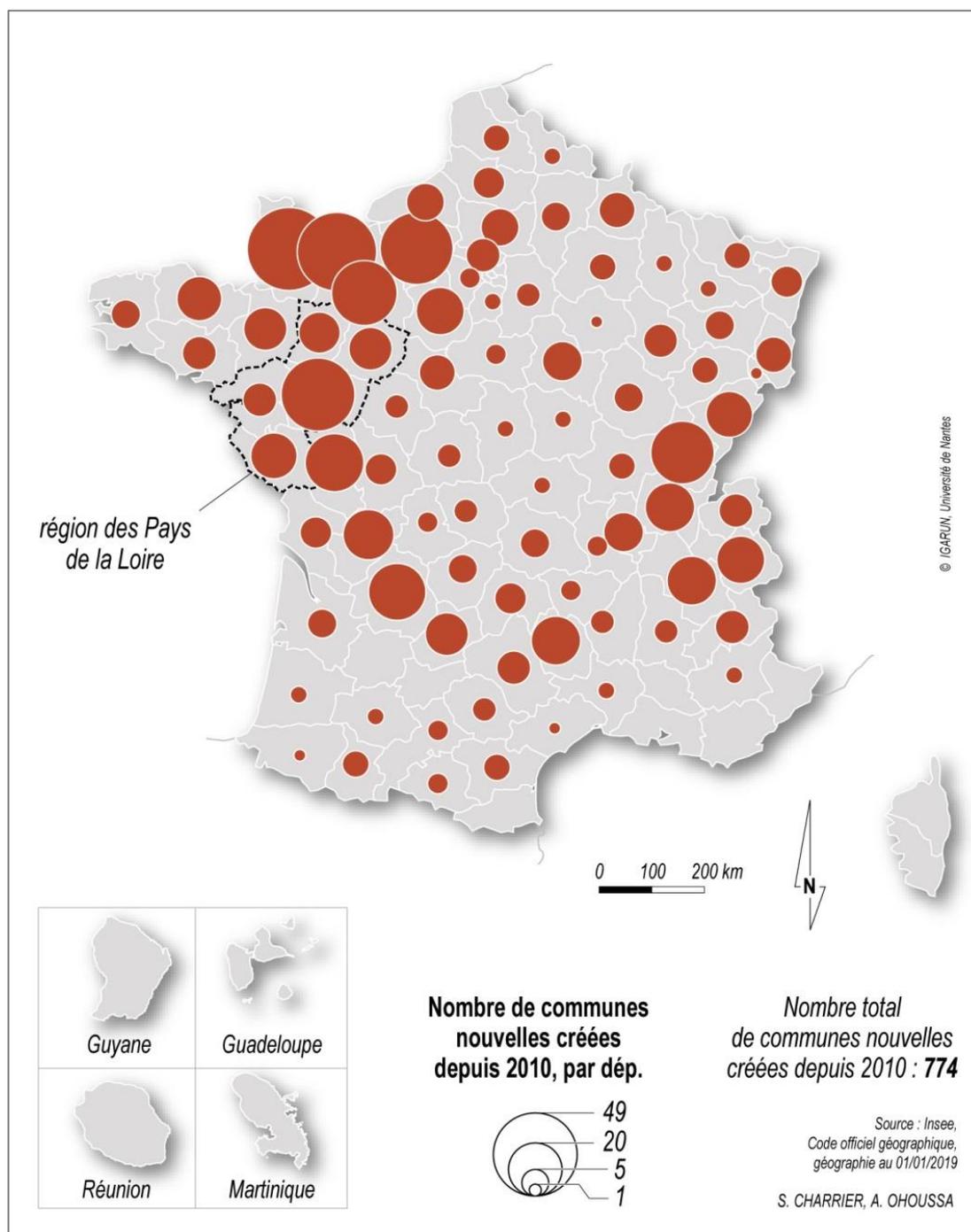
Mais c'est principalement l'incitation financière prévue par la loi de 2015 qui a eu un effet de levier sur l'ensemble des projets de regroupement récents. En effet, la loi prévoyait une incitation financière conséquente pour les communes de moins de 10 000 habitants à travers une exonération de la baisse de la dotation forfaitaire durant trois ans. La commune nouvelle est ainsi assurée de recevoir la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant sa création.

Source : Rapport d'information du Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-5631.pdf>

3.2.2. Les CN des Mauges : au-delà de l'enjeu financier, un choix singulier ?

Dans le rapport précédemment évoqué, les rapporteurs, au regard de la distribution spatiale des CN, parlent d'un « *effet de contagion entre départements voisins et, au contraire, un intérêt moindre dans les départements du Sud* » (Manable et Gatel, 2016). Et trois années après cette constatation, en 2019, il n'y a pas eu de *massification* dans d'autres territoires (fig. 38), l'Île-de-France, le centre et le sud du pays restant peu concernés par cette dynamique.

Figure 38. CN : une dynamique de création spatiale très hétérogène



« Or, c'est parfois dans les départements où la création de communes nouvelles serait le plus profitable – concentration de communes rurales isolées, dépeuplées et sans moyens – que les chiffres sont décevants » (ibid.).

L'effet de proximité géographique est localisé dans l'Ouest, allant des Pays de la Loire à la Normandie, et dans une certaine mesure, dans l'entre Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes. Autre caractéristique, près de la moitié des 38 plus vastes communes en France métropolitaine sont des CN dont la superficie varie entre 407 km² (Val-Cenis, Savoie) et 179 km² (Lys-Haut-Layon, Maine-et-Loire) selon Ville (2017). Hors les départements du Calvados, de l'Eure, de Maine-et-Loire, de la Manche et de la Haute-Savoie où sont situées les plus vastes et les plus importantes CN en termes démographiques, les regroupements associent en moyenne 2 à 3 CH, plutôt en milieu rural.

Par ailleurs, 12 des 19 CN créées par transformation de communautés de communes sont situés dans le Maine-et-Loire (préfecture de Maine-et-Loire, 2020), dont celles des Mauges. Et on peut s'interroger sur un éventuel effet de diffusion par proximité. Ainsi, Doué-en-Anjou (8 communes historiques ; 11 000 hab.) se situe à 40 km et appartient à un autre bassin de vie et SCoT, le Grand Saumurois.

Et il faut environ 50 km pour relier la CN Mauges-sur-Loire à celle de Loire-Authion (7 communes historiques et 15 500 hab.) qui appartient au SCoT du pôle métropolitain Loire Angers. Ce relatif éloignement se ressent dans les discours des élus de Mauges qui ne mentionnent que peu le nom des autres CN qu'on pourrait, en changeant d'échelle, qualifier de voisines. Seul le maire de la CN Chemillé-en-Anjou fait explicitement allusion à la CN Baugé-en-Anjou (au nord du Maine-et-Loire) comme étant une démarche qui a inspiré.

« Il y avait Philippe Chalopin¹⁰⁸ qui avait fait sa commune nouvelle avec Baugé en trois mois. Tous les services étaient mutualisés. J'ai dit les gars est-ce qu'on y va, on va passer à une commune nouvelle et du coup, ça simplifiera la vie. C'est comme cela qu'on a Chemillé » (Entretien du 30/03/2018).

Dans la grande majorité, les élus des Mauges semblent n'avoir en face d'eux aucun modèle pour les inspirer dans leurs choix, si ce n'est l'envie et le besoin de créer ces CN. Les rares

¹⁰⁸ Avocat de profession et 6^e vice-président du conseil départemental de Maine-et-Loire, cet élu de 57 ans (né le 07/03/1963) peut forcer l'admiration et probablement influencer parce que très présent sur plusieurs domaines (tourisme, numérique, finances, comité d'expansion) au niveau départemental et a réussi l'une des premières créations de CN dès 2013. C'est un succès, car loin au fil du temps, l'initiale CN autour de 5 CH va engranger 9 autres dont une ancienne CN comptant 2 CH en 2016. Tout ceci en maintenant le nom initial de la CN Baugé-en-Anjou avec 11 869 habitants et 268,2 km² (Insee, 2016).

modèles évoqués lors des enquêtes sont des communes allemandes avec lesquelles la leur est jumelée. A la question « Est-ce que vous-vous êtes appuyés sur des cas de regroupement réussis pour créer votre commune ? », le maire de la CN de Beaupréau-en-Mauges répond :

« Bah oui. Nous, on est jumelé avec Münsingen qui est une ville allemande qui a fait cette démarche-là, enfin, c'est l'Etat qui a forcé cette démarche il y a 40 ans, et ça ne les a pas empêchés de garder l'identité des communes délégués et d'avoir une bonne représentativité. Donc pour nous, voilà, on avait ce modèle, et on a des modèles en France qu'on est allé visiter, un qui était à peine aussi abouti mais bien sûr, on s'est appuyé sur des choses concrètes en bénéficiant aussi des avancées de la loi NOTRe » (Entretien du 16/05/2018).

Mais à proximité immédiate des Mauges, les rares CN créées sont de petits regroupements de petites tailles¹⁰⁹. Si en termes de proximité géographique, on ne peut cependant pas parler globalement d'effet d'entraînement dans le choix des acteurs des Mauges, un autre élément semble plus pertinent à retenir : l'existence de quelques chefs de file influents, dont le préfet ou encore les anciens présidents d'EPCI devenus maires des CN, ou d'intellectuels « éclaireurs ». A la question « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 alors que vous avez une intercommunalité forte ? », de nombreux élus ont répondu qu'outre l'aspect financier, aller vers la CN était une nécessité.

« ... on avait enfin, pour moi la principale motivation, c'est que on ne va quand même pas détricoter tout ce qu'on a fait pendant des dizaines d'années. On a travaillé ensemble en intercommunalité, on a bâti des choses, on n'allait pas comme ça, du jour au lendemain dire finalement, ben on abandonne quoi. En plus, on avait fait sous l'ancien mandat ce qu'on appelle un projet de territoire. Ça, je crois que c'était un travail remarquable qui a été fait et donc dans ce projet, bah voilà il y avait des actions ; on avait commencé à engager le PLUi à l'époque donc le PLU. Voilà, il y avait plein de choses. On ne pouvait pas du jour au lendemain comme ça détricoter tout le travail qui a été fait... ce n'est pas une question de taille [de commune], c'est une question de volonté, de mettre en commun les moyens quoi, voilà ».

(Maire délégué du Longeron, 23/03/2019).

¹⁰⁹ Ingrandes-le-Fresnes-sur-Loire (2 CH et 2 600 hab.), Terranjou (3 CH et 3 800 hab.), Val-du-Layon (2 CH et 3 400 hb.), Bellevigne-en-Layon (5 CH et 5 700 hab.).

D'un autre côté, la bataille contre le « détricotage » se justifie par une peur relative de se voir « déposséder » par la communauté d'agglomération, puisque trop petite en taille pour gérer certaines compétences.

« Mais comment voulez-vous, aujourd'hui, appartenant à Mauges communauté qui est peut-être la plus belle réussite, de notre gros dossier de recomposition sur notre territoire, ce qu'on a fait sur notre territoire, qu'on crée plusieurs communes nouvelles à l'intérieur des onze là ? Est-ce qu'on ne pourrait pas donner des compétences enfance-jeunesse, voirie, sportives à la communauté d'agglomération ? Si on avait créé quatre nouvelles communes aujourd'hui, il aurait fallu que les quatre communes gardent chacune pour elles les compétences jeunesse, voirie. D'un côté on avançait très fortement vers la communauté d'agglomération, et de l'autre côté, on détricotait ce qu'on avait fait avant. Ça ce n'est pas possible. C'était revenir en arrière »

(Maire CN de Montrevault-sur-Evre, 26/03/2019).

« ... on a essayé d'autres solutions. On a réfléchi, est-ce qu'on y va à 2 ou à 3 et très rapidement, on s'est aperçu que financièrement ça n'allait pas très bien. Quel poids on allait être à 6 000 ou 7 000 habitants dans une agglomération de 120 000 ? Donc, on a préféré quand même avec d'autres bourgs aussi de se dire quand-même, il ne faut pas qu'on reste à côté de la commune nouvelle ».

(Maire délégué de Liré, 13/10/2018).

« Moi je savais pertinemment quand j'étais président de la CC qu'il y avait des communes qui n'allaient pas finir leur mandat, enfin, qui auraient été sous tutelle de l'État avant la fin du mandat puisqu'on aurait subi les baisses de dotations de l'État (...), puisqu'on avait une des communes qui était dans l'incapacité financière importante (...). Alors, aujourd'hui tout ce que ça permet, c'est que les communes dans ces situations qui auraient été très compliquées pour elles, eh bien, ça nous a permis de continuer à investir. Pour les communes qui étaient les plus aisées, on va dire, ça n'a rien changé pour elle. (...) pour la plus petite commune de chez nous, elle n'était même plus en capacité de monter un lampadaire par an. Dernièrement, on vient d'aménager un lotissement. Il y a un problème d'école publique pour l'achat d'un bâtiment, on va le faire. Elle n'aurait pas été dans la capacité de la faire. Il y a une autre qui est (...) dans une situation presque de dépôt de bilan de la commune, dans une situation financière critique avec tous les équipements à refaire. Et aujourd'hui, la commune nouvelle nous a

permis de faire des travaux très importants. (...) On vient de démolir l'ancien cinéma qui était devant un bâtiment historique. Ça nous a coûté 500.000€. Mais c'était le gage pour garder le label de petite cité de caractère ».

(Maire CN Mauges-sur-Loire, 25/10/2018)

L'hypothèse de la proximité géographique ou de l'incitation financière semble donc insuffisante pour justifier la construction des CN des Mauges, même si de toute évidence, ces paramètres ont joué un rôle certain. C'est pour cela qu'un questionnement axé sur l'histoire entendue ici comme l'accumulation d'expériences et d'acquis nous semble opportun.

3.2.3. La CN des Mauges, pour rendre compte d'une histoire

Outre ces propos très ciblés sur la cohésion territoriale, les élus sont unanimes sur le fait que le passé industriel et la création dès 1994 des CC ont orienté leurs choix. Ces différents points apparaissent dans le graphe de mots synthétisant les réponses de 45 élus à la question : « Pourquoi avoir fusionné en 2015 ? A partir du logiciel *Iramuteq*, l'ensemble des réponses des élus à cette question a été analysé avec deux objectifs principaux : ⁽¹⁾ appréhender le degré d'adhésion à la CN et ⁽²⁾ rechercher une possible variation idéale d'une CN à une autre ou en fonction de l'âge des enquêtés qui varie entre 37 et 72 ans. Le logiciel a ensuite calculé la fréquence relative spécifique à chaque « forme », associée à l'enquêté identifié par sa localisation et/ou son âge après les avoir lemmatisés, c'est-à-dire mis au singulier ou à l'infinitif. Nous avons opté pour la variable « âge ». Excepté l' élu de 54 ans (élu CN Montrevault-sur-Evre) qui se démarque des autres en fréquence relative, il est difficile de procéder à une classification des élus qui auraient tendance à évoquer ou non une de ces trois formes caractéristiques de l'extrait en question (fig. 39). Il faut tout de même noter que le logiciel a ciblé les enquêtés avec un seuil minimum, c'est-à-dire au moins 0,1 %.

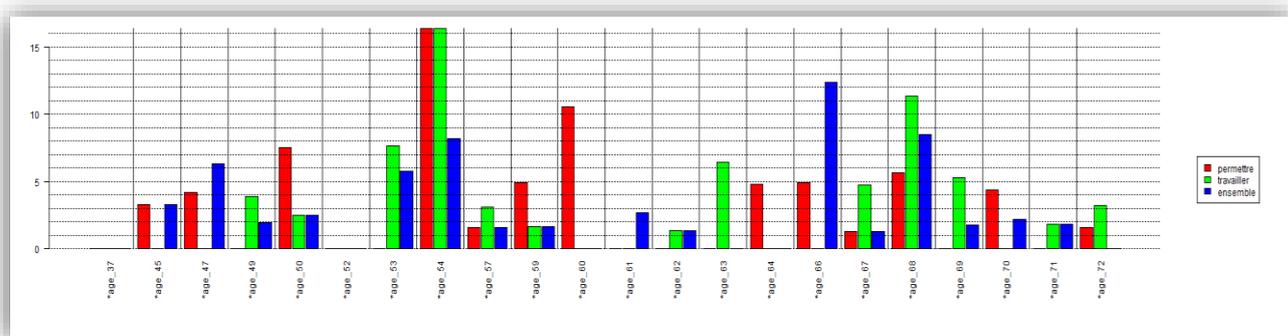
Le graphe suit une graduation de 0,1 à 16 % pour les trois items « permettre, travailler et ensemble. Leur part importante sur le graphe témoigne de la richesse lexicale du propos. Sur les 24 élus ciblés par le logiciel, seul six recourent systématiquement aux trois items, mais dans des proportions variables. Les items « ensemble, permettre et travailler » apparaissent respectivement 16, 13 et 12 fois.

L'item « ensemble » est évoqué pour parler du travail ensemble. « *Mon regard sur l'avenir, c'est de se dire quand on travaille bien ensemble, quand on est d'accord sur l'essentiel, eh*

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

bien, il faut voir si en étant ensemble, on a des économies d'échelle, on va gagner en services à la population et tout ça » (Maire CN Beaupréau-en-Mauges, 67 ans).

Figure 39. Mesure de la fréquence relative de quelques « formes » à partir de l'âge



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain

Pour le maire délégué de la Varenne (CH d'Orée-d'Anjou), « ensemble » sous-entend solidarité. « Plutôt que de faire dans notre coin, la commune nouvelle permet de faire des choses plus grandes ensemble » (entretien du 03/01/2019). La mairesse déléguée de Saint-Laurent-de-la Plaine (45 ans) est convaincue que « le principe de passer en commune nouvelle d'abord, ça permettait de fixer nos compétences sur nos communes nouvelles, (...) et après donc, commencer à zéro au niveau de Mauges communauté, et de lui donner les compétences qu'on choisissait tous ensemble » (entretien du 16/11/2018). Cela donne l'impression d'être aux commandes, d'encore maîtriser la situation.

L'item « travailler » est utilisé de façon moins importante par l' élu de 63 ans que celui de 53 ans, et beaucoup plus par celui de 69 ans ; la différence est encore plus importante chez ceux de 53 et 54 ans. Le positionnement des élus n'est donc pas forcément lié à leur âge, c'est une question de point de vue et de sensibilité.

On note de fait, une certaine constance en ce qui concerne les raisons de la création de la CN. A en croire le maire délégué de Saint-Florent-le-Vieil, la construction de la CN trouve sa justification dans un travail commencé depuis longtemps, dans la mise en place des CC entre autres.

« Donc le fait de se regrouper faisait que nous avons depuis longtemps mis ensemble justement des compétences, des services qu'on avait construits ensemble. On risque de les voir se séparer ou disparaître [en se dégroupant. C'est pour cela qu'] on a préféré, comment dire, faire ce regroupement de communes qui nous

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

donne plus de moyens ; qui nous permettait d'avoir un maximum de dotations et surtout de maintenir nos services » (Entretien du 03/08/2018).

C'est aussi une question de volonté politique à tous les niveaux : « (...) il y a eu la volonté enfin du préfet et des présidents des communautés de communes, si vous voulez, d'aller vers la composition des communes nouvelles et d'agglomération plus forte, donc du coup, vers Mauges communauté » (Maire délégué de Bouzillé, 02/01/2019).

Pour mettre en évidence la cooccurrence entre plusieurs items, nous avons décidé de la construction d'un graphe complémentaire au précédent (fig. 40). Et pour le rendre lisible, certaines formes ont délibérément été mises de côté. Il s'agit notamment des formes supplémentaires¹¹⁰ et notre construction n'a concerné que des formes dont la fréquence d'apparition se situe entre 10 et 57. Bien que certaines formes aient des occurrences plus fortes (« communes » lemmatisée « commun » = 287 apparitions ; « communauté » = 128 apparitions ou « aller » = 103 apparitions), nous les avons occultées dans la construction de notre graphique car ces trois formes en écrasent d'autres plus ciblées sur l'analyse. Pour autant, commune reste au cœur de l'analyse au travers de l'item « nouvelle » qui, la plupart du temps lui est associée pour dire « commune nouvelle ». Par ailleurs, les élus qui évoquent « communauté » et « commune » le font dans une logique historique, en écho à l'ancienne CC et même à la nouvelle agglomération.

Figure 40. *Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »*



Nuage de mots établi à partir du sous-corpus avec le logiciel *IRaMuTeQ*

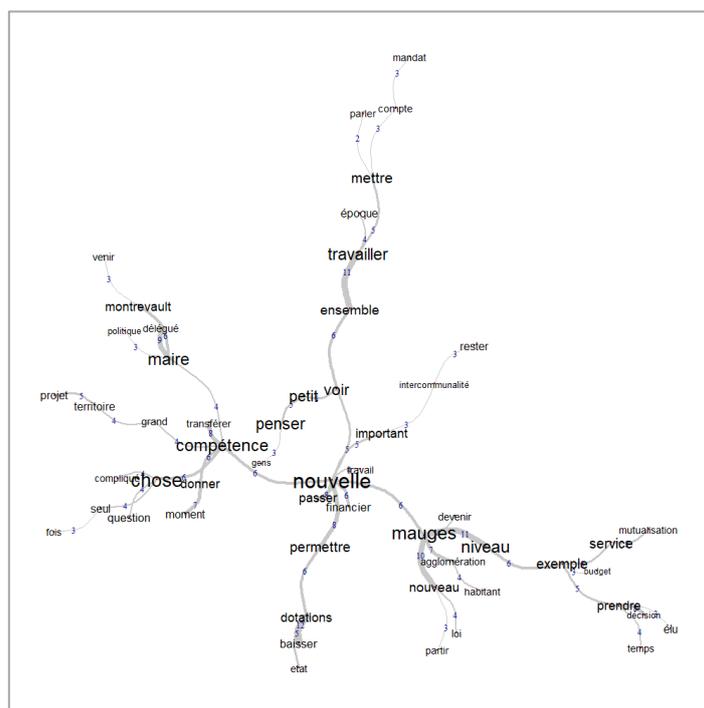
Source : Enquêtes de terrain, Ohoussa 2018/2019

¹¹⁰ Iramuteq appelle « formes » tous les mots d'un corpus et il y a des formes dites actives (compétence, Etat, dotations, maires...) et celles dites supplémentaires (mais, aussi, quand, n', je, déjà, comme...)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

L'adjectif « nouvelle », au centre du nuage de mots, est la plus fréquente dans le sous-corpus en termes d'occurrence et autour duquel se structure le discours. A sa suite, il y a d'autres mots du discours plus ou moins importants aussi : « mauges », « chose », « service », « penser », « montrevault », « nouveau », « passer », « territoire », « projet », « donner », « habitant », « compétence », « maire », « permettre », « travailler », « niveau », « mettre », « ensemble », « prendre », « petit », « exemple », « époque », etc. Mais, comme Pierre Ratineau et Pascal Marchand l'affirment dans leur article - « *Faut-il faire un nuage de mots ?*¹¹¹ », - « [...] un nuage de mots ne repose que sur la fréquence des mots. On ne représente que les mots les plus fréquents et leur place sur le graphique ne traduit aucune relation entre eux ». Il devient donc important de voir ces relations en recourant à l'Analyse Des Similitudes (ADS) que permet le logiciel *IRaMuTeQ* (fig. 41) qui « *conserve l'idée de taille proportionnelle à la fréquence, mais introduit les relations de cooccurrences entre les mots. La place des mots les uns par rapport aux autres a [...] une importance, de même que les liens représentés* » (Marchand et Ratineau¹¹² [en ligne]).

Figure 41. Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »



Graphe de l'Analyse de similitude réalisé sur sous-corpus avec *IRaMuTeQ*
Source : Enquêtes de terrain, Ohoussa 2018/2019

¹¹¹ <http://www.iramuteq.org/Members/pmarchand/faut-il-faire-des-nuages-de-mots>. (page consultée le 28/04/2022).

¹¹² C'est le même article.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

L'ADS confirme la position centrale de la forme « nouvelle » seulement, mais on voit apparaître des formes entre lesquelles, il y a un indice de co-occurrence plus ou moins fort : « ensemble » et « travailler » (indice 11), « maire » et « délégué » (indice 9), « compétence », « chose » et « donner » (indice 6), « compétence » et « moment » (indice 7), « nouvelle » et « passer » (indice 9), « nouvelle » et « permettre » (indice 8), « nouvelle » et « financier » (indice 6), « permettre » et « dotations » (indice 6), « dotations » et « baisser » (indice 12), « dotations » et « état » (indice 5), « mauges » et « nouveau » (indice 10), « mauges » et « niveau » (indice 11), « mauges » et « agglomération » (indice 7), mais aussi des registres : « compétence », « travailler », « mauges », « dotations », « exemple » se détachent assez clairement du graphe. Le registre « compétence » est lié aux questions de transfert, (transfert de compétences) de statut institutionnel (maire, maire délégué), de « projet », de « territoire », etc.

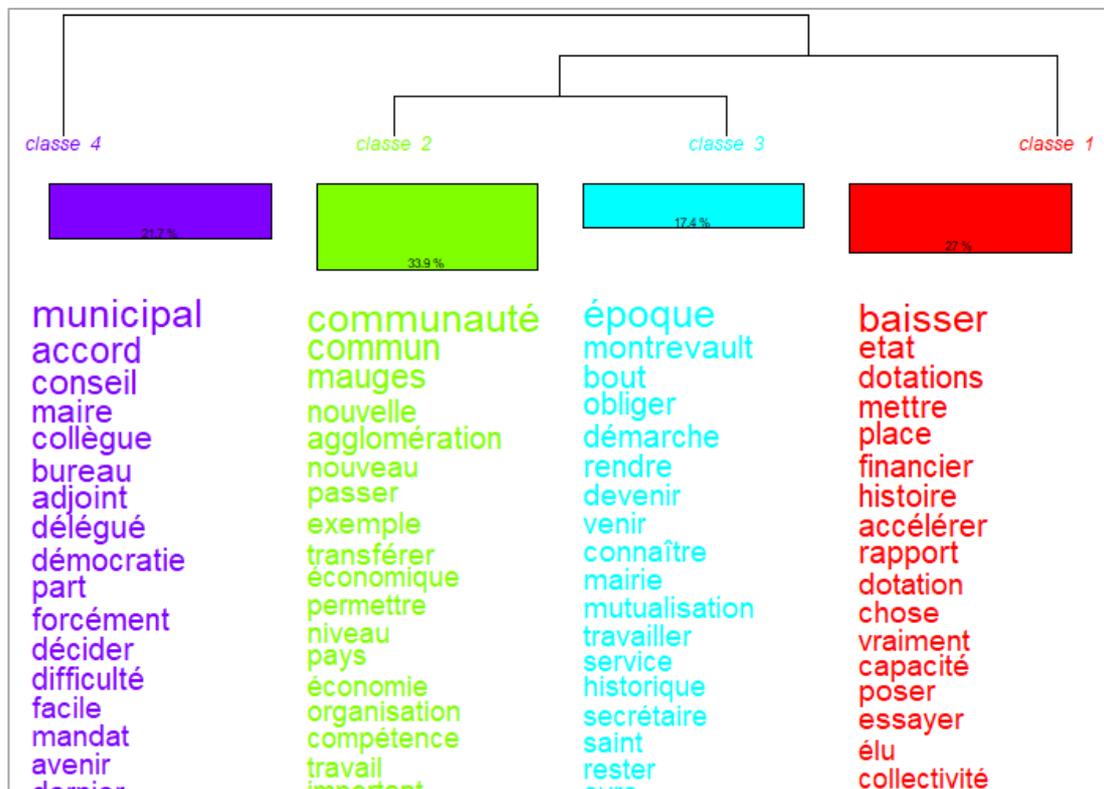
Le registre « travailler », en traduisant l'esprit de la co-construction à travers « ensemble », pose la question du « mandat » : « nous, dans notre projet, on n'a jamais parlé de politique. On a l'habitude de travailler ensemble » (Maire CN Chemillé-en-Anjou, 30/03/2018). Il est l'expression d'une envie : « ...on sentait le besoin et l'envie de travailler davantage ensemble et l'opportunité. Après, la loi a fait que, bien finalement, on était plutôt en avance sur les réflexions et ça nous a paru une suite presque logique » (Maire délégué Salle-et-Chapelle-Aubry, 04/02/2019). Le registre « mauges » ébauche la configuration souhaitée pour le « nouveau » « territoire » qui doit prendre en compte l'« habitant », penser la « loi », la « mutualisation », le « service », le « budget », la « décision », l'« élu », le « temps ». Le registre « dotations » est, quant à lui, fortement associé à la question de la baisse comme projet de l'Etat.

En complément, on a dépouillé les 45 textes qui composent le sous-corpus et Iramuteq a établi 401 segments dont 322 effectivement classés soit 80,30 % du total. Le dendrogramme est une représentation arborée qui complète l'ADS. Il montre deux grands registres lexicaux en quatre classes. La classe 1 qui représente 27 % des informations contenues dans le sous-corpus renvoie, à travers « baisser, Etat, dotations... », aux enjeux financiers de fonctionnement du « territoire ». La classe 2, avec près de 34 % des informations à travers « communauté, commun, mauges, nouvelle... », est centrée sur la dimension institutionnelle et économique. La classe 3 fournit 17,4 % et est lexicalement proche de la classe 2 construite autour des formes comme « époque, montrevault, bout, obliger, démarche... » met en avant le travail du

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

personnel et les services offerts. Quant à la classe 4 qui s'oppose aux trois autres, fournit près de 22 % des informations et se structure autour de « municipal, accord, maire, collègue... » renvoie aux acteurs et enjeux du système politique : démocratie.

Figure 42. *Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »*



Dendrogramme réalisé sur le sous-corpus avec *IRaMuTeQ*

Source : Enquêtes de terrain, Ohoussa 2018/2019

C'est pour vérifier si le propos varie selon qu'on est maire de CN ou de commune déléguée que nous avons extrait les entretiens concernant les maires de CN uniquement, puis celui d'un maire de Mauges-sur-Loire, contraint par la création de sa CN. Un nouveau graphe a été produit en retenant la même démarche de discrétisation que précédemment. On parvient à une représentation très proche de la figure précédente, à quelques nuances près, avec cependant 8 entretiens semi-directifs au lieu de 45 (fig. 43), et ce, face à des élus réfractaires au projet de création.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

d'une institution, et d'autre part, l'idée de transférer des compétences, de favoriser la montée en puissance des « compétences » et de passer à un niveau supérieur et si possible, d'offrir de meilleurs services aux habitants. Les sous-items comme « permettre », « partir », « aller » montrent qu'il y a un nouveau chemin qui se profile, une nouvelle voie à prendre. Les items « baisse », « service », « dotations », « exemple », « ensemble » sont autant de réseaux lexicaux qui contextualisent et justifient la nécessité de créer les CN. L'item « communauté » se trouve au centre du graphe et renvoie d'une part, à l'ancienne communauté de communes, et d'autre, à la communauté d'agglomération.

Un petit retour en arrière (fig. 44) révèle que 6 élus de Mauges-sur-Loire figurent parmi les 24 dont la richesse lexicale des propos de deux des trois items (« permettre » et « ensemble ») a permis de construire le graphe. *« ... Mauges communauté se créant à partir des six communautés de communes qui se sont transformées en communes nouvelles, ah, ça nous a permis d'avoir des dotations supplémentaires. Voilà, il ne faut pas se voiler la face »* (Maire délégué de Mesnil-en-Vallée, 27/11/2018). Il faut dire que les élus de Mauges-sur-Loire comme tous les autres élus, appréhendent la baisse des dotations et essaient de trouver des réponses. Ils ont donc saisi l'opportunité des dotations d'Etat.

« ... il y a aussi l'environnement qui faisait qu'au niveau des dotations communales, il y avait aussi une baisse de l'action communale, ce qui est quand même notoire (...) Sur l'ensemble des compétences des services qu'on avait construit ensemble, on risque de les voir se séparer ou disparaître, on a préféré comment dire, faire ce regroupement de communes qui nous donne plus de moyens ».

(Maire délégué de St-Florent-le-Vieil, 03/08/2018)

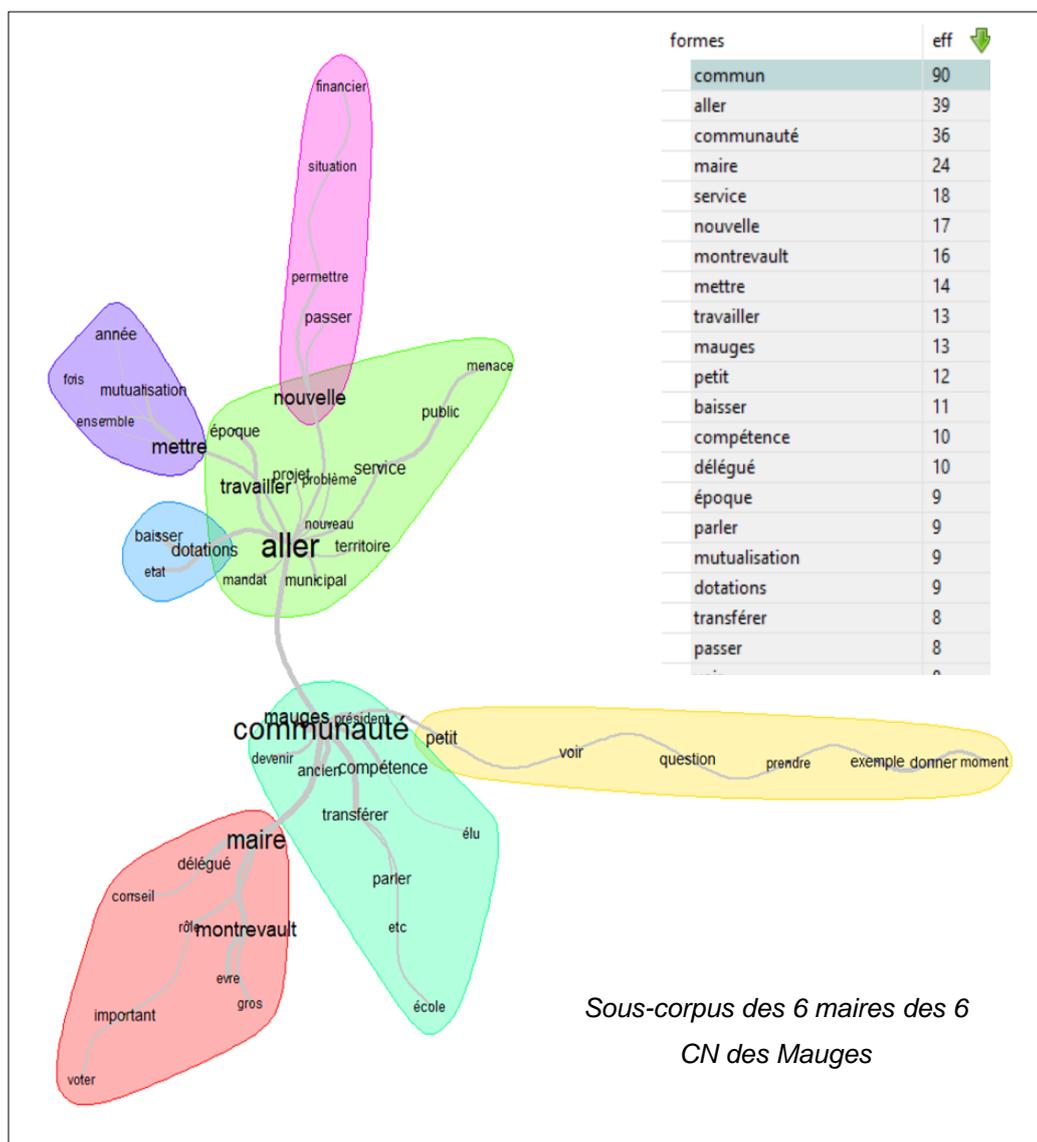
Ce maire devenu délégué avait intégré depuis les années 1980 l'ancien syndicat mixte du Pays des Mauges. Il possède une certaine connaissance de la structure, et reste convaincu de la nécessité de se regrouper, malgré une importance réticence de certains de ces collègues.

Nous avons réalisé un autre test sur les discours des maires des CN des Mauges, 6 au total. La méthode de traitement textuel reste invariable une fois de plus, et l'item « commun »

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

n'apparaît pas pour les raisons déjà évoquées. A la différence du précédent test, le suivant (fig. 44) met donc l'accent sur la forme « aller »¹¹³ avant celle de « communauté ».

Figure 44. Six hommes pour réorienter le cours de l'histoire des Mauges



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (uniquement maires de CN des Mauges)

Ce graphe-ci construit à partir du sous-corpus des maires des 6 CN des Mauges contient au total 4 320 occurrences dont 360 hapax (8,3 %) et 1 325 formes actives (30,7 %). *Iramuteq* qualifie les 2 995 restantes de formes supplémentaires. Chaque sous-corpus compte en moyenne 720 occurrences. Pour un rendu lisible, le graphe fait l'analyse des similitudes des

¹¹³ La forme « aller » résulte de la lemmatisation de « va », « vont », allaient », « irait », etc. Exemple « l'Etat qui allait baisser les dotations » ; « ce qui reste aux CN et qu'est-ce qui s'en va à Mauges communauté », « ... des horaires d'ouverture qui vont à la baisse ».

formes actives dont la fréquence est comprise entre 39 et 5. Comme pour le graphe des élus de Mauges-sur-Loire, on retrouve plusieurs réseaux lexicaux, avec d'un côté les acteurs (maire, délégué, conseil), et de l'autre, l'histoire du territoire, la marche vers la réorganisation et les enjeux de la survie de l'institution. L'item « aller » s'accompagne souvent de la préposition *vers* pour indiquer un changement de direction, une nouvelle orientation d'idées, d'aspiration, celle de la CN et de l'agglomération rurale qui rend plus visible à l'échelle régionale. « Dans la future gouvernance que l'on va peut-être proposer, c'est qu'il y ait un bureau municipal qui est composé d'adjoints qui appartiennent à toutes les communes déléguées » (Maire CN de Montrevault-sur-Evre, 26/03/2019). Mais il arrive aussi qu'il prenne une connotation négative, en désaveu à la CN qui conduirait à une perte, voire une dépossession du pouvoir car les maires avant l'avènement de la CN « *étaient quand même maîtres ; ils étaient reconnus, titulaires. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Et ça a de la peine à passer, parce qu'aujourd'hui, on va dire, ben les maires délégués, ils ont des moyens limités, ils ont des pouvoirs limités* » (*idem.*). Et le maire de la CN Orée-d'Anjou l'avoue assez clairement et sans détour :

« ...Moi je vais y aller, vous dépossédez un peu l' élu de sa vision, de sa décision qui était avec un horizon très limité qui était la commune historique et là, vous lui demandez de mettre en perspective son projet et sa vision dans un contexte nouveau. Donc oui, ça ralentit, oui il y a des projets que moi j'aimerais voir avancés mais qu'on ne va pas pouvoir faire. Ah, je ne suis pas prêt, il faudrait le temps »

(Maire de la CN Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Et ce maire au lieu de défendre directement sa motivation à aller vers la CN, mettra en avant la dimension plus démocratique, voire plus intégratrice de la décision en évocation des conseils municipaux mensuels.

« Moi j'avais le sentiment de voter en intercommunalité avec 27 collègues un budget qui était quand même nettement supérieur à ceux que votaient les 100 autres collègues réunis dans les conseils municipaux chacun de leur côté. A un moment donné, c'est un bel exemple de démocratie quand même ! Le budget de l'intercommunalité qui représentait une masse nettement plus importante n'était voté que par une vingtaine de conseillers communautaires. Aujourd'hui ces sujets-là, je les soumets au vote des 130 conseils municipaux d'Orée-d'Anjou. (...) je veux

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

toutes les leçons de démocratie même participative mais là heu, moi je votais des budgets pour faire des salles de sport intercommunales, je votais des budgets des écoles de musique intercommunales pour des voiries etc. avec 27 élus ».

(Maire de la CN Orée-d'Anjou, 16/01/2019)

Convaincus de la nécessité de se regrouper ou besoin de se justifier, cinq des six maires des CN fondent essentiellement leurs discours sur la dégradation du service public qui allait suivre en l'absence des recompositions. Pour eux, en s'appuyant sur leurs expériences d'anciens maires-présidents de CC, l'avenir des communes et leur attractivité se jouait au moment où ils ont pris la décision de créer les CN, en décembre 2015.

« C'est le constat qu'on a fait en 2014. Le premier, c'était un contexte de dotation, des menaces qui pesaient sur les collectivités notamment rurales qui ont peu, moins d'atout que les grandes collectivités. [...] du coup la menace de voir petit à petit baisser le niveau de service, ou des horaires d'ouverture qui vont à la baisse et donc une menace sur l'attractivité du territoire en termes de services publics qui entraîne aussi une baisse démographique dans la pratique ».

(Maire CN Sèvremoine, 25/05/2018)

Il faut créer les CN pour préserver les acquis. Et si ces élus ont réussi à véhiculer leur pensée, c'est grâce à leur proximité et leur ressemblance (« sans étiquette », agriculteurs, membre associatifs) avec leurs pairs. Ils défendent l'idée qu'être maire, c'est choisir d'être au service de ses administrés, à leur écoute, avec une bonne connaissance du territoire et de ses problématiques, d'où la présence, entre autres de l'item « communauté » dans le graphe. Cité 36 fois, cet item est le troisième plus important du sous-corpus derrière « commun » et « aller ». Communauté renvoie systématiquement, soit aux anciennes CC en termes historiques ou de projets et d'actions menées, soit à la communauté d'agglomération nouvellement créée.

La forme « maire » prend ici une importance comme pour reconnaître le bouleversement qu'implique la réforme pour leurs collègues dépossédés de quelques pouvoirs. « ... *parce qu'aujourd'hui, on va dire ben, les maires délégués, ils ont des moyens limités, ils ont des pouvoirs limités* » (Maire CN Montrevault-sur-Evre, mars 2019).

Somme toute, la peur de ne pas tout « défaire » est un des leitmotivs des regroupements dans les Mauges. Mais la démarche est aussi mue par d'autres motivations souvent peu avouées.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Même si sa création est postérieure à celle des CN, l'agglomération Mauges communauté a fortement influencé la démarche des élus, celle de créer des CN.

« ...Il ne faut pas se voiler la face. Il y a eu deux objectifs : un premier objectif financier (...). Ce que je veux dire, au niveau de la commune nouvelle Mauges-sur-Loire, et Mauges communauté se créant à partir des six communautés de communes qui se sont transformées en communes nouvelles, ah, ça nous a permis d'avoir des dotations supplémentaires. Voilà, il ne faut pas se voiler la face, c'est quand même au niveau de Mauges-sur-Loire, il y a une dotation supplémentaire, nous avons 120 0000 € par an depuis 2016. Donc ce n'est pas neutre, peut-être que ça va baisser en 2019, on verra bien, mais distribué n'est plus à prendre, c'est ce qu'on dit. Au niveau de Mauges communauté, à partir du moment où ça pouvait sauver des communautés de communes, il fallait faire des communes nouvelles avec une communauté rurale d'agglomération dotée de 120 000 habitants. Oui, je pense, ça a tout son sens ; ça pèse bien évidemment au niveau des autres collectivités territoriales ».

(Maire délégué de la CN Mesnil-en-Vallée, 27/11/2018).

L'idée de créer la CN n'emballé donc pas certains élus, au-delà de la dimension financière et de la peur de se retrouver noyé dans l'agglomération (rurale) de 121 000 habitants.

« La communauté de communes pouvait continuer à vivre et à apporter tous les services puisque il y avait déjà beaucoup de services avec la communauté de communes, de mutualisation des services que ce soit les bibliothèques, que ce soit l'école de musique il y avait plein de choses qui se faisaient via la communauté de communes et là moi je l'ai bien vécu j'étais vice-présidente à la communauté de communes là on travaillait bien, ça se passait bien donc après Mauges-sur-Loire s'est interposé, a remplacé la commune la communauté de communes »

(Mairesse déléguée de Saint-Laurent-du-Mottay, 02/01/2019).

Aussi surprenant que cela puisse paraître, même ceux ayant des mandats à des niveaux plus élevés (département, région) ou ayant des niveaux d'études plus élevés ne sont pas non plus de grands promoteurs de la réforme. Ces positions ne tiennent pas non plus au nombre de

mandats politiques de l'élu (maire ou conseiller), ni à leur âge car parmi ceux qui adhèrent complètement à la démarche, on y trouve des quarantenaires et des sexagénaires.

« Ce qu'on avait, ce n'était pas suffisant. Honnêtement, ce n'est pas suffisant. Ça me chagrine un peu quand les gens disent que oui, la communauté de communes, c'était suffisant. Non. Là, vraiment, c'est le summum ; on est au summum. Quand on regarde en arrière, pour moi, c'est quelque chose [la CN] qui me convient tout à fait » (Maire délégué de Beausse, 29/11/2018).

Elu depuis 1995, ce maire délégué (400 hab.) en charge de l'assainissement collectif et non collectif estime que c'est grâce à la CN que la mise aux normes de bâtiments scolaires, l'assainissement ou le lotissement se sont faits. Et cela tient au fait que la CN par sa structuration et son importance technique et financière peut porter des projets. Dans cette logique mais à l'échelle de la nouvelle agglomération, la mairesse déléguée de la Chaussaire estime avoir une meilleure écoute des partenaires économiques grâce aux regroupements. *« Vous savez que ce soit en commune ou en communautés de communes, quand on essayait de discuter avec Orange, ou n'importe quel fournisseur, on n'était pas écouté, personne ne faisait attention à nous »* (Mairesse déléguée de la Chaussaire, 20/02/2019).

A l'analyse de ces différents sous-corpus, nous retiendrons qu'il existe quelques divergences quant à l'idée que chaque sous-groupe d'élus des Mauges se fait de la CN. Pour autant, celles-ci n'ont pas été un blocage à leur construction. Car il y a au moins deux idées maitresses qui les gouvernent : une histoire à préserver et une opportunité financière à saisir à tout prix.

3.3.3. Les parcours des maires des CN en Maine-et-Loire : pour faire exception ou confirmer la règle ?

A partir des données statistiques de la préfecture de Maine-et-Loire, du recensement de la population et des enquêtes de terrain réalisées entre 2018 et 2019, nous avons voulu établir le sociotype de ces élus devenus maires des CN avant la fusion : ont-ils été présidents d'EPCI ? Sont-ils maires de « petites » ou de « grandes » communes ? Ici, la notion de petite, de moyenne ou de grande commune est à apprécier à l'échelle des communes historiques fusionnantes dont le nombre varie entre 2 et 15 par CN. L'importance démographique de la commune historique (CH) d'origine de l'élu est matérialisée par les signes hiérarchisés (tab. 14).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 14. De la diversité des profils des élus maires de CN en Maine-et-Loire

Nom des CN	Pdt EPCI	Maire CH d'origine	Autre statut	Cat. CH du maire (+ ; -)	Nb. com. fusion	Etiquette politique
Baugé-en-Anjou	Oui	Baugé-en-Anjou		++	10	Inconnu
Beaupréau-en-Mauges	Oui	Beaupréau		++	10	Inconnu
Brissac Loire Aubance	Oui	Brissac-Quinté		++	10	Inconnu
Chemillé-en-Anjou	Oui	Neuvy-en-Mauges		-	13	SE
Doué-en-Anjou	Oui	Doué-la-Fontaine		++	8	Inconnu
Hauts d'Anjou (Les)	Oui	Non	Adj. maire	NA	7	DVD
Le Lion-d'Angers	Oui	Le Lion-d'Angers		++	2	Inconnu
Loire-Authion	Oui	Andard		-	7	Inconnu
Lys-Haut-Layon	Oui	Vihiers		++	9	DVD
Mauges-sur-Loire	Oui	Chapelle-St-Florent		-	11	SE
Mazé-Milon	Oui	Mazé		++	2	DVD
Montrevault-sur-Evre	Oui	Le Fuilet		+	11	SE
Ombrée d'Anjou	Oui	St-Michel-et-Chanveaux		--	10	DVD
Orée d'Anjou	Oui	St-Sauveur-de-Landemont		-	9	UMP/LR
Segré-en-Anjou Bleu	Oui	Segré		++	15	DVD
Sèvremoine	Oui	La Renaudière		--	10	SE
Val d'Erdre-Auxence	Oui	Louroux-Béconnais		++	3	DVD
Beaufort-en-Anjou	Non	Non	Con. mun.	NA	2	LR
Bellevigne-en-Layon	Non	Faye-d'Anjou		+	5	DVD
Bellevigne-les-Châteaux	Non	Chacé		++	3	Inconnu
Blaison-Saint-Sulpice	Non	Saint-Sulpice		--	2	Inconnu
Bois-d'Anjou (Les)	Non	Fontaine-Guérin		-	3	Inconnu
Chénillé-Champteussé	Non	Champteussé-sur-Baconne		+	2	SE
Erdre-en-Anjou	Non	Brain-sur-Longuenée		-	4	Inconnu
Garennnes sur Loire (Les)	Non	Juigné-sur-Loire		++	2	DVD
Gennes-Val-de-Loire	Non	Gennes		++	3	DVD
Huillé-Lézigné	Non	Non	Adj. maire	NA	2	NSP
Ingrandes-Le-Fresne-sur-Loire	Non	Ingrandes		++	2	DVD
Jarzé-Villages	Non	Jarzé		++	4	NSP
Longuenée-en-Anjou	Non	Le Plessis-Macé		-	4	DVD
Morannes-sur-Sarthe	Non	Morannes-sur-Sarthe		++	2	Inconnu
Noyant-Villages	Non	Dénezé-sous-le-Lude		-	14	Inconnu
Rives-du-Loir-en-Anjou	Non	Non	Adj. maire	+	2	SE
Saint-Léger-de-Linières	Non	St-Léger-des-Bois		+	2	DVD
Terranjou	Non	Chavagnes		+	3	SE
Tuffalun	Non	Non	Adj. maire	NA	3	NSP
Val-du-Layon	Non	St-Aubin-de-Luigné		--	2	DVD
Verrières-en-Anjou	Non	St-Sylvain-d'Anjou		++	2	DVD

Sources : Insee, 2012, recensement général de la population ; Insee, 2019 : code géographique ; Ohoussa, A., Enquêtes de terrain 2018/2019 ; mon-maire.fr, 2020.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Lecture des signes & abréviations (++; +; - et --) : les CH sont organisés en quatre niveaux du point de vue démographique, à l'échelle des CN. Et cette classification ne se confond pas avec celle de l'Insee ou même de géographes comme Jean-Baptiste Grison sur les petites ou grandes communes. Nous vérifions juste si le poids démographique des communes d'origine explique leur élection au poste de maires de la CN.

Le premier niveau (++) renvoie à la plus grande commune fondatrice de la CN. Le deuxième (+) renvoie à une CH intermédiaire, c'est-à-dire qu'elle n'est ni la grande, ni la plus petite. Le niveau 3 (-) regroupe toutes les petites CH au sein de la CN et le quatrième niveau (--), les plus petites de leur regroupement. La mention NA signifie d'une part, que le maire de la CN n'était pas à la tête d'une CH, et d'autre part, que l'information sur sa commune d'origine n'est pas connue. Pour finir, con. mun. = conseiller municipal, DVD = parti politique Divers droite, NSP = Ne sait pas et SE = « sans étiquette » politique.

Revenons en premier lieu sur le cadre départemental. Le Maine-et-Loire compte, au 1^{er} janvier 2021, 177 communes (Insee, 2022) dont 38 communes nouvelles (CN), ce qui correspond, fin 2019 à une baisse de plus de 48 % avant la réforme (préfecture de Maine-et-Loire, 2019). Les 38 CN représentent 21,5 % de l'ensemble des communes du département. Plusieurs mesures alimentent cette dynamique au niveau du département.

Dans la grande diversité qui caractérise les élus et les CN du département de Maine-et-Loire, on note d'un côté une part faible de CN formées sur le périmètre intégral d'anciennes communautés de communes. De l'autre côté, on constate que le nombre de CN est très hétérogène d'un EPCI à un autre. Par exemple, Lys-Haut-Layon est la seule CN au sein de la CA du Choletais (26 communes et 107 500 hab.). Alors que les CC Anjou Bleu Communauté (11 communes et 35 761 hab.) et Anjou Loir et Sarthe (17 communes et 28 351 hab.) n'en comptent que deux chacune, la CC Baugeois Vallée avec 7 communes membres et 36 093 habitants a, en son sein 4 CN. La CC Loire Layon Aubance (19 communes et 57 731 hab.) en dénombre 6, à égalité avec Mauges communauté. Mais elle a la spécificité de n'être constituée que de CN.

Nous avons, en deuxième lieu, cherché à analyser à l'échelle communale, entres autres, le profil des maires, le poids de leur statut sociopolitique (étiquette politique, taille de la commune de provenance...) dans leur élection à ce poste.

Les maires des CN de la période 2015-2020 étaient, pour la plupart déjà maires des CH, soit 86,8 %. Seul 13,2 % (5/38) d'entre eux étaient soit des conseillers municipaux (con. mun, soit des adjoints au maire. Pour les 12 CN du département créées sur l'intégralité du périmètre des anciennes intercommunalités, leur président est devenu systématiquement maire de la CN (Beaupréau-en-Mauges, Baugé-en-Anjou, Mauges-sur-Loire). Seule exception, le président de la CC du Canton du Noyant (de Foucault Patrice) depuis 2012 et conseiller municipal à Breil n'a pas été élu au poste de maire de la CN de Noyant-Villages (14 CH et 5 680 hab.). Les

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

électeurs (conseillers municipaux) lui ont préféré le maire (délégué) de Denezé-sous-le-Lude (304 hab.) selon le journal Ouest-France (2016).

Par ailleurs, 5 autres CN nées de l'éclatement de l'EPCI ont elles aussi élu comme président le maire de la CH la plus importante (Les Hauts-d'Anjou, Le Lion-d'Angers, Lys-Haut-Layon, Val d'Erdre-Auxence), tranchant ainsi avec la dynamique observée dans les Mauges. Par exemple, la CN Lion-d'Angers (2 CH et 4 3 95 hab.) avait à sa tête le maire de la CH du Lion-d'Angers dont la population est de 4 077 habitants en 2014 sur un total 4 395 habitants représentant 93 % de la population de la CN. Dans cette configuration, on retrouve aussi la CN de Lys-Haut-Layon (9 CH et 7 789 hab.) de la CA du Choletais qui avait à sa tête l'ancien maire de Vihiers avec une population de 2 323 habitants, soit environ 30 %.

A propos des traits particuliers des CN des Mauges, on remarque que ses maires sont très majoritairement (5/6) issus, soit de « moyennes » (celles qualifiées d'intermédiaires) ou de « petites », voire plus petites communes, et sont plutôt « *sans étiquette politique* » (SE) alors que les autres maires sont « Divers droites » (DVD) ou LR (Les Républicains). C'est un choix politique que revendiquent d'ailleurs les élus des Mauges. « *J'ai décidé d'être maire uniquement pour servir la population. Le reste, la politique ne m'intéresse pas du tout* » (Mairesse déléguée de Drain, 02/01/2019). Et d'autres semblent même conjurer l'éventualité de leur affiliation à un parti.

« ... dans toutes nos communes, on n'a pas d'étiquettes politiques, voilà donc. Enfin, moi je fais mon troisième mandat. Moi, je n'ai jamais demandé la couleur politique des conseillers. Que demande la population ? (...) Ils veulent que la maison tourne quoi, de la même façon qu'un ouvrier ne demande pas à son patron s'il est de droite ou de gauche. Qu'est-ce qu'il lui demande ? C'est que la boutique, elle tourne et qu'il y ait du travail. Et puis j'irai même plus loin, ce qui fait notre force, nous dans les Mauges, c'est qu'il n'y a pas hommes politiques influents à la tête ».

(Entretien maire délégué du Longeron, 03/11/2018).

Pour ce qui est de leur catégorie socioprofessionnelle, les élus des Mauges semblent reflétés leur territoire dans la mesure où 11 des 46 élus (maires et maires délégués) sont des agriculteurs ou exploitants agricoles avec une moyenne d'âge de 61,2 ans (2019 étant l'année de référence) et seuls 5 d'entre eux ont moins de 50 ans. Même si l'étude menée par Koebel (2012) entre 1983 et 2008 montre une réduction du nombre d'agriculteurs parmi l'élite locale,

ceux-ci restent encore majoritaires dans ce territoire rural. Il fait également le constat que l'arène politique reste peu investie par les femmes malgré l'adoption de la loi sur la parité. Dans les Mauges, on compte jusqu'à la démission en janvier 2019 de la mairesse déléguée de Saint-Crespin-sur-Moine (Sèvremoine), 14 mairesses¹¹⁴, toutes déléguées, contre 55 maires (CN et communes déléguées), soit 20,3 % de femmes. Peu nombreuses à la tête des communes, leur effectif grimpe dans le rang des conseillers. Le conseil municipal de Sèvremoine lors de sa séance d'installation compte 93 femmes¹¹⁵ pour 97 hommes, soit un taux de 48,9 %.

3.3.4. Itinéraire de maires des CN des Mauges, chefs de file : leurs succès, leurs désillusions

Un travail sociologique avait été réalisé par Rémy Le Saout en 1997 sur les présidents d'EPCI. Le portrait qu'il dressait de ces élus est fort similaire à celui qu'on peut retrouver chez les maires des CN des Mauges, en ce qui concerne leur trajectoire politique, la difficulté d'exercice du poste, les contradictions qui peuvent en naître et le sentiment de non-légitimité parce qu'issus d'un mode d'élection indirect. La légitimité de certains d'entre eux est davantage mise à mal par le fait qu'ils n'étaient maires (municipales 2014) que des petites et parfois de la plus petite commune de l'ancienne CC. Mais cela ne fait pas d'eux des intrus, ni des novices en politique, car ces six maires ont été présidents de CC et ce sont eux les porteurs du projet de création des CN et de la communauté d'agglomération. Si ce statut de président de CC les conforte dans leur démarche de « *bâtisseurs d'avenir* », ils peuvent se retrouver face à un paradoxe institutionnel et à des contradictions. Etre le « *partenaire associé* » dans un projet collectif de développement et détenteur d'un pouvoir délégué de gestionnaire et se retrouver dans une position de « *dirigeant* » à même de convaincre les pairs de sa compétence à diriger. Chose parfois difficile, il devra en même temps veiller à ne pas perdre de vue la nécessité de renforcer sa légitimité auprès de ses électeurs dans sa commune (Le Saout, 1997). Dans le contexte de transformation en CN des 6 CC, l'un d'eux se retrouve dans cette dualité devenue plus complexe.

¹¹⁴ Ces données sont obtenues à partir des enquêtes de terrain de thèse et des sites internet des 6 CN, consultés en avril 2020. Excepté le maire de la CN Orée-d'Anjou, tous les autres maires (5) ont quitté leur poste de commune déléguée pour se consacrer uniquement à la CN. Mais cet élu a été comptabilisé une seule fois dans ce décompte.

¹¹⁵ Procès-verbal du conseil municipal du 15 décembre 2015, URL : <https://www.sevremoine.fr/deliberation/conseil-municipal-du-15-decembre-2015/>

D'abord maire de La Renaudière, puis président de l'ancienne CC Moine et Sèvre, Didier Huchon devient le maire de la CN Sèvremoine (la plus peuplée) et président du 2^e plus grand EPCI-FP de Maine-et-Loire. Il puise sa légitimité des 81 % des voix des conseillers municipaux ayant acté la création de sa CN et élu au poste de maire de la CN. De ce fait, il semble ne pas comprendre le rejet de son action et de ses décisions par certains de ses collègues élus. Pour lui, le « *rejet* » par certains de la nouvelle autorité qu'il incarne tient au fait, entre autres, que le changement est quelque chose de fondamentalement difficile pour l'homme, ou encore parce qu'ils auraient pris goût à l'exercice du pouvoir de maire, aux privilèges sociaux que cette situation peut procurer.

« On est des humains et par définition l'homme et les femmes aussi ont horreur du changement (...). C'est juste une question de redéploiement du pouvoir et ça, pour certains, c'est compliqué. Voilà. C'est parce qu'ils sont maires peut-être pas depuis 2014, mais depuis 20 ans. Et que bah voilà, ils avaient une façon de pratiquer »

(Maire CN Sèvremoine, 25/05/2018).

L'élu semble très déterminé à mener le combat, mais à quelques mois du renouvellement de mandat, il annonce ne plus vouloir se représenter. Les « *blessures, amertumes, traumatismes et ivresses* » (Faure, 2016) du pouvoir local ont-ils eu raison de son engagement politique comme de nombreux élus à l'échelle nationale qui se retirent ? Pierre-Emmanuel Bégny, maire de Saâcy-sur-Marne¹¹⁶ en a écrit un livre-confession où il raconte ses désillusions, ses blessures jusqu'à cette insulte gratuite d'une habitante inondée qui lui ont fait renoncer à se représenter, ceci en dépit de toutes les réussites de son mandat et de la cohésion de son équipe. « *Nous étions unis, soudés. [...]. Notre programme était tellement clair que pendant les six années de notre mandat, nous avons toujours été d'accord sur les orientations données. Même si cela n'a pas suffi à me convaincre de me représenter* » (Bégny, 2020, p. 25). Mais les similitudes entre les deux hommes politiques s'arrêtent là, car le maire de Sèvremoine est revenu sur sa décision et est, pour le mandat 2020-2026 reconduit à son poste. De toute évidence, la politique réserve son lot de surprises.

¹¹⁶ Commune rurale de 1800 habitants, département de Seine-et-Marne

4. Ces hommes et ces facteurs qui influencent les redécoupages

L'un des éléments nouveaux de cette réforme, comparativement à celle de juillet 1971, c'est justement que l'État s'éclipse (quelque peu) au profit d'une gestion politique locale. L'État a certes lâché un peu de lest, mais dans les territoires où cela était possible, le préfet, représentant de l'État semble peser, jusqu'à peut-être influencer les choix. De plus, la peur du « gros » a conduit à la naissance de certaines CN.

4.1. La place des services d'État dans les redécoupages : le rôle de ses représentants

« En application des dispositions législatives en vigueur (CGCT article L. 5210-1-1 IV), une procédure de révision du schéma départemental de coopération intercommunale »¹¹⁷ en 2015, année suivant la mise en place des conseils municipaux a eu lieu. En anticipation de la promulgation de la loi NOTRe, le préfet de département a, au travers du schéma de coopération intercommunale, incité les élus à s'inscrire dans « une démarche active » afin que soit soutenue la « dynamique propre à ce département », au Maine-et-Loire. Procéder « à des regroupements par étapes rapprochées », multiplierait les tâches administratives et les risques d'enlisement et ferait perdre à tous les niveaux (Préfet de Maine-et-Loire, 2015).

Dans ce département, la plupart des redécoupages envisagés par la commission en charge du schéma ont été concrétisés sur le terrain, sachant que ces regroupements ont conditionné la création des CN, au moins dans les Mauges.

Au-delà de l'édition de ce document, certains élus soulignent l'implication du préfet de département et du sous-préfet de Cholet dans la constitution des CN. Pour autant la réponse à la question « *Quel est l'apport du préfet et/ou du sous-préfet à la réorganisation territoriale dans les Mauges ?* » montre que les élus sont plutôt partagés. Pour certains, c'est positif. « Il avait envie, il ne nous a pas freinés là et puis, on a la chance aussi d'avoir un sous-préfet en or ». (Maire CN Orée-d'Anjou, 16/01/2019). Prise d'admiration, une mairesse qualifie le représentant de l'État de « *personnage stimulant, passionné* » qu'elle apprécie (Mairesse déléguée de St-Laurent-de-la-Plaine, 16/11/2018). Abondant dans le même sens, le maire délégué de la Boissière-sur-Evre devenu maire de la CN Montrevault-sur-Evre en mars 2020 y voit des « facilitateurs qui ont accompagné la réflexion sans la forcer » (entretien du 06/02/2019). Mais ces éloges ne valent pas pour tous les élus, une minorité parmi les enquêtés l'accusent notamment d'être un instigateur.

¹¹⁷ Préfecture de Maine-et-Loire, Avant-projet de la CDCI, mai 2015.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« Le préfet, c'était Monsieur Burdeyron à l'époque, il a incité à ce qu'on se regroupe. Donc il a été investigateur. Aujourd'hui, je ne vois pas le préfet de Maine-et-Loire et les sous-préfets des arrondissements plaider la mise en place aussi incitative que ça a été hein ! Vous savez, on l'a suivi et on essuie aujourd'hui les plâtres. Ça ne se passe pas comme on l'avait envisagé même si c'est indispensable »

(Maire délégué CN xx¹¹⁸, 27/11/2018).

D'autres encore soupçonnent le préfet de les avoir poussés à la création de grosses CN juste pour sa propre promotion, pour « son palmarès » et qu'il leur avait mis une « forte pression ».

« M. Burdeyron à l'époque, lui, je pense que c'était un peu pour un palmarès (...) L'État veut pousser là-dedans, il [le préfet] sentait une émulation sur son territoire. Bon, il a tout fait pour que ça avance, il a tout fait. C'est là qu'on voit sur le territoire de Mauges-sur-Loire qu'il y avait des communes qui étaient dissidentes. Il leur a dit non vous n'avez pas le choix, il faut y aller, maintenant on se rend compte un peu que c'est compliqué »

(Maire délégué de la CN Montrevault-sur-Evre, 05/02/2019).

« Je pense qu'au démarrage, oui le préfet a influencé notre décision. Le préfet il a pris des galons en tant qu'administrateur (...). Je pense qu'il n'a pas fait grand-chose de toute façon, on a adhéré tout de suite au système »

(Maire délégué de Liré, 13/10/2018).

Le propos de cet enquêté en particulier montre le caractère phagocytant du système malgré une certaine participation des élus à la construction des CN. « On est bien d'accord, c'est chaque maire de CN qui a porté le projet, tous les élus. Après, oui on a voté en tant qu'élus » (*ibid.*). Si le préfet a joué un rôle, ou transformé les Mauges en terrain d'expérimentation¹¹⁹, d'autres facteurs peuvent aussi justifier les choix des élus.

En partant des propos des enquêtés, les services d'Etat dont le préfet ont joué tour à tour, le rôle d'éclaireurs, d'incitateurs mais aussi d'influenceurs, positivement ou non. De toute évidence, et bien que le changement soit difficile à accepter par certains élus, la manœuvre qui consisterait à « défaire » les CN créées n'a jamais été enclenchée.

¹¹⁸ Anonymat requis

¹¹⁹ Anonymat requis, syndicaliste, 19/11/2018

4.2. Des redécoupages sous influence de la « grande » ville, mais pas uniquement...

Les raisons qui poussent au redécoupage sont nombreuses et varient selon les territoires et les acteurs. Il peut prendre la forme d'un regroupement ou d'une dislocation d'espaces précédemment constitués. Ceci étant, tout découpage est fait dans une visée de gestion, d'administration ou de mise en commun des équipements d'un territoire par des acteurs légitimes (Vallès, 1997). Cette mise en commun concerne aussi bien les ressources humaines que celles matérielles. Au sein de la CC du Vihiersois-Haut-Layon¹²⁰, la CN le Lys-Haut-Layon (commune isolée selon l'Insee) s'est créée au sein de la CA du Choletais et est la deuxième plus importante commune avec près de 8 000 habitants derrière Cholet. Avec 4 conseillers communautaires, elle se place en deuxième place devant d'anciennes communes membres de l'EPCI comme la Séguinière ou Maulévrier qui avaient un poids relativement important au sein de l'EPCI-FP, et qui n'ont que 2 conseillers communautaires chacune. D'autres éléments factuels peuvent expliquer certains regroupements. En plus de la proximité géographique et de l'histoire, il pourrait être question d'attaches familiales ou d'appartenances sociopolitiques des gouvernants, ou encore à la présence d'autres acteurs influents du monde économique.

« Notre bassin de vie, ce n'est pas forcément Mauges-sur-Loire, c'est Chalonnes-sur-Loire juste à côté [...]. St-Laurent-de-la-plaine a intégré la CC zone de Saint-Florent plutôt que la CC de Chalonnes-sur-Loire parce que le président de la CC, c'était monsieur de Charette à Saint-Florent qui était Ministre et sur St-Laurent-de-la-Plaine, c'était Joseph Grelier¹²¹ qui, avait à l'époque, une grosse boîte d'aviculture mondiale reconnue internationalement et tout ça je pense qu'ils s'entendaient bien. C'est comme ça que ça s'est fait »

(Mairesse déléguée de St-Laurent-de-la-Plaine, 16/112018).

Le découpage permet en ce sens d'asseoir son pouvoir. Il « témoigne d'une territorialisation du pouvoir dans laquelle le rôle des réseaux sociaux [...] s'avère déterminant » (Lima, 2019).

¹²⁰ La CC du Vihiersois-Haut-Layon (Maine-et-Loire) est créée depuis 2001 d'abord autour de 6 communes membres. La CC du Bocage, une des 7 du syndicat mixte du Pays des Mauges la rallie parce qu'opposée à sa transformation en CN dans le cadre de la réforme territoriale de 2015 au sein des Mauges. Mais cette fusion ne dure qu'un laps de temps car au 1^{er} janvier 2016, la CN Lys-Haut-Layon va créer autour de 6 anciennes communes de la CC du Vihiersois, dont trois associées.

¹²¹ Maire de St-Laurent-de-la-Plaine de 1983 à 2011.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Certains découpages peuvent manquer d'objectivité ou de consistance et se fonder quasiment sur le jeu d'acteurs. Plusieurs CN de poids démographique moindre ont émergé à proximité de villes (Angers, Avrillé, Trélazé) ou au sein d'agglomération. Pour exemple, il s'est créé au sein de la communauté urbaine Angers Loire métropole (29 communes et 309 201 hab. en 2020), 6 CN localisées de part et d'autre de la ville-centre. Leur population varie entre 3 757 habitants (Saint Léger de Linières, 2 CH) et 16 477 habitants (Loire-Authion, 7 CH).

Face à la peur d'y perdre leur identité, les 10 CH de Sèvremoine ont préféré, en ce qui les concerne faire bloc. « ... on s'est dit, bah non, si nous on n'y va pas, on va se rattacher à Cholet, pris dans un grand truc... » (Maire délégué du Longeron, 23/03/2019).

Sous un angle plutôt négatif, nombre d'élus voient la grande ville comme un espace où règnent l'individualisme et l'anonymat. A quelques kilomètres de distance, une commune des Mauges se sent différente de sa voisine parce que leur représentation serait autre, parce qu'elle est hors de leur territoire. 251 des 311 enquêtés (80,7 %) ayant répondu à la question « *A quoi l'évocation du mot territoire renvoie ?* » qualifient leur territoire de « rural » ou d'« agricole et industriel ». Et pour près de la moitié de ces 251 enquêtés, ce territoire rural, agricole et industriel, s'associe au « lieu de vie » et au « sentiment d'appartenance, au lien social ». Ces propos s'inscrivent dans une logique de mise en avant de la multifonctionnalité de certaines communes rurales surtout grâce à la CN d'une part, et d'autre part, pour se démarquer de la ville dans ses aspects négatifs. Cette image que véhicule la ville n'est pas nouvelle. Les travaux de plusieurs auteurs, dans d'autres contextes ont révélé que la ville peut être mal aimée pour ces raisons. Laurent Cailly dans son article « *Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ?* » près de Tours rapporte des propos d'enquêtés qui dédaignent presque la ville. « À revers, les périurbains qui appartiennent aux classes moyennes inférieures développent très fréquemment des idéologies anti-urbaines : « *Je ne vais pas dans le centre-ville parce qu'il faut se garer, c'est un problème. Et puis j'aime pas le bruit, la foule, ça m'étouffe, ça m'agresse* » (Cailly, 2008).

Sur un volet plutôt alimentaire, Margetic et Ohoussa (2019) expliquent que la construction de projets alimentaires territoriaux (PAT) au sein de territoires proches¹²² de Nantes et d'Angers s'est faite « à côté » des métropoles. Raison évoquée : les territoires ruraux proches veulent exister, et refusent de s'allier au risque de se faire absorber.

¹²² L'étude de cas porte sur le Pays du Vignoble Nantais (Loire-Atlantique) et les EPCI Loire-Layon-Aubance et Mauges communauté, toutes deux constituées en 2016 et situées dans le Maine-et-Loire

4.3. L'échec d'alternatives à la CN dans les Mauges

Si l'immense majorité des élus approuvent l'idée que la commune telle qu'elle existe depuis 1789 ne se suffit plus, la marche vers des regroupements ayant donné lieu à la création des CN est moins évidente pour tous.

En effet, les périmètres de ces nouvelles entités ne correspondent pas forcément à ceux auxquels aspiraient certains élus dans les Mauges. Une adjointe au maire de la CN de Chemillé-en-Anjou se projetait dans une construction orientée Vendée, défendant une certaine idée identitaire : « *J'aurais préféré me marier avec Vihiers ou les communes du bord de Loire, Chalonnes, Rochefort. Pas de lien particulier pour moi avec les Mauges, et l'Histoire qui lie les Mauges et la Vendée, il faudrait commencer par s'ouvrir à autre chose et aller voir ailleurs* » Au-delà de la proximité (plutôt) géographique, ceux-ci auraient préféré des CN plus petites, avec 2 à 5 communes fondatrices pour disent-ils, garder l'esprit de solidarité, de village et avoir des communes à taille humaine. Parmi les scénarii envisagés par les élus, il y a la proposition de créer une CN de 6 500 habitants regroupant les CH de Bouzillé, Drain et Liré qui sont tournées vers le département de Loire-Atlantique et la ville d'Angers, sans pour autant sortir des Mauges. Ces trois maires délégués ont unanimement, souhaité cette configuration au lieu de celle d'Orée-d'Anjou finalement actée. L' élu de Bouzillé en donne l'explication :

« ... La problématique qu'on a aujourd'hui, c'est que même si on est membres de la commune d'Orée-d'Anjou, on ne fera jamais partie, il n'y aura jamais ce brassage. On a du mal à exister dans la mesure où les gens ne réfléchissent pas de la même façon dans les bords de Loire que dans le bocage de Saint-Christophe, y compris moi personnellement »

(Maire délégué de Bouzillé, 02/01/2019).

Mais au-delà des questions d'affinités et malgré l'absence de contraintes législatives, la totalité des élus ayant envisagé d'autres configurations que celles qui existent depuis décembre 2015, y a renoncé pour ne pas « *multiplier les zones de friction* » (Maire délégué de Boissière-sur-Evre, 06/02/2019). Et ces zones de friction engendreraient du « détricotage », des problèmes de redistribution des charges et du patrimoine mis en commun depuis plusieurs décennies. De plus, quand ils se projettent dans la grande agglomération de 121 000 habitants, comment ne pas craindre de se noyer dans la masse, d'être finalement inaudibles en étant que « petites » CN ? Torfou et le Longeron, deux communes déléguées de Sèvremoine auraient

aimé former une CN à deux, mais quel poids auront-elles au sein de Mauges communauté ? se demandent-ils. C'est cette peur qui a contraint de nombreux élus à l'échelle des Mauges à aller vers les « grosses » CN. Peut-être craignent-ils par ailleurs de paraître impopulaires auprès de la population et ne pas être ces gens animés d'un esprit collectif.

Dans les Mauges, on retiendra *in fine* que les regroupements ont eu lieu et que les périmètres sont (définitivement) stables en ce qui concerne les CN. Les élections municipales de 2020 ont conforté ces choix. Ce sont donc de grands pas de franchis dans ce territoire, ce qui n'est pas forcément évident partout.

4.4. L'effacement des limites par l'action des associations, des politiques publiques, du temps

La notion de frontière renvoie aux limites entre Etats, mais elle peut aussi renvoyer à de micros territoires. Elle n'est donc pas une césure au sens commun du terme. Pour Baud et *al.* (2013), en France notamment, la limite entre deux départements ne constitue pas une frontière, « *sauf parfois dans le territoire mental de ses habitants qui, poussés par un fort sentiment régionaliste, assimilent leur limite départementale à une frontière* ». Dans ce cas de figure, ces auteurs invitent à parler de « *frontières invisibles* », non matérialisées. Et celles-là se trouvent dissimulées dans de nombreux discours : quand un élu parle de « *ma commune* », quand un habitant ou tout autre acteur parle « *d'identité différente* » des autres. Notre propos ne consiste pas à étudier la représentation de la notion dans la mémoire collective, mais plutôt de comprendre en quoi et comment les différentes actions déployées sur le territoire débordent le cadre administratif strict des découpages. C'est en cela que des acteurs autres que politiques entendus comme des groupements citoyens s'en affranchissent bien souvent dans le cadre des actions qu'ils mènent.

Nous réunissons sous le vocable groupement citoyen, l'ensemble formé par les associations, les coopératives ou groupes d'action locale. Associations culturelles, sportives, d'insertion professionnelle, de personnes âgées, il en existe en France plus d'un million et demi¹²³. Et si leur dépendance financière vis-à-vis des institutions publiques et l'injonction de celles-ci sont dénoncées parce qu'elles réduisent leur liberté d'agir et d'expression (Bresson, 2004), leurs actions semblent conditionner la dynamique des territoires, notamment ruraux. Vues comme des piliers des communes, le maire de l'ancienne commune de Roussay (CN Sèvremoine)

¹²³ CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, enquête paysage associatif, 2017, URL : <https://injep.fr/wp-content/uploads/2019/07/Chiffres-cles-Vie-associative-2019.pdf>

affirmait que « *sans elles, les territoires vont mourir* » (Ohoussa, 2015). Leurs actions sont sources de « *cohésion sociale et de solidarité importante* » (Chauvet, 1987). Aussi bien que les habitants, les élus ont une vie associative intense car lors des enquêtes de terrain de thèse, plus d'un élu sur trois¹²⁴ déclare être membre actif d'une ou plusieurs associations. Les habitants quant à eux, sont proportionnellement plus nombreux à déclarer appartenir à une association (49,6 %) ¹²⁵.

Pour l'observatoire du Pays des Mauges (2003), une faible densité d'équipements dans un espace géographique donné, explique la forte densité d'associations, qui est une « émanation de la cohésion sociale soutenue ». Dans l'ancienne CC Moine et Sèvre devenue la CN, on dénombre en 2015, selon un document interne, 422 associations pour une population de moins de 25 000 habitants. Pour continuer à être identifiée en tant qu'acteur important dans les Mauges, des associations se sont réunies au sein d'un forum¹²⁶ pour questionner leur place à l'ère de la réorganisation territoriale. L'objectif de ce forum est de savoir si la réorganisation territoriale modifiait d'une part leurs périmètres d'action, et d'autre part, quels seraient leurs interlocuteurs dans les nouvelles structures (CN et Mauges communauté) ainsi mises en place. Car leurs interventions débordent souvent le périmètre aussi bien des communes que des EPCI. Par exemple, le centre culturel Rives de Loire, basée à Orée-d'Anjou dans sa dimension culturelle, propose des activités impliquant Ancenis (Loire Atlantique), et s'ouvre plus largement sur les Mauges, à travers le projet inter structures « Cannes des Mauges ». Et ce cas de figure se retrouve souvent dans cet espace avec de nombreuses associations de portée nationale ou régionale, notamment l'Association ouvrière des compagnons du devoir, le CPIE Anjou Loire, l'ADR, Familles rurales entre autres.

Que ce soit à Chemillé-en-Anjou ou à Mauges-sur-Loire, les élus ont la conviction que ces organisations agricoles qui poussent des communes différentes à travailler constituent selon le maire délégué de Saint-Lézin (entretien du 29/11/2018), une occasion de solidarité et de développement des activités. « ... *Au fil du temps, la CUMA de Saint-Lézin est devenue une CUMA assez importante où des CUMA moins*

¹²⁴ Dans le cadre des enquêtes de terrain de la thèse, entre Avril 2018 et mars 2019, nous avons demandé aux élus et habitants : « Avez-vous une vie associative ? » 202 élus sur 544, soit 37,1 % ont répondu « oui », 229/544 ne donnent aucune réponse (42,1 %) et seuls 107 (19,7 %) déclarent n'appartenir à une aucune association

¹²⁵ Sur les 234 habitants participants à l'enquête, 116/234 sont membres d'associations et 18,8 % ne le sont pas, soit 44/234 enquêtés.

¹²⁶ CELAVAR, 2018, « Face aux réorganisations territoriales, quelle place pour les structures associatives ? », forum, Chemillé-en-Anjou, 30 mars 2018.

importantes autour de chez nous se sont regroupées dans la CUMA de la vente de vin à Saint-Lezin ».

Expression de son identité rurale et agricole, les GAEC et les CUMA constituent ces canaux d'entraide débordant le périmètre administratif.

« On a la chance d'avoir une agriculture dynamique, parce que, là aussi, c'est une agriculture de groupement, soit à travers des GAEC soit à travers des CUMA ; la plus grosse CUMA de Maine-et-Loire. C'était que les gens se sont dit que pour s'en tirer, il faut qu'on se regroupe. C'est un peu l'esprit d'association qui prévaut encore aujourd'hui »

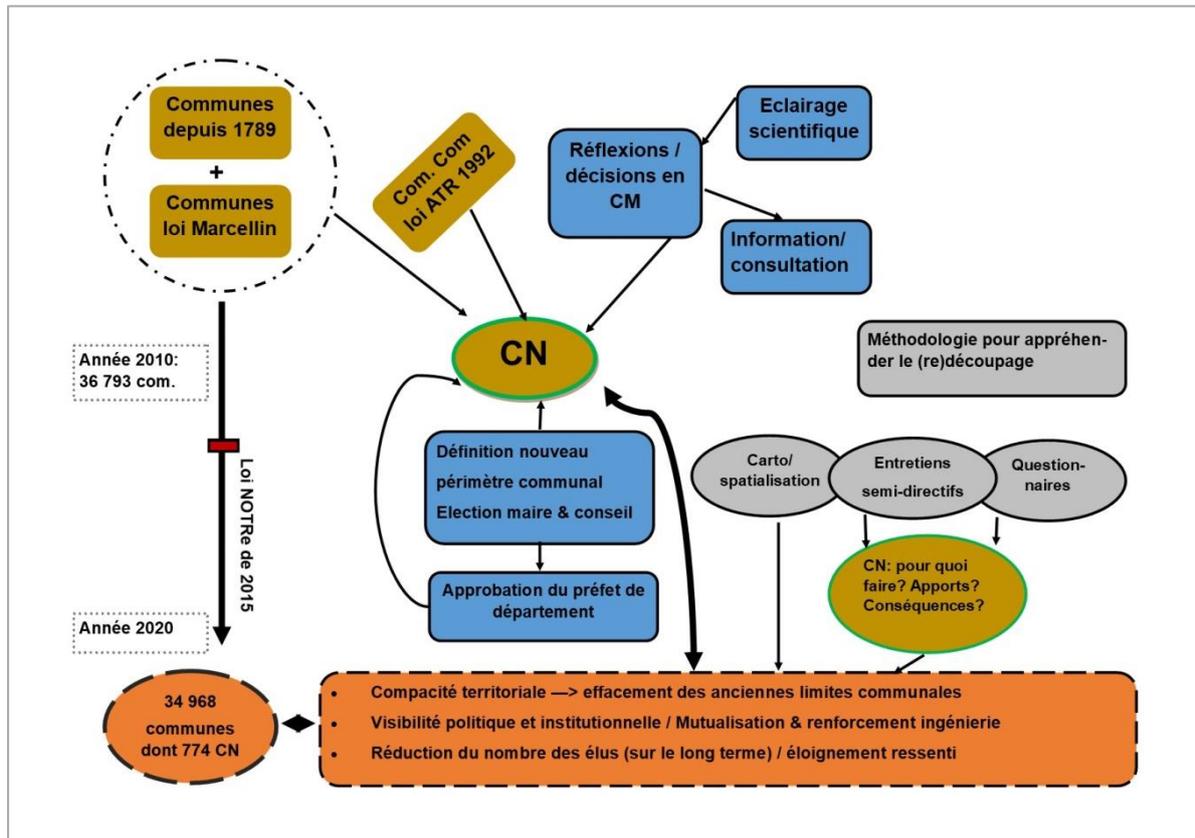
(Maire délégué de la Pommeraye, 09/11/2018).

La CN vient de fait d'une certaine façon conforter la territorialité, c'est-à-dire le sentiment d'appartenance que cultivent ces acteurs, au-delà des limites administratives.

5. Le mot (re)découpage : ses démarches et apports

Les sociologues voient dans le dessin un moyen « *d'abaisser les barrières* » (Goffman, 1973 cité par J. Courroué, 2016), de rapprocher, dans une relation de confiance l'enquêté de l'enquêteur. La schématisation du mot (re)découpage qui est ici proposé ne s'inscrit pas vraiment dans cette logique. L'objectif visé est de proposer un schéma de synthèse le plus simplifié possible qui mette en avant les étapes, c'est-à-dire les méthodes pour appréhender ce (re)découpage. La construction s'inspire des réponses des élus (maires, maires délégués, adjoints et autres conseillers) recueillies lors des enquêtes de terrain. Parmi les nombreuses questions posées, il y a celles relatives au processus ayant abouti au choix du nom de la CN et aux étapes de la recomposition. 153 élus sur 544 ont précisément répondu à la question « *Votre territoire a récemment été recomposé. Par quelles étapes êtes-vous passés pour arriver au territoire actuel ?* » en rappelant l'histoire du territoire et pour certains, la nécessité de la création des CN. Leurs réponses ont été collectées et traitées sous *Iramuteq* sous la forme simple de nuages de mots pour faire ressortir les plus fortes occurrences (fig. 45).

Figure 46. Le mot (re)découpage dans la construction des communes nouvelles des Mauges



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (élus des Mauges)

La compacité territoriale née de la loi NOTRe de 2015 s'est faite à partir des communes existant depuis 1789, celles de la loi Marcellin de 1971 et de quelques communautés de communes (com. com) de la loi ATR de 1992. Pour schématiser cette complexité territoriale, la phase législative n'est pas présentée et l'accent a été mis sur les acteurs locaux et le préfet, représentant de l'Etat. Les codes-couleurs invitent à lire le graphique par bloc : en bleu, les acteurs et les actions menées, en gris, la phase d'enquête et de traitement. Tout l'aspect territorial et les questions intrinsèques à la CN forment l'ensemble orange sombre et les résultats observables, en orange clair.

Conclusion du chapitre IV

L'enchevêtrement et la superposition des territoires est un fait en France et la création des CN n'a pas suffi à résorber ce mal ancien. En étant une réponse, même partielle à l'émiettement territorial, la RCT de 2010 s'est différenciée d'autres réformes par le fait qu'elle est une démarche ascendante, portée par les élus à la base. Dans un pays où découpage fin rime avec démocratie, liberté d'agir et proximité, la RCT et les trois lois qui l'ont confortée jusqu'en 2019 ont bousculé bien des habitudes et des visions de l'action politique, au moins dans les petites communes où l' élu était un touche-à-tout, un bénévole avec du personnel multitâches. S'il est reproché aux décideurs locaux de quelque peu fouler au pied la démocratie pour n'avoir pas pris le temps d'une consultation large, voire d'une concertation, l'urgence d'agir et la nécessité de « capter » des ressources financières en provenance de l'État ne suffiront pas à calmer tous les frustrés. Surtout que la réforme pour certains a produit des résultats mitigés, les économies d'échelle annoncées n'étant pas vraiment perceptibles.

De plus, beaucoup d'élus n'ont pas mesuré les conséquences du (re)découpage communal, qui non seulement « efface » les limites, mais qui consistait à les déposséder du pouvoir et certainement d'une forme de reconnaissance sociale. Plus concrètement, la dépossession passe par le fait de ne plus pouvoir donner des informations que d'ordinaire, en tant que maire de sa petite commune, l'on pouvait fournir. Dans ce bateau qui s'est agrandi, il ne peut pourtant pas y avoir plusieurs capitaines en même temps.

Cependant, au regard de la volonté affichée de l'État de ménager ses partenaires les élus et des arrangements trouvés, une marche en arrière n'est pas envisagée et au-delà des difficultés de gouvernance, la CN est, au moins globalement dans les Mauges, une « bonne chose » pour le territoire. Elle a probablement sacrifié des élus. Certains ont démissionné. La plupart ont été au bout de leur mandat, parfois sans enthousiasme et avec lassitude. Le temps sera un allié important dans l'acceptation et l'intégration des nouvelles données de la recomposition territoriale. Peut-être qu'à la lumière des nombreuses prises de position et des critiques enregistrées au cours du mandat de transition, il y aura plus de démocratie participative dans les programmes politiques suivants.

Mais de toute évidence, l'expérience des acteurs des Mauges laisse imaginer la possibilité d'une carte communale plus compacte dans un futur (probablement lointain), mais la démarche nécessite beaucoup de temps et de la volonté politique. L'implicite de cette façon de faire serait que le territoire passe, bien souvent, avant les hommes.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

CHAPITRE V : LA RECOMPOSITION TERRITORIALE : POUR OU CONTRE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

« Dans le processus décentralisateur on aura eu tendance à confondre rapprochement des sites de décision de l'action publique des populations et démocratie locale accrue. Sans être bien sûr, totalement fausse, cette assertion est contestable »

(Sorbets, 2002, p. 12).

Introduction du chapitre V

Le chapitre 4 se terminait sur le constat d'une faible participation des acteurs impliqués dans la création des communes nouvelles (CN), aussi bien les élus que les habitants dont l'implication de certains était réduite aux réunions d'informations. Mais ce constat suffit-il à conclure que la recomposition est contre la démocratie participative ? C'est tout l'objet de ce cinquième chapitre qui sera consacré à apporter des éléments de réponses qui ne sont pas évidents *a priori*. Parmi les nombreux facteurs explicatifs, il y a d'un côté les contraintes temporelles et de l'autre, les opportunités financières à saisir à tout prix.

De l'extrait de Claude Sorbets sur la réflexion analytique de la démocratie locale, la participation et la citoyenneté, nous tirons deux éléments pour notre propre réflexion. La décentralisation a d'une part, rapproché les populations des centres de décision, mais d'autre part, ce rapprochement ne leur permet pas toujours de prendre davantage part à l'action. Or, être en démocratie, c'est être en position de donner son avis, de prendre part à l'action publique (Dietsch, 2009), alors que depuis plusieurs décennies, l'institution qu'elle symbolise est en crise. De l'élu national (le président de la République) à l'élu local en passant par les parlementaires, tous les niveaux de représentation sont concernés par la crise de confiance, mais dans des proportions variables (Balme et *al.*, 2003). Le maire, représentant de la commune semble quelque peu épargné selon de nombreuses sources (Le Bart, 2003 ; Balme et *al.*, 2003 ; Cevipof, 2010 ; Poignant, 2011). Du constat de Richard Balme et *al.*, (2003) :

« Au sein du monde politique, les maires se distinguent favorablement en recueillant la confiance de trois Français sur quatre. Les Français sont en revanche nettement plus réservés sur les députés (46 % de confiance) ou les ministres (43%), la défiance envers ces deux groupes ayant progressé de plus de dix points depuis 1985 »

L'élu local tient ce "privilège" de l'ancienneté et du caractère quasi universel de la fonction, (Poignant, 2011), mais aussi de sa proximité physique et sociale avec la population (Faure, 2016).

Dans le cadre des reconfigurations territoriales locales, à l'impératif de rationalisation et de simplification de l'action publique, s'ajoute celui de satisfaire l'injonction de la démocratie participative. L'échelle d'action évoluant et se complexifiant, la population se sent éloignée des traditionnels centres de décision et accuse le maire, la plupart du temps devenu délégué,

de sacrifier cette démocratie. Ce dernier pris en tenaille entre exigences législatives et locales en arrive à douter de ses choix, surtout que la réorganisation territoriale a créé des instances plus grandes et plus complexes pour lui. Selon leur capital social et leur trajectoire politique, le changement est vécu de façon différente par ces derniers. Certains y ont vu l'opportunité d'une ascension sociale, alors qu'il a déboussolé, voire perdu d'autres. Mais de son regard extérieur, l'habitant ne réalise que peu ou prou ce qui se joue à l'intérieur. Il attend de son élu qu'il concilie efficacité de l'action qui passe aussi par les recompositions et une participation élargie aux administrés.

Dans les Mauges où s'affirment depuis 2015 les CN, puis la communauté d'agglomération, nous tenterons de comprendre à travers quelques indicateurs (taux de présence aux conseils municipaux, façons de participer, etc.) entendus comme des « *variables ayant pour objet de mesurer ou d'apprécier un état, une évolution* » (Le Petit Robert, 1996, p. 1158), si ces recompositions territoriales locales ont permis un meilleur épanouissement de la démocratie participative locale, ou si au contraire, elles ont davantage écorché son image. Quant aux acteurs en demande de participation, jusqu'à quel niveau souhaitent-ils s'engager et de quels moyens disposent-ils ?

Ce cinquième chapitre structuré en trois principaux points mettra en regard, dans un premier temps, les concepts de recompositions territoriales locales et de démocratie au travers des démarches engagées par les différents acteurs et des instances gouvernantes. Ensuite, sera explorée la question de la diversité des formes de participation, puis, nous terminerons notre réflexion sur un jeu d'acteurs en particulier, celui de la place et du rôle des agents au sein de la commune nouvelle et de la communauté d'agglomération.

1. 1. Mesurer la démocratie participative dans les territoires recomposés et dans les Mauges

Le code général des collectivités territoriales en son article L2141-1, fait du « *droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent* », un principe essentiel de la démocratie locale. Ce principe est indissociable de la libre administration. Mais l'information n'étant qu'une des conditions d'existence de la participation des administrés, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a eu pour objectif une meilleure association des citoyens aux décisions locales, renforçant ainsi la démocratie participative et les droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes. Préoccupation plutôt ancienne, cette loi vient améliorer les conditions d'accès des élus aux mandats locaux (sans condition de ressources, de statut, de niveau d'études) et les conditions d'exercice de ceux-ci en apportant une réponse au problème de leur statut. Cet aspect nous paraît essentiel à évoquer car la démocratie participative n'est pas uniquement le fait d'habitants ou de citoyens. Les élus locaux au sein des instances de décision sont également concernés par ce besoin de participation. Le questionnement sur la participation concernera aussi bien les élus que les habitants, à l'échelle de chacune des parties.

Au-delà donc pour le citoyen de voter épisodiquement, d'être informé ou consulté sur tel ou tel projet touchant à sa commune, quels enseignements pouvons-nous tirer des pratiques en termes de démocratie participative dans le contexte des reconfigurations territoriales ? Quels indicateurs retenir pour mesurer la participation dans les Mauges ?

1.1. Les territoires recomposés offrent-ils des formes nouvelles de participation ?

La participation est une pratique ancrée dans les territoires depuis fort longtemps, et qui très probablement se dilue, avec l'injonctif à reconfigurer les territoires. Est-ce que la reconfiguration territoriale induit le renouveau de la participation ? Nous l'avons déjà évoqué, l'agrandissement du territoire suppose l'élargissement du jeu d'acteurs et des instances, et celles-ci peuvent être dirigeantes ou non. Être dans une commission politique avec un portefeuille (économie, aménagement du territoire, petite enfance) n'équivaut pas à être membre d'un conseil de développement par exemple. S'impliquer dans l'aménagement d'un jardin de quartier ne représente pas le même impact, ni la même envergure que s'opposer ou œuvrer pour la création d'une CN. C'est pour cela que nous avons commencé par demander aux habitants des Mauges dont le territoire est reconfiguré ce qu'ils entendaient par « participer ». Ensuite, et plus largement, nous avons exploré des pistes d'actions telles que

nommer sa CN tant auprès des habitants que des élus en général. Et enfin, comment exister au sein des instances, et pour ce qui est du nouveau maire, quel a été le mécanisme de son élection à la tête de la CN ?

1.1.1. CN des Mauges : installez-vous Monsieur le maire

Dans cet écrit, sont mis sous le vocable de « territoires recomposés », soit la commune nouvelle (CN) créée par regroupement ou fusion de communes historiques, soit l'EPCI à fiscalité propre né de la fusion de plusieurs communes membres ou communautés de communes (CC) préexistantes. Faut-il le rappeler, les CN créées dans le cadre des lois RCT de 2010 et NOTRe de 2015 n'ont pas donné lieu à l'organisation de nouveaux scrutins municipaux au suffrage universel direct. Ce sont les équipes municipales déjà en place qui, en leur sein, ont désigné par vote le nouveau maire.

Démarches volontaires orchestrées par l'élite locale, les élus des municipales de 2014 ont, à l'issue d'une année d'exercice du pouvoir, procédé à la création de ces nouvelles collectivités. Dans le cas des Mauges, les 64 communes historiques réparties en 6 CC dont les présidents étaient tous élus maires, se sont vus attribuer le poste de maire de la nouvelle entité par leurs pairs au soir du premier conseil municipal actant la CN.

L'exemple de la CN Montrevault-sur-Evre composée de 11 communes déléguées est représentatif de la démarche constatée dans les 6 CN des Mauges. Les 174 élus votants dont 5 candidats ont en effet procédé à l'élection de leur maire et de ses adjoints (maires délégués) (tab. 15). A l'exception de Cosne Stéphane, conseiller municipal du Puiset-Doré, tous les candidats ont fait partie de l'équipe municipale de la CN en tant que maires délégués. De Divers Droite ou « sans étiquette » pour les uns, voire Europe Ecologie les Verts pour les autres, les cinq élus qui se sont affrontés au poste du premier maire de la CN Montrevault-sur-Evre sont âgés de 55 et 67 ans. Certains se sont retirés de la vie publique communale après les élections, d'autres (Piou Serge, Raimbault Denis) ont pris des postes d'adjoints au maire de la CN aux municipales de 2020 ou d'élus communautaires à Mauges communauté.

Tableau 15. *Montrevault-sur-Evre, une démarche pour installer l'équipe dirigeante*

Candidats	Statut avant la création de la CN	Eff. voix obtenues	Part en %
Vincent Alain	Président CC Montrevault communauté et maire du Fület	139	84,8 %
Cosne Stéphane	Conseiller municipal du Puiset-Doré	14	8,5 %
Piou Serge	Maire de Saint-Pierre-Montlimart	4	2,4 %
Raimbault Denis	Maire de Fief-Sauvin	4	2,4 %
Marne Sylvie	Mairesse de la Chaussaire	3	1,8 %
Total votants :		164¹²⁷	100 %

Source : Procès-verbal du conseil municipal de Montrevault-sur-Evre, séance du 15 déc. 2015

Après l'installation de l'équipe municipale au cours de cette assemblée électorale en décembre 2015, le conseil élargi à l'ensemble des élus des 11 communes déléguées s'est réuni à peu près tous les mois pour acter les projets élaborés en commissions thématiques.

Contrairement au mode traditionnel de scrutin, celui-ci s'est fait sans l'implication en amont des citoyens pour redésigner les conseillers. On est dans une situation différente et non dans un renouveau, encore moins dans une avancée en termes de participation. Et si malgré tout, on s'autorise à voir une nouveauté dans cette élection municipale, celle-ci est plutôt sectorielle car la démarche n'a concerné que les territoires ayant créé une CN et le conseil ainsi élu a une durée de mandat réduite à moins de 5 ans, au lieu de 6 habituellement. Puis, une fois installés, ces conseillers sont répartis dans des commissions thématiques dont le nombre et les intitulés varient d'une CN à une autre. Mais pour le faire reconnaître de tous, le nouveau territoire a besoin d'un nom qui doit véhiculer un message et répondre à un certain nombre d'exigences dont l'identité, l'histoire, la géographie, etc.

1.1.2. Créer et nommer les communes nouvelles, des occasions d'ouvrir la participation

Le choix du nom de la CN se révèle être un exercice difficile parce qu'il doit prendre en compte de nombreux aspects qui vont du cadre juridique à la participation des habitants en passant par les aspects géographiques et historiques, l'identité et le développement (Le journal des maires, n.d.). Mais faire participer les habitants n'a pas toujours été la règle. En effet, la réforme du droit des collectivités territoriales de décembre 2010 avait déjà abordé la

¹²⁷ Procès-verbal de l'élection du maire et des adjoints, N° 2015-001-5.1. Ces 164 votants n'incluent pas les 9 bulletins nuls, ni l'élu sans vote exprimé.

question de la détermination du nom des CN (Petit et al, 2015). L'article 21 de la loi, codifié à l'article L.2113-6 du Code général des collectivités territoriales avait institué un cadre, qui, à regarder de près, ne relève pas de la participation. En fait, c'est seulement au préfet qu'il revenait de prononcer la création de la commune nouvelle, d'en déterminer la date et de compléter si besoin, les modalités. La loi Marcellin de 1971 par exemple lui avait conféré un pouvoir discrétionnaire. Elle « lui permettait de se prononcer discrétionnairement sur l'opportunité de la fusion [des communes] ; il avait la possibilité de rejeter la fusion sans avoir à motiver cette décision » (*ibid.*, p. 35). Mais la loi du 16 mars 2015 apporte quelques changements :

L'article L. 2113-6 du CGCT prévoit que le nom d'une commune nouvelle soit choisi par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes qui composeront la nouvelle entité soit des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un EPCI-FP, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci. Le nom ainsi sélectionné est ensuite validé et officialisé par l'arrêté préfectoral de création de la commune nouvelle.

Le préfet de département n'intervient plus que de besoin, dans le cas d'un désaccord sur le choix du nom, dans un deuxième temps pour soumettre une proposition. Si dans un délai d'un mois après sa soumission, le conseil municipal ne notifie aucune opposition à sa proposition, celle-ci est considérée comme favorable.

Cette alternative qui est une méthode légale encadrée, Petit et *al.* (2015) l'appellent « *l'option par défaut* » car elle contraint les communes à certaines règles, notamment le respect du nombre de sièges dévolus à chaque commune, l'attribution des sièges selon l'ordre de l'élection et de la liste pour les adjoints. S'agissant des conseillers, la règle de l'ancienneté de l'élection, le nombre de voix obtenues et l'âge sont des éléments pris en compte. A tout ceci, il faut ajouter l'exigence du juge administratif concernant la diffusion d'une information suffisante et adéquate des conseillers municipaux leur permettant de se prononcer. Le non-respect de ces dispositions peut valoir annulation de la procédure. Derrière ces mesures, il faut voir la volonté des acteurs au niveau étatique de favoriser une construction territoriale consentie, apaisée et durable au niveau de l'élite politique locale avant tout. Pour ce qui est des Mauges, quelles ont été les démarches ? Y a-t-il eu des spécificités ?

Gabriel Bideau et Frédéric Giraut (2021) qui ont travaillé sur les logiques de dénomination des CN estiment que la question du choix de leur nom « *fait aujourd'hui souvent l'objet de processus dits participatifs, (...) parfois de manière passionnée. Elle met en scène des*

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

attachements patrimoniaux ainsi que des contradictions géopolitiques locales et des enjeux de positionnement dans une perspective de développement territorial ».

Pour choisir le nom de leur nouvelle entité, chaque CN des Mauges y est allée selon les outils et le mode d'emploi qui lui semblaient les plus appropriés. Sondages, groupe de travail et réunions du conseil, questionnaires sont quelques-uns des outils et modes d'emploi déployés (tab. 16). L'ensemble des éléments qui figurent dans ce tableau est une synthèse des réponses des élus aux questions (questionnaires et entretiens semi-directifs à propos du processus et des étapes ayant conduit au choix du nom).

Tableau 16. Les étapes pour le nom des CN des Mauges

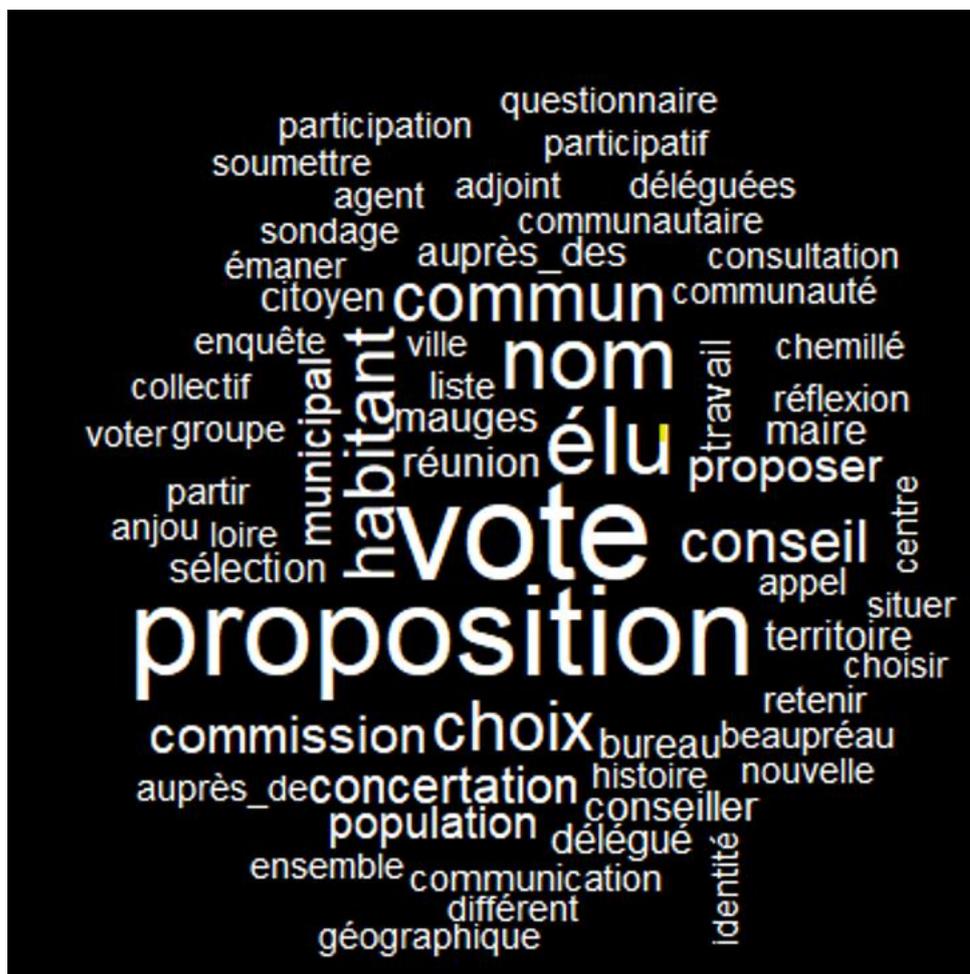
	Outils et modes d'emploi (réunions, consultation, sondage d'opinion, conférence...)	Nb. de répondants & statut
Beaupréau-en-Mauges	Réflexion collective, vote en conseil municipal suite à diverses propositions des conseils délégués Un premier choix a été effectué par les élus responsables puis nous avons voté	- Maires et maires délégués - 24/68 conseillers
Chemillé-en-Anjou	Consultation, Sondages des élus, Proposition de tous les conseillers puis choix et vote sur les noms qui sont revenus les plus souvent Propositions, questionnaire et vote à partir d'un sondage Concertation avec un peu l'obligation de garder Chemillé.	- Maires et maires délégués - 11/55 conseillers
Mauges-sur-Loire	Consultation, Sondages, Enquête auprès de la population Propositions de la commission communication à partir de propositions d'élus et concertation Vote dans les conseils délégués et sur le site internet de Mauges-sur-Loire après sélection de trois noms Processus consultatif auprès des élus et des agents fait dans la précipitation	- Maires et maires délégués - 22/100 conseillers
Montrevault-sur-Evre	Questionnaire à la population, vote lors d'une réunion avec tous les conseillers des 11 communes. Choix parmi 5 noms proposés	- Maires et maires délégués (8/10) - 3/19 conseillers
Orée-d'Anjou	Consultation, Appel à proposition puis choix de 10 noms par une commission et enfin délibération du conseil municipal Sondages, appel à propositions auprès des habitants Tri par la commission « communication », concertation des élus et vote en conseil	- Maires et maires délégués - 24/87 conseillers
Sèvremoine	Différentes réunions avec des élus et agents pour arriver à plusieurs propositions Groupes de travail, concertation entre les conseillers municipaux, puis Sèvremoine a été choisi lors d'un vote à bulletins secrets	- Maires et maires délégués 37/121 conseillers

Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (élus des Mauges)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Le tableau ne mettant pas assez en évidence les propos des élus, l'idée de créer un nuage de mots à partir du logiciel *Iramuteq* nous a paru opportune et ce mode de présentation semble le plus adapté (fig. 47).

Figure 47. Les étapes de création des CN racontées par les élus



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (193 répondants élus des Mauges)

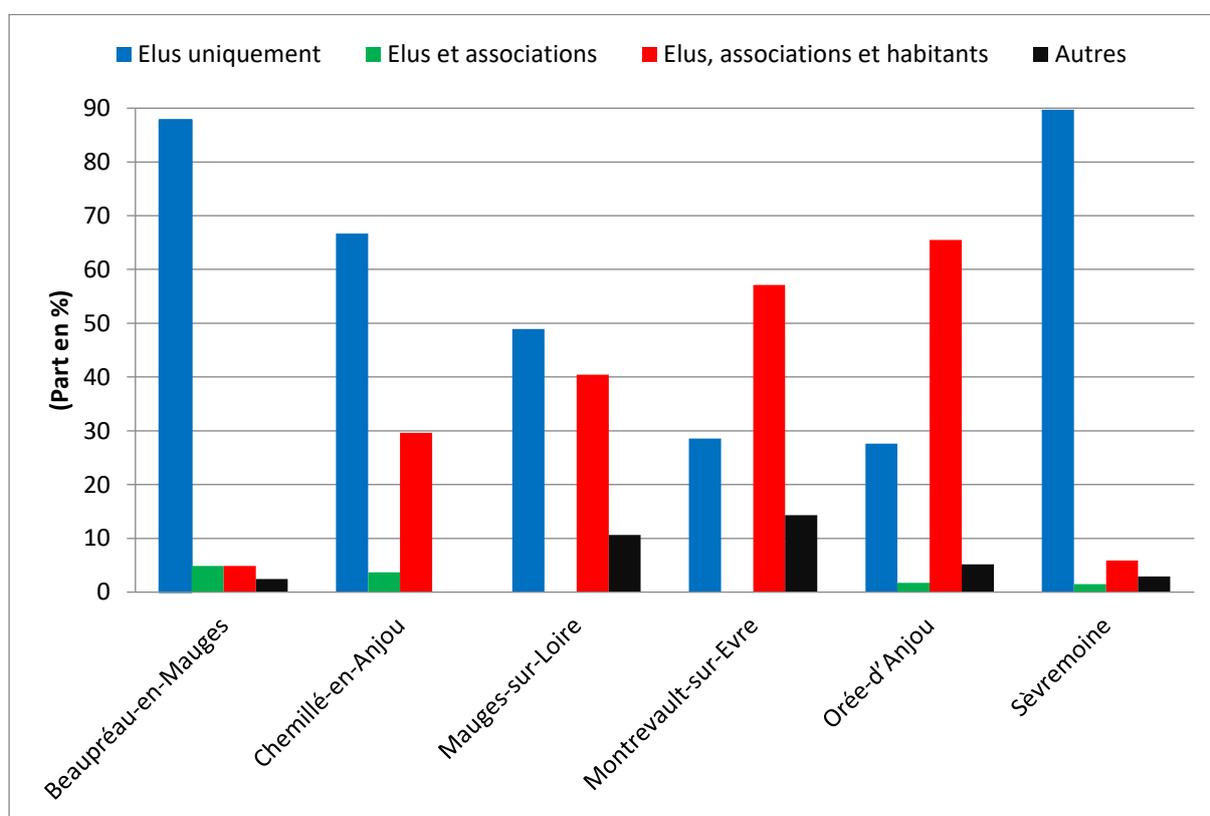
Après lemmatisation, *Iramuteq* a dénombré 1 505 occurrences dont 11 % d'hapax représentant 54,8 % des formes. Par souci de lisibilité, le logiciel a proposé un graphe avec les formes ayant un seuil minimal de 3 occurrences telles que « nouvelle », « collectif », « ville », « histoire », etc. La forme « vote » a 69 occurrences, valeur maximale du sous-corpus. « Vote » se place au centre du graphe, juste au-dessus de « proposition » dont la valeur est 62. Avant le vote des élus, il y a eu des propositions en provenance des habitants, associations et groupes d'élus à l'échelle des six CN. A Orée-d'Anjou, on parle de « tri par les maires délégués, puis vote des propositions de la population, puis sélection parmi les noms les plus

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

proposés ». A l'issue de cette étape, il y a eu une « concertation » des élus avant le vote définitif. Il en a été de même à Montrevault-sur-Evre selon les enquêtés. A Sèvremoine où l'item « proposition » a été très présent, certains élus mentionnent que différentes réunions entre eux et les agents leur avait permis d'arriver à plusieurs propositions soumises en réunion plénière.

La décision du choix du nom des CN a donc été en grande partie, portée par les élus et à divers degrés, les associations et habitants ont été associés (fig. 48).

Figure 48. *Quelles sont les personnes associées au choix du nom de votre CN ?*



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (248 répondants élus des Mauges)

Les 248 élus dans les 6 CN ayant répondu à la question « *quelles sont les personnes associées au choix du nom de votre CN ?* » ont choisi une des quatre modalités figurant en légende de la figure 43. Pour rappel, la figure a été réalisée à partir de valeurs relatives calculées dans chaque CN. Par exemple, à l'échelle de la CN de Beaupréau-en-Mauges, 41 réponses ont été recueillies et 88 % (36/41) correspondaient à la modalité-1 « élus uniquement ». A Sèvremoine, cette modalité est de 90 %. C'est un peu à contre-courant d'Orée-d'Anjou où

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

cette modalité peine à atteindre 28 %, alors que la modalité-3 incluant les « élus, associations et habitants » avoisine les 66 %, confirmant ainsi l'extrait du journal Ouest-France.

En effet, le journal en date du 05 octobre 2015 révèle que l'appel à propositions lancé par la commune nouvelle Orée-d'Anjou a permis la collecte de plus de 200¹²⁸ propositions d'habitants à propos du nom. Une élue de la commune déléguée de Bouzillé assimile cette démarche à un « *concours auprès des habitants* ». 10 de ces propositions ont été soumises à une commission d'élus dédiée qui y a travaillé. Un ultime vote a suivi en conseil municipal pour retenir le nom Orée-d'Anjou.

Si ces différentes modalités ont une part de subjectivité dans la mesure où chaque élu peut estimer que telle démarche est incluse par rapport à telle autre, qu'ici ce sont les élus et non les associations et habitants qui ont co-construit le nom de la CN, il n'en demeure pas moins qu'une forme de participation s'est exprimée au travers de ces différents processus (tab. 17). Bien que la modalité-1 compte pour près 63 % de l'ensemble des 6 CN, les modalités 2 et 3 réunies avoisinent un tiers des résultats. Cela signifie qu'un rôle et une place ont été accordés à la société civile.

Tableau 17. *Quelles sont les personnes associées au choix du nom de votre CN ? (en valeurs numériques)*

	Elus uniquement	Elus et associations	Elus, associations et habitants	Autres	Eff./CN
Beaupréau-en-Mauges	36	2	2	1	41
Chemillé-en-Anjou	18	1	8	0	27
Mauges-sur-Loire	23	0	19	5	47
Montrevault-sur-Evre	2	0	4	1	7
Orée-d'Anjou	16	1	38	3	58
Sèvremoine	61	1	4	2	68
Eff. par modalités (6 CN)	156	5	75	12	248
% par modalité (6 CN)	62,9	2,0	30,2	4,8	

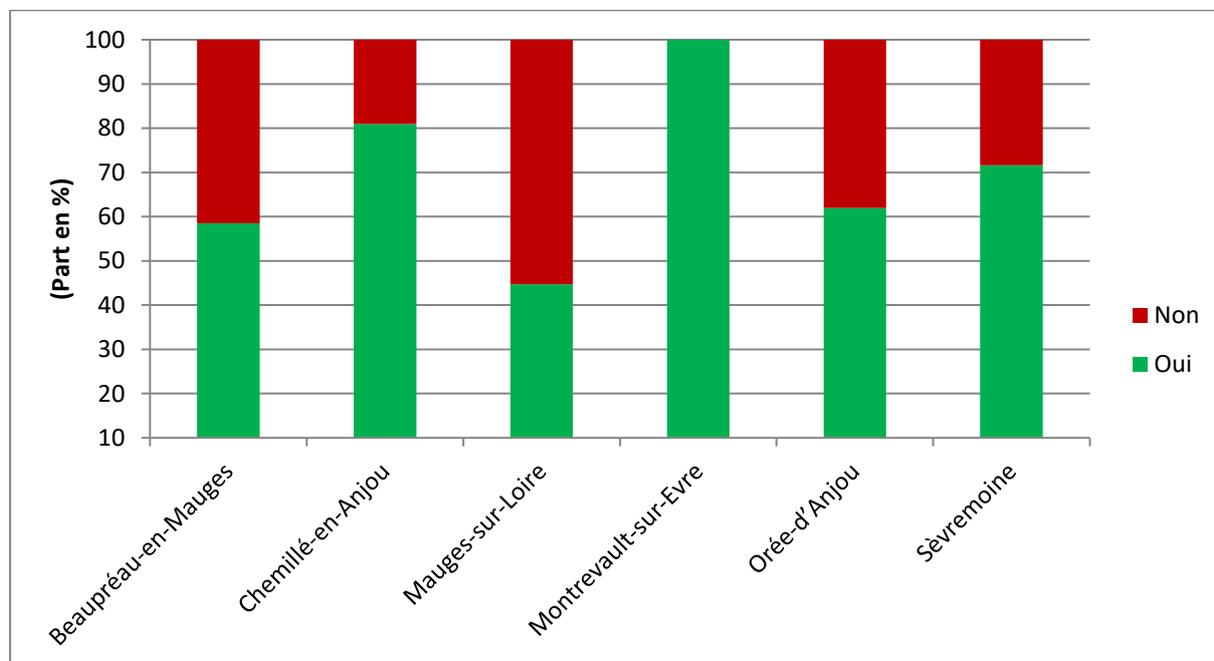
Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (248 répondants élus des Mauges)

Revenons au rôle joué par la classe politique locale elle-même dans cette co-construction. A propos des 63 % portant sur la modalité-1 à laquelle il faut ajouter la modalité-4 (autres) qui

¹²⁸ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/champtoceaux-49270/champtoceaux-la-commune-nouvelle-sappellera-oree-danjou-3742464>, consulté le 30/07/2020

s'en approche, nous avons cherché à mesurer leur part d'adhésion en leur demandant si à l'issue des votes, le nom retenu était celui qu'ils avaient choisi (fig. 49).

Figure 49. *Elus, le nom porté par votre CN était aussi votre choix ?*



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (215 répondants élus des Mauges)

452 élus ont répondu à cette question à travers l'une des trois modalités « oui, non et sans réponse ». Les « sans réponse » comptent pour 52 %, soit 237/452 réponses. C'est pour mettre en évidence l'écart entre les avis positifs et ceux négatifs que le graphique a été réalisé uniquement à partir des modalités oui et non. Les 3 CN où le « oui » l'emporte largement sont Orée-d'Anjou (62 %), Sèvremoine (72 %) et Chemillé-en-Anjou (81 %) dont la situation ressemble fort à celle de Beaupréau-en-Mauges.

L'échantillonnage est à prendre en considération pour comprendre les résultats. En effet, le 100 % relevé pour la CN Montrevault-sur-Evre peut prêter à confusion car il repose sur 5 réponses seulement. En valeur absolue, c'est la CN qui a le plus faible effectif lors des enquêtes par questionnaire. A l'inverse, à Mauges-sur-Loire, les enquêtés ont été nombreux à désapprouver le nom retenu (17/38), la raison évoquée est qu'il n'est évocateur de « presque rien ».

Pour Beaupréau-en-Mauges, le contexte local explique le taux mitigé d'adhésion au nom retenu. Cette faible majorité peut par ailleurs s'expliquer par le fait que l'ancienne commune centre (Beaupréau) semble, une fois de plus prendre l'ascendance sur les neuf autres grâce à

sa dénomination. « *J'aurais souhaité un nom qui ne mette pas une commune plus qu'une autre en avant* » (Conseiller municipal, 22/07/2018). Sur les 17 élus non-adhérents, il y en a 10 qui souhaitent que l'Anjou (région historique et culturelle de l'ouest de la France) soit mise en avant. Et les raisons sont parfois politiques. « *Bopro-en-Mauges ...l'orthographe évitant la confusion avec la commune déléguée de Beaupréau!* ». D'ailleurs, ces personnes ne s'en cachent pas. « *Je ne suis pas totalement opposée [à la CN], mais j'avais opté pour Beaupreau-en-Anjou qui me paraît plus facilement identifiable vis-à-vis d'un regard plus éloigné* » (Conseillère municipale, CN Beaupréau-en-Mauges, 22/07/2018).

Il a été en effet difficile de faire consensus autour d'un nom de nouveau à Mauges-sur-Loire, plusieurs élus étaient pour un nom formé à partir de la commune (historique) centre. Mais parfois, les raisons de l'opposition sont à chercher à ailleurs, dans le fait que l'élu n'adhère pas à la CN : « *aucun nom, j'étais contre la nouvelle commune* » ; « *pas de commune nouvelle dans cette dimension* » (Conseillers municipaux, 22/11/2018). D'autres sont opposés au nom retenu pour dénoncer le manque de démocratie dans le processus. « *Le choix de cette commune a été commandité par la structure étatique et les présidents des communautés de communes en place* » (Conseiller municipal Mauges-sur-Loire, 12/11/2018). Entre ceux qui dénoncent le manque ou l'insuffisance de démocratie et ceux qui craignent l'absorption des petites communes historiques par la plus grande, un troisième groupe d'élus parmi les enquêtés regrettent que la Loire ne soit pas suffisamment évoquée. C'est le cas notamment pour les élus enquêtés à Orée-d'Anjou.

Dans les CN où l'adhésion au nom de la CN est plus forte, les discours des "opposants" semblent moins farouches. Un conseiller de la CN Orée-d'Anjou aurait préféré « *Quelque chose entre Histoire et vécu de territoire, [mais] celui-ci n'est pas pire !* » (07/01/2018). Une mairesse déléguée de Sèvremoine abonde dans le même sens : « *J'avais fait un autre choix dans la liste proposée par un groupe Communication, mais celui-ci me convient quand même* » (02/05/2018).

La création des CN dans les Mauges et le choix de leur nom ont été une démarche peu inclusive au niveau des élus au sens large et des habitants. Les raisons sont de plusieurs ordres : soit que les gouvernants pris globalement ont vraiment manqué de temps, soit que les élus chefs de file bénéficient d'une forte légitimité leur permettant de prendre au nom de tous des décisions importantes. A cet égard, la réponse du maire délégué de St-Lézin recoupe celle de plusieurs de ses homologues. Car à la question « *Avez-vous associé la population à la création de la commune nouvelle à [nom de la commune déléguée] ?* il répondait qu' « *Ils [les*

habitants] *ont été associés, ils ont été mis au courant. Mais il y a eu quelques réunions avec la population. Mais ça a surtout été le travail des élus se disant, on a été élu, on a été mandaté. On avance dans ce sens-là* » (Maire délégué de St-Lézin, 29/11/2018). D'autres reconnaissent cependant que la démarche relève d'une obligation réglementaire. « *Par respect de la démocratie, même si au final ce sont les élus qui décident, nous avons été élus pour ça* » (maire délégué d'Andrezé, 13/08/2018). Mais les différentes réponses des élus à la base montrent que la seule légitimité acquise au travers des urnes ne suffit pas toujours pour rallier toutes les parties à une cause. Par ailleurs, le maintien de cet acquis dépend de la position au sein de l'exécutif municipal. Car la réorganisation a eu un effet différencié sur le pouvoir décisionnel de nombre d'élus, notamment dans le rang des conseillers municipaux, qui aspirent à d'autres espaces d'expression que le conseil municipal.

Plus globalement, les élus ont été interrogés sur ce qui relève de la participation. Pour les 110 répondants, la participation consiste d'abord à débattre publiquement avec la population (24 %), à les concerter (21,8 %), informer ou consulter (19,6 %). Dans une moindre mesure, elle sert à co-décider (8% représentant 36 réponses¹²⁹). Pour ces élus, la participation permet le rapprochement entre eux et les habitants. « *La consultation, la concertation, le débat public sont importants pour pouvoir échanger sur les projets des élus avec les habitants et s'appuyer sur leurs remarques, et construire ensemble* » (conseillère municipale de Jallais, CN Beaupréau-en-Mauges, 22/07/2018). Plus concrètement, « *par exemple, pour l'aménagement d'un espace de loisirs, les habitants du quartier ont été consultés pour connaître leurs attentes et participer aux choix* » (conseiller municipal de la Pommeraye, 13/11/2018).

On retiendra aussi qu'être en démocratie n'est pas synonyme d'un accord parfait entre toutes les parties, mais c'est une quête du juste milieu, du ralliement de plus de personnes possibles au projet. La participation est *in fine*, difficile à mettre en œuvre d'autant plus dans des situations de hiérarchie : rapports élus-agents, rapports élus-administrés.

1.1.3. Ce que « participer » veut dire pour les habitants des Mauges

Comme aux élus, nous avons demandé aux habitants ce que le mot participation voulait dire. Les 89 répondants proviennent des 6 communes nouvelles dont 51,7 % de femmes, 47,2 % d'hommes et 1,1 % sans précision. Parmi eux, seuls 3 enquêtés déclarent ne posséder aucun

¹²⁹ Les 110 répondants ont eu la possibilité de faire des choix multiples parmi 7 variables (information / consultation, concertation, enquête publique, débat public, référendum, co-décision et autres).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

diplôme et 8,6 % ont le niveau primaire. On dénombre par ailleurs autant de personnes ayant le niveau collège/lycée que celui supérieur. Chacune de ces catégories compte 39 enquêtés soit 44,8 %. Tous les enquêtés ayant répondu à cette question ont une idée du mot participation et ils le définissent diversement. Nous partons du principe que la variation de leur point de vue n'est pas forcément liée à leur commune de résidence, et qu'un même habitant peut vivre dans la commune A tout en travaillant dans la commune B et l'association dont il est membre se trouve parfois dans la commune C. D'ailleurs à la question « Votre poste est-il basé dans votre commune de résidence ? », seuls 33,3 % des 89 répondent positivement.

Par participation citoyenne, de manière générale, ils entendent le fait de « voter », de « payer ses impôts », d'« être à l'écoute », de « pouvoir donner son avis ». Et au-delà, pour certains, les élus doivent s'engager, soumettre les idées aux parties prenantes aux réunions d'avant-projet.

Pour saisir la diversité des réponses relatives à cette question sur la participation citoyenne, nous avons, sans aucun traitement, introduit tous les textes dans le logiciel *Iramuteq* en excluant toutefois les formes supplémentaires (vous, sans, pour et, partout, entre, chacun, comme...). Les formes dites « actives » (élu, avis, réunion, donner...) ayant servi à la construction du graphique ont une fréquence d'apparition qui varie entre 3 (minimum) et 13 (fig. 50). Le sous-corpus comporte 179 formes, 477 occurrences dont 21 % d'hapax.

Figure 50. Habitants des Mauges, « Que peut-on entendre par le mot participation citoyenne ? »



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (89 répondants habitants)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

La forme « donner » se trouve assez logiquement au centre de la figure et se justifie par la forte demande des habitants à prendre part à l'animation de la vie locale. Elle s'accompagne souvent de l'item « avis ». Pour un habitant de la commune déléguée de St-Macaire-en-Mauges (Sèvremoine) la participation, c'est « *l'action de solliciter l'avis des citoyens et d'en tenir compte* » (enquête du 21/11/2018). Cela reviendrait en pratique à « *participer à des réunions de concertation* » (habitante commune déléguée La Tourlandry, CN de Chemillé-en-Anjou 07/10/2018). De nombreux enquêtés pensent d'ailleurs que faire participer éviterait aux habitants de « *ne pas être mis devant le fait accompli* » (habitante de Montrevault-sur-Evre, 29/04/2019) et qu'en donnant son avis, on implique citoyens-élus et non-élus pour faire remonter des idées pragmatiques en vue d'un développement harmonieux du territoire.

Pour compléter le graphique, nous avons, toujours dans *Iramuteq*, fait une capture d'écran des segments de textes mêlant les propos des 89 répondants, sans distinction sociospatiale, ni d'âge, en partant des formes « implication » et « donner ». L'item « implication » a été préféré à « consultation » car il apparaît neuf fois en tout quand on additionne ses formes nominale (implication) et verbale (impliquer), le sens du contenu étant le même. L'item « consultation » quant à lui n'apparaît que cinq fois. A lire les commentaires des enquêtés, cette forme de participation est peu valorisante et peu inclusive. Au final, plus que donner leurs avis, les habitants demandent à être pris en compte dans les décisions (fig. 51).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 51. Des habitants en demande de plus d'implication

être à l'écoute soumettre une idée partie prenante aux réunions d'avant-projet interrogé avis investissement pouvoir **donner** son avis proposer dans l'intérêt de tous voter participer aux réunions être écouté et partager ses idées information

consultation prise en compte des suggestions voire participation à la mise en œuvre ne pas être mis devant le fait accompli connaître le sujet et **donner** de son temps pour aider à son élaboration que l'on nous demande notre avis

échange **donner** son avis chacun se sent concerné à sa mesure et n'attend pas que tout lui tombe tout cuit

donner un avis sur un sujet **donné** implication échange élus citoyens non élus remonter des idées pragmatiques gouvernance dans laquelle les habitants sont parties prenantes informer les gens et il faut qu'ils soient parties prenantes dans la consultation et dans

l'action bonne conscience pour les élus habitants s'impliquent dans les décisions acteur du projet avoir son mot à dire dans la gestion de l'action publique investissement collectif aide consultation démocratie participative s'investir difficile à dire étant **donné** la complexité du sujet participation au séminaire habitat consultation réunion publique réunion publique

réunions publiques consulter interroger **donner** son avis être à l'écoute permettre aux habitants de se mobiliser semblant d'écoute assister à une réunion au moins participation aux réunions publiques sur le nouveau plus faire entendre la voix des habitants **donner** un coup de mains à des associations

l'engagement être informé des projets et **donner** son avis réunions informations participer à des réunions de concertation informations être actif dans la réflexion participer présence implication dans la vie de la collectivité participer

concertation auprès des citoyens en leur **donnant** un réel pouvoir sur son élaboration pouvoir **donner** son avis action de solliciter l'avis des citoyens et d'en tenir compte participer à la vie de la commune **donner** son avis sur un projet informer

donner un avis sur un sujet **donné** **implication** échange élus citoyens non élus remonter des idées pragmatiques gouvernance dans laquelle les habitants sont parties prenantes informer les gens et il faut qu'ils soient parties prenantes dans la consultation et dans

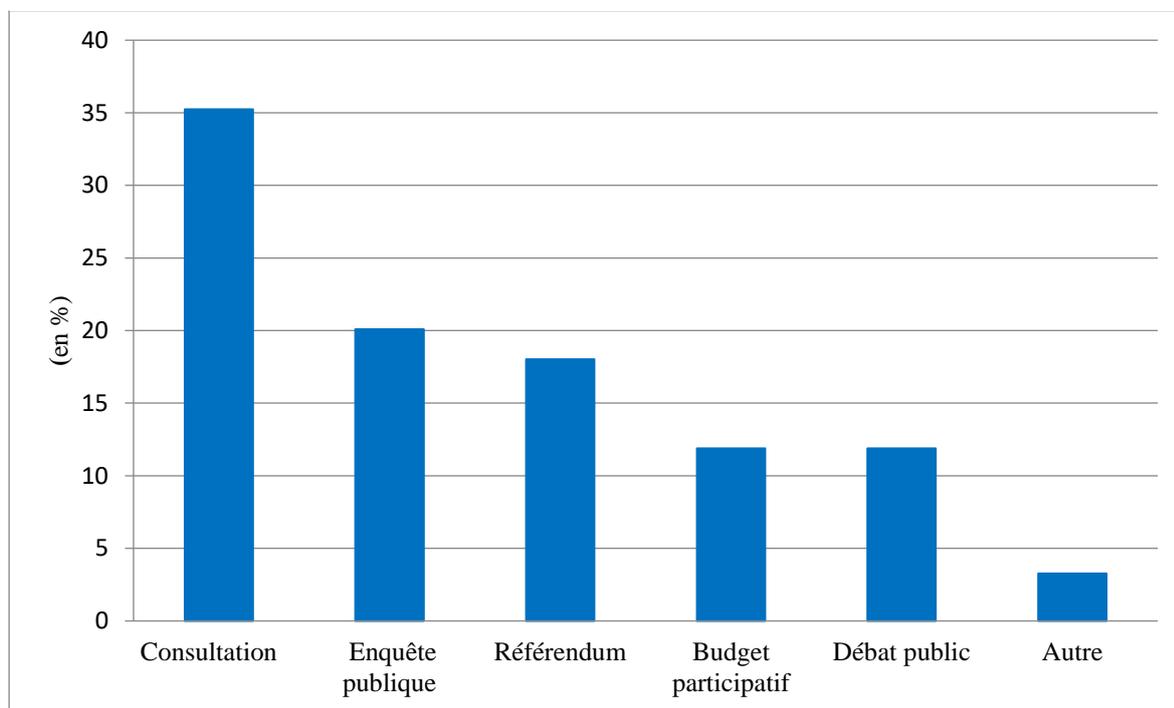
suivre l'évolution contribution et reconnaissance prise en compte des avis **implication** par le vote n'a concertation n'a acteur n'a

une consultation de la population en amont des projets et une **implication** des habitants dans les décisions au travers de commissions de travail par exemple **implication** des habitants réfléchir en amont des décisions être acteur ensemble expression des habitants

l'engagement être informé des projets et donner son avis réunions informations participer à des réunions de concertation informations être actif dans la réflexion participer présence **implication** dans la vie de la collectivité participer

Lors de ces enquêtes et après avoir demandé leur définition du mot participation, nous leur avons soumis d'autres questions pouvant permettre de mesurer davantage, et de façon plus précise leurs expériences sur le sujet. Pour le savoir, parmi 6 modalités proposées, les enquêtés devaient choisir 2 au maximum qui reflètent le mieux la participation citoyenne (fig. 52).

Figure 52. Habitants des Mauges, « Quelle proposition parmi les suivantes fait le plus référence à la participation citoyenne ? » (2 réponses au plus)



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (244 réponses habitants)

Sur les 244 réponses à la question « *quelle proposition fait le plus référence à la participation citoyenne ?* », 35,2 % soit 86 réponses déclarent que c'est la consultation. Il arrive donc que les élus portent une information ou consultent les habitants sans que la démarche n'aille plus loin. Vient ensuite la modalité « enquête publique » qui correspond globalement aux informations affichées en mairie en vue des projets d'aménagement, ou l'ouverture de cahier de doléances.

Ce graphique à l'échelle des Mauges renseigne sur une certaine approche de la participation et l'offre proposée (enquête publique, consultation, sondage, concertation) par le gouvernement local par exemple à Sèvremoine sur la fréquentation des médiathèques ou à Chemillé-en-Anjou lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Sur le site internet de Montrevault-sur-Evre, les habitants ont été sondés sur leurs mobilités douces entre le 7 juin au 22 juillet 2020. Le message véhiculé par la collectivité est de faire participer les habitants au diagnostic du schéma directeur des modes actifs.

Les résultats tels qu'apparus sont en définitive un mélange de ce que souhaitent les enquêtés et de ce qui se fait réellement dans leur commune. Nous savons par exemple qu'au moment de l'enquête, le budget participatif - qui est un processus de démocratie participative

permettant aux citoyens d'affecter une partie du budget de leur collectivité à un projet spécifique n'a pas encore été expérimenté localement. Mais de toute évidence, et notamment à travers l'option « Autre », de rares enquêtés formulent des doléances allant dans le sens d'une participation plus inclusive, une démarche qui tienne compte de deux principes de base selon le [laboratoire des politiques inclusives de l'UNESCO](#).

Le premier principe consiste d'une part, à réunir les personnes, et d'autre part, à créer les conditions d'une participation active et respectueuse des procédures réglementaires. Le second est que « *pour participer, les relations de pouvoir doivent être égales, sans situations de subordination. En étant sur un pied d'égalité, les capacités des personnes traditionnellement exclues se renforcent et les transforment en retour* »¹³⁰. Les élus de Beaupréau-en-Mauges par exemple ont, au cours du mandat de transition, mené quelques démarches sous la dénomination de « *gouvernance 2020* » pour, disent-ils, impliquer davantage les administrés dans la vie du territoire.

Au-delà de ce qu'on peut attendre des gouvernants en termes de dispositifs et de démarches, les habitants des Mauges participent-ils ou sont-ils disposés à participer de façon active ?

A travers la question « *de quelles manières diriez-vous que vous participez à la vie locale ?* », les réponses vont du vote ou du paiement de ses impôts en tant que citoyen, à l'observance de gestes éco-citoyens. Dans le détail, sur 562 réponses (choix multiples), les habitants estiment participer d'abord en consommant local. Cette modalité représente 102 réponses sur 562 soit 18,1 %. Viennent ensuite le paiement des impôts 17,1 %, le vote périodique et l'appartenance à une association qui, respectivement représentent 16,7 % et 16,4 %. Si les personnes enquêtées montrent moins d'intérêt pour les réunions publiques (9 %), elles boudent davantage toutes les démarches visant à pétitionner (4,1 %), à contrôler l'action publique locale (1,4 %) ou à protester dans la rue (1 %). Ces comportements révèlent plutôt un territoire où les habitants adoptent une position assez réceptive aux politiques publiques déployées, facilitant par ailleurs l'action du corps élu. Cette réceptivité, Renaud Kermorgant (1997) l'avait déjà mise en lumière dans son mémoire de maîtrise relatif aux effets des échangeurs autoroutiers. Pour le dire autrement, les habitants des Mauges, contrairement à ceux d'autres territoires se sont peu ou pas du tout attardés sur les impacts négatifs (pollution, dégradation du paysage) de ces infrastructures. Ceci dit, il est possible que le bouleversement

¹³⁰ <https://ville-inclusive.millenaire3.com/billets/Comment-concevoir-une-politique-d-inclusion-inclusive>, (page consultée le 23/07/2020).

territorial induit par la réorganisation territoriale modifie progressivement certaines habitudes des administrés, y compris leurs manières de concevoir l'action publique.

1.1.4. Ouvrir la participation à d'autres acteurs, les conseils consultatifs comme alternative ?

Pour quoi faire un conseil consultatif ? Qui en sont les membres dans les communes nouvelles des Mauges ? Les conseils consultatifs, il en existe même au plus haut niveau de l'Etat. Olivier Debarge (2016) s'est penché sur l'activité consultative du Conseil d'État dans le domaine du droit des collectivités territoriales entre 2013 et 2015 sur plusieurs sujets. Ce conseil a en commun avec tous les autres conseils de moindre ampleur, de donner son avis, de pointer les erreurs et les blocages que pourraient induire certaines décisions contenues dans les textes qui lui sont soumis, ajournant parfois certains processus. Ainsi, « *le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République n'a finalement pas été déposé au parlement, sa substance étant en partie reprise dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015* ».

Pour ce qui est de l'échelon communal, le code général des collectivités territoriales - article [L. 2143-2](#) stipule que :

« Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués ».

Cet article tel que libellé laisse toute la place au maire pour décider. C'est lui qui dispose en termes de décision mais également en ce qui concerne la composition dudit conseil. Ce dernier est juste un outil d'aide à la décision, une boîte à propositions dont le maire n'est pas obligé de tenir compte.

Il existe dans les Mauges des structures dont le fonctionnement ressemble à celui des conseils consultatifs, mais elles ne sont pas formelles. Mais la question de son institutionnalisation commence à se poser du fait de la création des communes nouvelles, de l'agrandissement des périmètres d'action et de la réduction du nombre des élus prônée par la loi NOTRe dont la prise d'effet est prévue à l'issue des municipales de 2020. Cette réduction des effectifs du corps politique qui interroge sur leur capacité à assumer toutes les charges qui leur sont dévolues (Aubelle, 2016), les a amenés à rechercher des alternatives pour pallier ce manque. Les conseils consultatifs se trouvent être une des clés. De fait, des associations ont été invitées à s'impliquer au travers des comités d'initiative et de consultation de leur commune déléguée selon des modalités définies par le conseil municipal (composition, domaines d'intervention, calendrier des rencontres, etc.). A l'échelle des communes nouvelles, leurs initiatives varient de même que leurs objets constitutifs. Ainsi, la charte (mise à jour en cours de mandat) de la CN Beaupréau-en-Mauges (p. 4) adoptée le 2 juillet 2015 en sa section 2 stipulait qu'

« A compter du prochain renouvellement des conseils municipaux en 2020, conformément à l'article L 2143-2 du CGCT, le conseil municipal crée un comité consultatif dans chaque commune déléguée. Ce comité travaille avec le(s) membre(s) du conseil délégué.

L'effectif de chaque comité consultatif ne peut excéder celui du conseil délégué de la période transitoire (2016-2020).

Le conseil municipal en fixe le nombre, la composition et les attributions avant le scrutin de 2020. Ce qui permet aux communes déléguées d'organiser, si elles le souhaitent, une consultation le jour de l'élection du conseil municipal de la commune nouvelle.

La désignation des membres de chaque comité consultatif, par le conseil municipal, se fait sur la base d'une proposition du maire délégué [...]. Une combinaison des deux modes est possible (consultation et désignation) ».

Dans la charte (version du 30/06/2015) de Montrevault-sur-Evre¹³¹, on parle plutôt de « conseil consultatif » avec du contenu similaire. Le point commun à tous ces projets de création de conseil consultatif est qu'il est prévu pour le mandat suivant, celui de 2020-2026. Dans ce document, « deux éléments seront à rédiger d'ici 2020 ». Ce sont :

¹³¹ 15 859 habitants , Insee, 2017.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES : l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« Une fiche « missions ». Chargés des enjeux de proximité, ils [les membres du conseil consultatif] seront force de propositions et mèneront des réflexions sur la vie de la commune déléguée. Les membres participeront aux travaux des commissions de la commune nouvelle comme les conseillers municipaux actuels participent aux travaux des commissions communautaires actuelles.

Une charte des membres de conseil consultatif. Signée par tous les membres, cette charte sera une adaptation de la charte de l'élu local »

En plus de ces deux éléments, la section a anticipé le mode de désignation des membres qui, à quelques détails près, ressemble à celui retenu à Beaupréau-en-Mauges.

A la fin de l'hiver 2019, l'équipe municipale a entrepris des réflexions sur la « gouvernance participative », avec pour feuille de route le document en capture d'écran où figurent les modalités (fig. 53).

Figure 53. Atelier autour de la « gouvernance participative »

ORDRE DU JOUR	ANIMATION DES ATELIERS
<ul style="list-style-type: none">• Objectifs des réunions publiques• Les différentes échelles de participation citoyenne• Les outils à disposition pour animer la démarche• Préparation des questions posées dans le cadre des ateliers• Questions diverses	<p>Rôle des conseillers animateurs</p> <ul style="list-style-type: none">- Faire réfléchir les citoyens sur la mise en œuvre d'une démarche de participation citoyenne à Montrevault-sur-Èvre.- Recueillir toutes les idées et propositions émises par les habitants <p>Comment les faire réfléchir sur ce sujet ?</p> <p>Base de 4 à 5 questions ouvertes sur la participation citoyenne (préparation des questions en amont lors des réunions de préparation)</p> <p>Durée des ateliers</p> <p>30 mns maximum</p>

Source : Document de travail préparatoire autour de la « gouvernance participative » à Montrevault-sur-Evre, mars 2019

Il s'est tenu quatre réunions en avril 2019, à raison d'une par « quartier », un découpage voulu par les élus et qui rassemble deux ou trois communes avant la loi NOTRe. Il s'agit des communes déléguées de Chaudron-en-Mauges (03/04/2019), St-Rémy-en-Mauges (04/04/2019), du Fief-Sauvin (10/04/2019) et St-Pierre-Montlimart (11/04/2019). A l'issue des réunions tenues au cours du mois d'avril, soit un an avant les élections municipales de 2020, le projet de création du conseil consultatif se concrétise par la révision de la charte. Ces réunions qui ont pour point de départ celle du 13 mars 2019 autour des élus et des habitants dont les objectifs et le déroulement se trouvent dans l'encadré qui précède se sont soldées en août 2019 par la révision de la charte rédigée lors de la création de la commune nouvelle.

Elles ont été également l'occasion de faire de la pédagogie autour des changements des modes du scrutin des municipales de mars 2020. La mise en place de conseils consultatifs est quant à elle prévue pour l'année 2021.

Quels qu'en soient l'issue et les résultats de ces démarches, on retiendra que la création des communes nouvelles a, une fois de plus, bousculé les habitudes et donné lieu à d'autres initiatives relatives à la participation. Mais plutôt que de dire « faire participer », nous dirons que les habitants sont consultés sur la vie de la collectivité. En dehors du conseil consultatif, existe-t-il d'autres espaces et moyens d'action pour la plupart des élus et des habitants ?

1.2. Les instances dites de décision : être ou ne pas être dans l'action

La réorganisation territoriale a sans nul doute fait évoluer le rôle des élus. Certains ont acquis plus de pouvoir, d'autres en ont été dépossédés. De commissions thématiques ont été créées pour préparer les dossiers à faire voter en conseil municipal élargi. Il y a aussi de microgroupes de discussion parfois informels au sein des CN pour réfléchir en amont sur certains. Mais pour exister dans ces "espaces", l'élu doit avoir du capital social notamment en termes de compétences. Il ne suffit donc pas d'appartenir à une commission, il faut pouvoir être dans l'action. Comment fonctionnent les instances de décision et commissions dans les CN des Mauges ? Quels rôles pour quels élus ?

1.2.1. Les commissions : ne participe pas qui veut, mais qui peut

La Constitution française garantit à tout citoyen sans condition de ressource, de statut ou de niveau d'études de s'engager politiquement dans la vie de sa commune, tant que ce dernier jouit de ses droits civiques. Cette disposition permet à des personnes de niveaux d'études et de catégories socioprofessionnelles différents de former des listes en vue des élections, surtout au niveau communal. Mais au-delà de constituer la liste de scrutin ou de campagne, d'énormes défis attendent les citoyens-élus aussi bien au niveau communal qu'intercommunal : siéger dans des commissions thématiques.

Beaucoup d'élus à l'occasion se sont sentis exclus ou inutiles car ils ne pouvaient pas se saisir de dossiers dont ils n'avaient pas la maîtrise. Le rôle de certains se serait réduit à appuyer sur les boutons du boîtier de vote interactif (photo 2).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Photo 2. Boitier simple et rapide pour donner son avis ou boitier réducteur ?



Source : Ohoussa, A., 27 septembre 2018, conseil municipal de Chemillé-en-Anjou

Lors de ce conseil municipal mensuel qui s'est tenu au théâtre Foiral dans la commune déléguée de Chemillé, les élus que nous avons approchés ne remettent pas en cause l'utilité du boitier. Ce qu'ils dénoncent, c'est son caractère aliénant, voire réducteur dans ces grandes assemblées où n'interviennent que ceux qui ont travaillé les dossiers en commission, en amont. Dans cette situation, on est tenté de se demander pourquoi le vote positif l'emporte tant alors que de nombreux élus disent ne pas maîtriser les contours des dossiers ?

En effet, sur la photo à droite – comme cela a été ou presque le cas lors de cette réunion –, ils sont 95,12 % d'élus à approuver, contre 4,88% représentant 6 votants et une abstention. Ce qui fait un total de 124 élus présents sur les 172¹³² en exercice à cette date, sachant que 18 d'entre eux étaient absents et ont donné pouvoir.

Cela signifie donc que ces élus adhèrent en donnant leur accord pour le déploiement des différentes politiques publiques travaillées dans ces commissions thématiques. Pourrait-on y voir une marque de confiance par-dessus tout ? Peut-être oui. Dans ce cas, nous émettons l'hypothèse selon laquelle les élus siégeant dans les commissions ont des ressources en termes de compétences ou d'expériences à faire valoir et que, même en étant opposés à la pratique, le vote que leur accordent leurs pairs installés dans les gradins se justifie au regard de ces ressources qu'ils détiennent.

A l'échelle de cette commune nouvelle, nous avons cherché à connaître le niveau d'études des maires et/ou la catégorie socioprofessionnelle à laquelle ils appartiennent pour les mettre en regard avec leur commission thématique. Pour le savoir, nous avons consulté le procès-

¹³² <https://www.chemille-en-anjou.fr/archives-comptes-rendus-des-conseils/>, (page consultée le 17/0/7/2020)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

verbal (PV) issu du conseil de la commune nouvelle tenu en janvier 2016. C'est le premier depuis la création de la CN. Il constitue la base d'élaboration du tableau suivant, mais comme le PV ne donne pas suffisamment d'informations, nous avons eu recours au magazine de la collectivité (tab. 18).

Tableau 18. Niveau d'études/CSP et appartenance à une commission des élus de la CN Chemillé-en-Anjou

Commission	Elu	Statut lors du vote	Diplôme et/ou CSP
Développement du territoire	Hervé Martin	MD St-George-des-Gardes	Agriculteur
Urbanisme opérationnel	Dimitri Raguin	Cons. CH Chemillé	Cadre bancaire juriste
Ressources humaines	Maryse Sécher	MD Ste-Christine	Prof des lycées
Aménagement du territoire	Pascal Cassin	MD La-Salle-de-Vihiers	Exploitant agricole
Economie, artisanat, commerce et agriculture	Lionel Cotteceau	MD Chemillé	Agent immobilier
Mobilité et numérique	Patrice Grenouilleau	MD Chapelle-Rousselin	Formateur restauration collective
Bâtiments	Luc Pelé	MD Cossé-d'Anjou	Agriculteur
Espaces publics	Joseph Menanteau	MD La Tourlandry	Ancien capitaine
Rayonnement du territoire	Bruno Bourcier	MD La Jumellière	Entrepreneur secteur agricole
Culture	Brigitte Lebert	Cons. CH Chemillé	Professeur des écoles
Communication, nouvelles technologies et tourisme	Yann Semler-Collery	MD Melay	Directeur financier
Finances	Jean-François Cesbron	MD St Lézin	Agriculteur
Administration générale et proximité	Jean-François Cesbron	MD St-Lézin	Agriculteur (retraité)
Assainissement et milieux aquatiques	Jean-Pierre Body	MD Chanzeaux	Agriculteur
Solidarités et familles	Bernard Briodeau	MD Valanjou	Exploitant agricole
Petite enfance, jeunesse et éducation	Florence Barré	Cons. CH Valanjou	Enseignante retraitée
Santé et aux aînés	Bernard Briodeau Gérald Gasquet	MD Valanjou Cons. CH Chemillé	Exploitant agricole Personnel hospitalier
Action sociale	Anne Bodereau	Cons. CH Melay	Cadre territoriale dans le social

Sources : Procès-verbal de la CN Chemillé-en-Anjou, séance du 28 janvier 2016, magazine Chemillé-en-Anjou, n° 1 & Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019

Lecture : MD dans le tableau signifie maire délégué, CH = commune historique, Cons. = conseiller et CSP = catégorie socioprofessionnelle

L'ensemble des communes déléguées formant la CN Chemillé-en-Anjou ont toutes au moins un représentant-élu dans les commissions. Au prorata de leur population, les CH de Chemillé, de Valanjou et de Melay ont respectivement 4, 3 et 2 élus à la tête des commissions. Les élus de la CH Chemillé siègent à la tête de celles portant sur « l'urbanisme opérationnel », « l'économie, l'artisanat, le commerce et l'agriculture » ou « la culture ». La seule CH de

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Valanjou a pourvu aux commissions « solidarités et familles », « petite enfance, jeunesse et éducation » et « santé des aînés ». La CH Melay avec ses 1723 habitants (Insee, 2017) a obtenu la co-direction de 2 commissions « Communication, nouvelles technologies et tourisme et action sociale ». Les MD de Valanjou et de St-Lézin ont la particularité d'être simultanément à la tête de deux commissions. L'explication serait à chercher dans le fait que les élus soient à la retraite, donc un peu plus disponibles. L'autre raison implicite a été évoquée par le MD de St-Lézin lors de l'enquête de terrain : « *j'étais président de la chambre d'agriculture de Maine-et-Loire pendant 12 ans. Ça m'a fait rencontrer plein de responsables territoriaux que ce soit au niveau des communes, du département, voire même au niveau national parfois* » (Entretien du 29/11/2018). Il a donc pu mettre en place, sur le temps long, un réseau d'acteurs qu'il pourra mobiliser en cas de besoin. L'hypothèse d'un "carnet d'adresses" fourni et l'acquisition de compétences en cours d'exercice de la fonction d' élu ou de la vie professionnelle pourrait être retenue pour expliquer le décalage entre l'intitulé de la commission que co-dirige l' élu et son diplôme ou la CSP déclarée. En effet, on aurait pu s'attendre par exemple à voir Lionel Cottenceau, MD de Chemillé en tant qu'agent immobilier à la tête de la commission « bâtiment », mais il se retrouve à « l'économie, l'artisanat, le commerce et l'agriculture ». On attendrait mécaniquement l' élu Dimitri Raguin (conseiller de la CH Chemillé), cadre bancaire juriste à la commission « finances », mais il a décidé de conduire celle de « l'urbanisme opérationnel ».

Nous pensons qu'une certaine liberté de choix s'est exprimée dans ces positionnements, en plus de l'exigence de l'équilibre géographique qui serait à respecter. De toute évidence, le niveau d'études, le diplôme ou la CSP n'ont pas suffi à justifier entièrement le fait que, la plupart du temps, tel élu soit à la tête d'une commission plutôt qu'une autre.

L'autre argument possible est que les élus ont avant tout un rôle politique, celui de décider, de voter. Par conséquent, ils bénéficient de l'éclairage des techniciens dans le montage de leurs dossiers, surtout que la CN a permis d'asseoir une ingénierie territoriale par fusion des ressources humaines existantes ou par recrutement de nouveaux agents. Il ne peut en être autrement, car le maire de la CN et président de droit de toutes les commissions est lui-même exploitant agriculteur, et donc susceptible d'être incompétent en ayant recours à ses diplômes et compétences uniquement.

1.2.2. Prendre part à l'action : le taux de présence aux conseils municipaux comme indicateur

Nous le savons, tous les élus ne sont pas égaux en termes de ressources, de réseaux de connaissances ou de compétences. Il y a le maire, ses adjoints proches souvent parmi les maires délégués et le parterre de conseillers. Certains maîtrisent les dossiers plus que d'autres. Malgré cela, la loi permet à tous, lors des conseils municipaux d'avoir une part égale de voix en système démocratique. C'est l'ultime endroit où chaque élu peut infléchir une décision ou le cours d'un projet, quelle qu'en soit son importance. Pour faire valoir ce droit, les élus ont deux possibilités : être présent physiquement ou donner procuration à un autre élu pour voter à leur place. Mais parfois, pour s'opposer, ils n'optent pour aucune des deux possibilités. De forts taux d'absence ont conduit au report, à plusieurs reprises, de la tenue de ces conseils. On parle de quorum non atteint.

L'article L.2121-17 du CGCT indique que le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. La majorité est atteinte si le nombre de conseillers en exercice présents à la séance est supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice. Ce nombre doit excéder le nombre des conseillers en exercice divisé par 2, le nombre étant, le cas échéant, arrondi à l'entier supérieur.

Par exemple, pour un conseil municipal de 11 conseillers, le quorum est atteint et les votes sont valables à condition de réunir au moins 6 élus. Face aux réalités de l'exercice du pouvoir, certains élus ont dû renoncer aux engagements pris au moment de leur élection. Si ce fait n'est pas nouveau, des élus enquêtés estiment qu'il a pris beaucoup d'ampleur dans leur territoire. En plus de s'absenter de ces rendez-vous obligatoires, certains ont démissionné, parfois à l'entame du mandat. A Chemillé-en-Anjou un mois après son installation, lors du conseil municipal du 28/01/2016, le maire notifie à l'assemblée la démission de trois conseillers issus des communes déléguées de la Chapelle-Rousselin, de Chanzeaux et de la Jumellière. Le motif de ces démissions vaut pour toutes les autres dont nous avons eues connaissance tout au long de ce premier mandat. Ils sont de deux ordres. D'une part, les maires et maires délégués répondent que c'est pour des « raisons personnelles », et d'autre part, par opposition à la CN. C'est cette seconde raison qu'a d'ailleurs évoqué le maire délégué de la Chapelle-Rousselin : « *la démission de Madame Anne-Laure Martin-Daudin*

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

vient du fait qu'elle ne s'y retrouvait pas dans le projet de la commune nouvelle, elle avait peur de perdre en proximité »¹³³.

Cette dynamique de démission a été observée à l'échelle des 6 communes nouvelles. Pour nous en rendre compte, nous avons relevé les effectifs déclarés lors du conseil d'installation des élus en décembre 2015 jusqu'à celui de décembre 2019, à quelques mois du renouvellement des mandats. Les PV exploités sont accessibles sur les sites internet de chaque CN ou sur demande à l'administration locale. Plutôt que de partir du nombre d'élus déclaré en exercice, nous n'avons considéré dès la première assemblée que les élus ayant participé aux votes des conseils municipaux (tab. 19). Il aurait été probablement intéressant d'étoffer davantage le tableau en intégrant, en plus des mois mentionnés, ceux de juin (exécution du budget annuel à mi-parcours) et décembre (mois de bilan de l'année et du vote du budget de l'année suivante) de façon systématique, mais ces données ne sont pas disponibles dans toutes les CN, car il n'y a pas eu de réunion du conseil municipal. De toute façon et au regard des chiffres de présence continuellement en baisse, nous serions parvenus à une conclusion proche.

Tableau 19. La dynamique des effectifs des élus en conseil municipal entre 2015 et 2019

	Beaupréau-en-Mauges	Chemillé-en-Anjou	Mauges-sur-Loire	Montrevault-sur-Evre	Orée-d'Anjou	Sèvremoine
Eff. Déc. 2015	169	187	182	174	146	162
Eff. Jan. 2016	125	174	156	150	-	142
Eff. Jan. 2017	125	147	129	142	-	99
Eff. Jan. 2018	118	126	108	131	94	102
Eff. Jan. 2019	113	105	123	113	98	91
Eff. Déc. 2019	103	115	94	109	82	90
Ecart s entre 2015 et 2019	66	72	88	65	64	72
Evolution entre 2015 et 2019	- 39,1 %	- 38,5 %	- 48,4 %	- 37,4 %	- 43,8 %	- 44,4 %
Taux moyen annuel	- 8,9 %	- 8,8 %	- 11,5 %	- 8,8 %	- 6,0 %¹³⁴	- 10,3 %

Sources : Procès-verbaux des six CN des Mauges de décembre 2015 à décembre 2019

¹³³ Extrait du registre des délibérations du conseil municipal de Chemillé-en-Anjou, séance du 28 janvier 2016

¹³⁴ Pour cause de données manquantes, le calcul du taux moyen pour la CN Orée-d'Anjou ne prend pas en compte que la période allant de janvier 2018 à décembre 2019.

D'une commune nouvelle à une autre, la dynamique de baisse des effectifs aux conseils a été importante et généralisée dans la mesure où en moyenne 4 élus sur 10 n'ont pas participé aux débats au sein de cette instance de décision jusqu'à la fin du mandat. Le taux d'évolution prend en compte l'effectif déclaré lors de l'installation en décembre 2015 et celui déclaré quatre mois avant la fin du mandat (décembre 2019). Si le taux moyen annuel reste négatif et varie de - 6 % (CN Orée-d'Anjou) à - 11,5 % (CN Mauges-sur-Loire), entre deux dates, il arrive que le taux de croissance soit positif. C'est le cas par exemple pour les CN Sèvremoine entre 2017 et 2018 (+ 3 %), Chemillé-en-Anjou, entre janvier et décembre 2019 (+ 9,5 %) et Mauges-sur-Loire entre 2018 et 2019 (+ 13,9 %).

Face à cette "embellie" qui ne fait pas perdre de vue les baisses importantes observées, certains élus dénoncent les démissions et y voient un manque d'engagement de la part des concernés, qui sont par moments, soupçonnés de se rémunérer sur le dos de la collectivité sans avoir participé à l'effort collectif.

En lien avec le report du dernier conseil municipal de l'année 2018 à Orée-d'Anjou, nous avons demandé à une mairesse déléguée ce qu'elle en déduisait. Exaspérée, elle dénonce un effet d'entraînement de la part de ces élus qui ne viennent plus aux conseils mais ne démissionnent pas.

« Le reproche que j'ai à faire aux élus, c'est qu'il y en a qui disent, j'ai autre chose à faire mais ils se sont engagés. (...). Donc c'est à eux de prendre leur disposition, on est quand même prévenu en début d'année des dates de réunion. Donc que chacun prenne ses dispositions. Il y en a qui ne viennent jamais aux réunions, mais s'ils ne sont pas intéressés, il faut qu'ils démissionnent, puisque comme ils ne démissionnent pas, il faut toujours le quorum. Après le quorum n'est pas atteint, les gens repartent. Donc il n'y a rien de plus démotivant que de faire ce genre de situation (...). S'ils ne veulent pas venir qu'ils démissionnent »

(Mairesse déléguée de Drain, 02/01/2019).

Mais la démission n'est pas forcément l'issue voulue par la collectivité. Un nombre important de démissions l'obligerait à refaire les élections. Aussi, pour garder l'effectif de base, il est arrivé que certaines CN aient donc été contraintes de reporter leur réunion quand cette situation s'impose. Sur la page Facebook d'Orée-d'Anjou, dans la nuit du 20/12/2018 sont publiés l'annulation et le report au 26/12/2018 du conseil municipal (photo 3).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

La publication du maire est explicite. Sans le vote de ses pairs avant la nouvelle année, il ne peut décider du tarif des locations, ni du maintien au poste de certains agents, encore moins, du calendrier de travaux budgétaires. C'est tout le fonctionnement des neuf communes historiques et le quotidien d'une partie des 16 700 habitants qui se trouveraient ainsi bouleversés. Pour ne pas en arriver là et par souci de cohésion sociale, l'élue en chef en a appelé à la conscience de ses collègues.

Photo 3. Faute de quorum, le conseil municipal est annulé



Source : Page Facebook d'Orée-d'Anjou du 20/12/2018

Au final, ce choix de ne pas aller aux conseils municipaux constitue une forme de contestation, une façon de donner de la voix dans un moment où l'on s'estime inaudible. Il aurait été sans doute intéressant d'évaluer l'impact de ce report sur la gestion du reste du mandat pour savoir s'il y a eu des ajustements en termes de gouvernances, ou si au contraire, certains élus s'estiment toujours être des caisses de résonance.

1.2.3. Quand les élus s'estiment être des « caisses de résonance »

Le déplacement des centres de décision de certaines communes historiques a eu pour conséquences la démotivation des « petits élus », le sentiment qu'ils ne sont plus utiles et la tentation de manquer aux conseils municipaux, instants de décision de la vie de la commune. C'est d'ailleurs l'impression de cette conseillère municipale d'Orée-d'Anjou pour qui, dans la « *commune déléguée ils sont minimes, les projets sont décidés en amont et au conseil, on est là que pour voter* » (enquête du 30/12/2018). Ce qu'elle met dans le qualificatif « minimes », c'est l'incapacité de nombre d'entre eux à faire basculer les choix dans un sens plutôt que dans un autre. Pour d'autres, notamment un conseiller de Mauges-sur-Loire élu depuis 10 ans, « *le pouvoir administratif est trop fort* », confie-t-il lors des enquêtes de terrain (12/11/2018). Or, ces personnes se sont engagées dans la vie politique pour être dans l'action, par envie de servir leur petite commune, leur village. Loin des Mauges, un maire rural en fait son credo. « *Si je suis devenu maire de Saâcy-sur-Marne, c'était dans le but de donner un nouveau souffle à cette commune. Une seconde vie* » (Bégny, 2020, p. 69). Il y a fort à parier que les démissions et les absences aux conseils municipaux sont mues par des raisons, en plus de celles que nous avons déjà évoquées. Quelques-uns se sont éloignés pour des raisons professionnelles ou familiales. Beaucoup ont dit être lassés du fait que leur voix ne porte pas dans la grande assemblée. En dehors de la mairesse déléguée de Sèvremoine (photo 4) et du maire délégué de Montjean-sur-Loire (Mauges-sur-Loire), les élus démissionnaires sont de « simples » conseillers, sans grande responsabilité au sein de la nouvelle institution.

La délégation de pouvoir semble être à l'origine de ces démissions, mais elle n'est pas la seule cause. Une forte pression de la part des administrés s'abat sur les élus, souvent démunis. Nous n'avons pas des chiffres pour faire la comparaison lors du mandat précédant celle de la création des communes nouvelles. Mais la plupart des maires délégués enquêtés sont dans les arcanes du pouvoir local depuis au moins un mandat et ils disent n'avoir jamais observé autant de démissions à leur petite échelle. Il est donc possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle le fonctionnement et le gouvernement local au sein de ces communes nouvelles ont poussé au désengagement de nombreux conseillers. La pléthore des effectifs ne permet pas de mener le débat. Par exemple, le maire délégué de Saint-Germain-sur-Moine (14/04/2018) estime que Sèvremoine ne peut être gérée à 170 élus.

Photo 4. Démission d'une élue de Sèvremoine relayée par Ouest-France¹³⁵

« La commune nouvelle va trop vite »

Sèvremoine — C'est l'une des raisons majeures pour lesquelles Marie-Claire Starel, maire à Sèvremoine de la commune déléguée de Saint-Crespin, démissionnera fin janvier.

Quand elle rit franchement, ses yeux ne sont plus que des fentes. Et souvent, elle rit franchement, Marie-Claire Starel.

Pourtant, cette Nantaise expatriée en 2006 à Saint-Crespin-sur-Moine, commune dont elle devient maire deux ans plus tard, sollicitée par d'anciens élus, quittera définitivement son fauteuil à la fin de ce mois. Pas de gâterie de cœur. « Même si la décision m'allège, j'aurais quand même aimé aller jusqu'en 2020. »

Le temps du ras-le-bol

La phrase est lâchée d'une voix douce, mais c'est bien un ras-le-bol qui se cache derrière. Parce qu'entre le moment où elle est devenue maire et aujourd'hui, Saint-Crespin-sur-Moine est passée du statut de commune à part entière à commune déléguée d'une commune nouvelle.

C'était fin 2015. Sèvremoine, regroupant les dix bourgs auparavant unis dans une communauté de communes, nait. Avec plus de 25 000 habitants, elle est aujourd'hui la quatrième commune du département.

« Comme maires, on avait tous fait ce choix, même si on se doutait qu'on perdrait en pouvoir, et que les gens ne nous avaient pas élus pour ça, puisqu'en 2014, ce n'était pas dans nos programmes. Mais j'ai joué le jeu. Car cette ambition politique pour le territoire est pertinente. C'est la mise en œuvre qui me pose problème : trop vite, trop autoritaire, trop d'en haut, trop machiste. »

Le sentiment d'être en porte-à-faux

À entendre Marie-Claire Starel, le temps n'est plus ou la part d'autonomie était à peu près égale d'une mairie à l'autre, entraînant « au fond une certaine collégialité, même si des querelles de clocher pouvaient demeurer ». La décision « ne revenant plus aux maires de terrain mais à une poignée d'élus technocrates », la sincérité, l'authenticité des liens avec les habitants, « ce fonctionnement un peu familial de nos communes de base », sont en danger. « En tout cas, moi, je me sens souvent en porte-à-faux. »

Des travaux de voirie sur Saint-Crespin dont elle n'a pas été avertie. Des zones locales, hier constructibles, devenues naturelles dans le nouveau plan d'urbanisme et ce, pour assurer l'équilibre à l'échelle de Sèvremoine. Une expérience de terrain – la maison de santé – prise en compte tardivement par la commune nouvelle. Un changement d'échelle dans les enjeux « où les valeurs masculines prennent le pas, permettant à ceux qui rient le plus de l'emporter ».

Pour Marie-Claire Starel, cette « mise en œuvre diluée », cette pratique de la politique « hors sol », cette sensation « de ne plus avoir les coudes franchés », ont grignoté peu à peu l'énorme enthousiasme ressenti en entrant en fonction.

Au contact de l'humanité

« J'ai approché des gens que je n'aurais pas rencontrés autrement. On se dépasse au contact de l'humanité. Intérieurement, mon mandat m'a propulsée. L'impression que 100 % de mes compétences étaient utilisées. »

Maintenant, celle qui laisse la barre de Saint-Crespin à son premier adjoint Michel Caillaud va tenter d'imaginer « une vie sans la mairie », sans ces administrés qu'elle se proposait de rencontrer, une fois par mois, au café du village. « Au début, j'ai vu du monde. Et puis... »

Ces permanences ont été lancées il y a un an, justement pour maintenir la proximité. Dans les Mauges, structurées depuis 2015 en six communes nouvelles regroupées dans une agglomération (Mauges Communauté), les initiatives se multiplient pour associer les habitants à la gouvernance de demain.

À relier avec le fait que, depuis 2014, près du tiers des élus a, soit démissionné, soit déserté les conseils municipaux ? En tout cas, auparavant, aucun n'était maire.

Marie-Anne SALVAT.

Les élus des Mauges font face au changement

« Un non-événement... Une posture très individuelle... » Le comportement de Didier Huchon sur la démission de Marie-Claire Starel ne fait pas dans la dentelle.

Mais quand on insiste, le président de Mauges Communauté et surtout maire de Sèvremoine se fait plus précis : « La proximité n'a pas disparu avec l'arrivée des communes nouvelles : les administrés ont les tions, des états d'âme... »

Néanmoins, la rumeur selon laquelle l'arrivée des communes nouvelles a rompu les liens humains et éloigné les administrés des lieux de décision persiste dans les Mauges.

Stratégie de regroupement

Engagés en 2014 quand il n'était pas question des communes nouvelles, des conseillers municipaux ont est peu remis en cause, dans son principe. « Ma petite commune n'avait plus les moyens d'exister. La commune nouvelle les apporte », tranche Pierre Malinge, maire depuis 24 ans.

Pour Denis Sourice, maire de Saint-André-de-la-Marche : « C'est vrai, on endosse un autre costume : celui de guide de nos habitants vers les services. Les mêmes services qu'avant, son troisième mandat à la tête de Bourgneuf-en-Mauges, note « que des zones de confort dans l'exercice du pouvoir ayant changé, chacun réagit avec sa sensibilité ».

Aujourd'hui comme hier, derrière l'écu, il y a une personne.

De la même manière que derrière chaque commune nouvelle, l'histoire des relations intercommunales peut varier. En mutualisant très tôt à

« Je vais être très clair avec vous. Le conseil municipal aujourd'hui, c'est juste une caisse enregistreuse, il n'y a aucun débat. Le maire fait ses explications, on vote, il y a deux ou trois questions. Plusieurs scénarii ont été testés au sein de cette commune nouvelle : un bureau restreint des maires délégués, puis le bureau élargi autour de 34 élus triés sur le volet parmi les 184 présents lors de la création de la CN ».

Et le même élu explique que c'est là qu'« on va débattre des projets, de l'ordre du jour en conseil (municipal) à 34 et là, il y a des vraies questions ». Ensuite, charge à ce micro-groupe d'informer l'ensemble des élus resté a priori en touche. Après quelques mois de gestion de la nouvelle entité, des voix se sont levées pour dénoncer une gouvernance à la verticale. A Beaupréau-en-Mauges, le maire pointe d'emblée du doigt la difficulté à mener un débat de fond en présence de tous les élus.

« Il y a des gens de plus en plus qui ne tiennent pas la longueur, parce que euh ben, il y a d'autres ça ne correspondait pas à ce qu'ils pensaient (...). Il y a des

¹³⁵ Ouest-France.fr, journal du 28 janvier 2019.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

*gens qui se disent nous, on a été élu pour **gérer notre commune** et là, on se retrouve dans un grand truc. Je ne participe pas trop aux commissions donc là je ne trouve pas trop d'intérêt, et effectivement, le conseil municipal c'est une **grande messe**. Nous, on met toujours un thème avant une présentation pour intéresser les conseillers municipaux. Mais effectivement, on ne peut pas demander beaucoup de débat quand on est 150 autour de la table. Et là le travail il se fait ailleurs. Là, c'est une obligation légale, on essaie d'animer au mieux et donner au mieux la parole aux gens, mais ça ce n'est pas parfait effectivement. On ne peut pas dire qu'il y a un vrai échange quand on est 120 ou 150 ».*

(Maire de Beaupréau-en-Mauges, 16/05/2018).

Alors même que le manque de débat est dénoncé, la tenue de l'assemblée relève quelque peu du formalisme, et les organisateurs se donnent à l'exercice parce que c'est une obligation légale.

Loin des Mauges, le maire démissionnaire de Castillon (Alpes-Maritimes), Philippe Rion face à cette situation indexe plutôt l'Etat. Il confie au journal qu'« *On se sent inutiles, il y a une désespérance face à l'arrogance de l'État* »¹³⁶. Même si ce désarroi des élus ne date pas de 2015, année charnière pour la RCT, elle aurait rajouté la goutte qui fait déborder le vase.

Par ailleurs, qu'il y ait pu avoir pression ou non pour créer la commune nouvelle qui reste une nécessité, au moins pour les autres communes historiques avec lesquelles ils font équipe, deux élus maires délégués dénoncent l'impact psychologique de la nouvelle entité sur eux. Ils étaient tous les deux à leur deuxième mandat de maire et conseillers plusieurs décennies auparavant. Ils sont frustrés de se voir éjecter du système, même s'ils le comprennent légalement. L'élue pointe en réalité la dimension psychologique des effets de la commune nouvelle.

« Le bilan pour la Pommeraye, il n'est pas négatif parce qu'on est devenu le pôle. C'est la question sociale. J'ai laissé mon poste au maire. Je ne suis plus dans le bureau de maire, mais indirectement, il faut quand même laisser son bureau à quelqu'un qui vient d'ailleurs avec qui je m'entends formidablement bien. Ce n'est pas la question. Vous imaginez, vous êtes chez vous entre guillemets, vous n'êtes plus patron de la baraque. Psychologiquement, c'est assez dur à vivre ».

(Maire délégué de la Pommeraye, 09/11/2018)

¹³⁶ https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/08/10/uses-par-la-fonction-de-plus-en-plus-de-petits-maires-jettent-l-eponge_5341187_3224.html, consulté le 21/05/2020.

Au regard de ce qui précède, deux idées principales peuvent se dégager à savoir que la création de la CN a transformé le rôle et la place de l' élu dans la sphère politique. Cette transformation s'est traduite dans les faits par un réajustement des fonctions de chacun. Dans ce contexte où de nombreux conseillers lambda ont perdu pied, on se demande ce qu'il en est des maires délégués un an après leur élection en tant que maires.

1.2.4. Quand le difficile choix de déléguer son pouvoir rime avec sa perte

Il y a délégation de pouvoir - ou délégation de compétence - en droit administratif « lorsqu'une autorité, à laquelle certains pouvoirs ont été attribués, se dessaisit d'une partie de ces pouvoirs et les transmet à une autorité subordonnée » (Universalis¹³⁷, 2022). Mais cette définition est à nuancer dans la mesure où le maire de la CN qui reçoit délégation n'est pas une personne subordonnée. Il n'est pas ici question d'un chef qui, faute de temps, charge son subordonné de remplir à sa place telle ou telle mission. C'est la loi qui contraint le maire de la commune historique à se défaire de certaines de ses prérogatives au profit du maire de la CN. Le journal des maires de France qualifie le mandat des maires délégués comme étant un mandat à part.

« Ni vraiment maires, ni simples conseillers municipaux, les maires délégués occupent donc une place spécifique au sein des communes nouvelles. Ainsi, lors du premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, les maires délégués, par ailleurs adjoints de droit de la commune nouvelle sans être comptabilisés parmi les adjoints, sont considérés comme de « simples » conseillers municipaux » (Robert, 2022).

La perte de pouvoir n'est donc pas seulement un ressenti. Elle est mesurable pour de nombreux élus, au regard du vocable « maire délégué » né avec l'avènement de la commune nouvelle. Auparavant, le maire pouvait, pour une raison ou une autre, déléguer son pouvoir à un autre élu ou agent. Ainsi, le guide du maire édicté par l'AMF et mis à jour en février 2014, a pris le soin de mentionner le sens du mot délégation du pouvoir. « *Sous certaines conditions, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers municipaux et à des fonctionnaires municipaux. Ces délégations sont toujours exercées sous sa surveillance et sa responsabilité* ». Ces délégations ont donc un caractère temporaire et non systématique.

¹³⁷ [Dictionnaire en ligne], URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/delegation-de-pouvoir/> (page consultée le 08/06/2022).

Le contexte est tout autre en ce qui concerne le maire délégué. La délégation de pouvoir dont il est question ici est réglementaire et définitive. Les maires dans les communes historiques ont dû confier un ensemble de pouvoirs à celui qu'ils ont majoritairement désignés en leur sein, à savoir le maire de la CN. Comme pour tout maire de commune, il hérite des prérogatives et des symboles afférents à la fonction qu'il occupe.

Du point de vue symbolique par exemple, le maire avec son écharpe tricolore représente la commune et parle en son nom. Il a le monopole d'incarner la commune grâce à la légitimité du suffrage universel selon Christian Le Bart (2003) qui y voit « *une ressource politique par excellente* ». Il est vrai que le maire délégué ou un conseiller investi de ce pouvoir peut, lors des cérémonies arborer l'écharpe et parler au nom du maire. Mais sur un même périmètre communal, il ne peut y avoir deux maires. C'est pour cela que dans les grandes villes (Paris, Marseille, Lyon), on parlera de « maire d'arrondissement » et du maire de la ville. Le maire délégué reste et demeure donc un adjoint, et les prérogatives qui sont les siennes sont inspirées de celles dévolues aux maires d'arrondissement dans les grandes villes, à condition d'avoir un conseil. C'est pour rendre attractive la CN que certaines dispositions des lois décentralisatrices relatives à l'organisation administrative des villes ont été transposées aux communes déléguées.

Selon les articles L. 2122-21, L. 2122-22, L. 2122-23 et L. 2122-26 du CGCT, le maire de la CN en tant qu'exécutif local et agent de l'Etat, contrôle le bureau municipal et les commissions dont la présidence lui revient de droit. Il exécute les décisions de l'assemblée délibérante. Sans que la liste ne soit exhaustive, le ministère de l'intérieur (n.d.) dans le mémento aux élus sous le gouvernement de François Fillon a énuméré quelques-unes de ces attributions. Il s'agit notamment de :

- La préparation et la proposition du budget ainsi que l'ordonnancement des dépenses,
- La souscription des marchés, la passation des baux des biens et des adjudications de travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements,
- La gestion des revenus, la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale,
- La conservation et l'administration des propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits, etc.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Pour ne pas créer de doublons au sein des CN, le législateur a essayé, autant que possible, clarifier les attributions du maire délégué sur cette période transitoire, mais il n'y a pas légalement d'incompatibilité de principe entre les fonctions de maire de la CN et le maire délégué. C'est pourquoi certains maires de CN ont gardé leur statut de maire délégué (le maire de la CN Montrevault-sur-Evre une partie de la durée du mandat transitoire et celui d'Orée-d'Anjou, jusqu'à la fin de son mandat en 2020).

Selon l'article L.2113-17 du CGCT, le maire au-delà de présider le conseil de la commune déléguée se voit confier plusieurs attributions (cf. Le Petit, et *al.*, 2015) :

- Prérogatives dévolues classiquement à un maire ou adjoint au maire,
- Il est, en matière de police, l'officier de police judiciaire (art. L.2113-13 §1^{er} du CGCT) et possiblement chargé de l'exécution des lois et règlements de police,
- Il est l'officier d'état civil, d'affaires scolaires, et s'il existe à son échelle une caisse des écoles, il la préside et désigne les représentants devant siéger dans la commission dédiée au sein du conseil de la CN,
- Il dispose également en matière de logements, de pouvoir attribuer à hauteur de 50 % ceux situés dans le périmètre de la commune déléguée dont il est le premier élu
- En matière électorale, le maire délégué participe, avec voix consultative aux travaux de la commission administrative prévue par la loi, et ses prérogatives sont les mêmes que celles du maire de la CN pour ce qui est du contrôle des listes électorales
- En matière urbanistique et immobilière, dans certains domaines (autorisation du sol, projet d'acquisition, d'aliénation ou de transformation d'immeubles), l'avis du maire délégué est requis avant toute action du maire de la CN sur son périmètre. Ce dernier se doit, par ailleurs de lui transmettre certaines informations notamment les déclarations d'intentions d'aliéner
- Il joue aussi le rôle de relais entre la CN et la commune déléguée et peut demander des comptes au maire, etc.

Cette liste d'attributions relativement longue et non exhaustive cache une certaine "dilution", car la plupart des points énumérés s'exécutent avec la bénédiction du maire de la CN. Cet ensemble de prérogatives semble ne pas suffire à contenter tous les maires délégués aussi parce que tous n'ont pas eu la possibilité de les accomplir toutes, souvent par inopportunité. Cela est illustratif du propos de cette élue. « *C'est sûr que notre place est beaucoup moins*

importante. Donc, moi, je l'ai assez mal vécu au départ ; parce que j'adorais ma mission de maire. Et là, du jour au lendemain, elle a beaucoup diminué. Il reste la police du maire aussi. Alors, ça ce n'est pas le plus amusant » (Mairesse déléguée de St-Crespin-sur-Moine, 04/05/2018).

En plus de la "dilution" des attributions, l'indemnité du maire délégué est décidée par le conseil municipal, au prorata de la population de la commune historique, alors que celle du maire de la CN est légalement fixée et soumise aux règles du droit commun (art. L. 2113 – 1 CGCT). Pour l'animation locale, celui-ci a, à sa disposition un budget dont le montant varie d'une commune nouvelle à une autre. Par exemple, à Montrevault-sur-Evre, ce sont 8 €/habitant et par an. Ce sont 2 € de plus pour dans les communes déléguées de Sèvremoine. A titre illustratif, une commune déléguée de 1 000 habitants aura pour les petites actions ponctuelles (réceptions, fêtes, bulletin communal, changement de décor...), 10 000 € sur 12 mois.

Pour poursuivre sur la question de la difficile délégation de pouvoir, prenons deux exemples de communes déléguées importantes : St-Macaire-en-Mauges¹³⁸ et la Pommeraye¹³⁹. Comme la plupart des élus des Mauges, les deux maires délégués ont voté pour la commune nouvelle, la main un peu forcée pour le deuxième. *« (...) je n'ai pas été de gaieté de cœur dans Mauges-sur-Loire. J'étais tout à fait réfractaire. J'ai été convoqué en préfecture pour que je remette mon conseil municipal ; ça s'est joué à une voix près »* (entretien du 09/11/2018).

Les deux avouent ne trop cerner les contours et les conséquences de la commune nouvelle. En effet, en devenant maire délégué, l' élu n'est plus au fait de toute l'actualité, même au sein de son ancienne commune. A la mairesse déléguée de St-Macaire-en-Mauges, nous avons demandé son regard sur la commune nouvelle trois ans après sa création. Pour elle, son ancienne commune *« n'est pas moteur autant qu'on pourrait le croire au niveau de la commune nouvelle »*. Et même si sa « commune » n'y trouve pas son compte, la création de la commune nouvelle était une nécessité.

« (...) je veux dire que la commune nouvelle était une bonne chose, compte tenu de tout ce qui plane au-dessus de nos têtes au niveau notamment des dotations. On

¹³⁸ C'est une des dix communes déléguées de Sèvremoine et elle compte pour 27,7 % de la population municipale (25491 habitants).

¹³⁹ La Pommeraye est l'une des onze communes déléguées de Mauges-sur-Loire. 22,3 % des 18 397 habitants (Insee, 2017) vivent à la Pommeraye.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

avait intérêt à se regrouper et ça c'est incontestable. Là, moi je n'ai aucun doute là-dessus. Par contre après, c'est la création et puis l'organisation qui aujourd'hui ne me convient pas. On a perdu cette proximité au niveau de nos habitants. On ne l'a plus ça, c'est clair. On n'est au courant de rien. On apprend les choses par les habitants les ¾ du temps. Donc c'est fort désagréable. Je ne sais pas comment ça peut marcher aujourd'hui. Ça ne fonctionne pas, à mon sens, ça ne fonctionne pas comme il faudrait ».

(Mairesse déléguée de St-Macaire-en-Mauges, 17/12/2018).

La dilution du pouvoir pour la plupart des maires délégués est un fait et cela est appréciable par rapport à l'affaiblissement de certaines de leurs anciennes prérogatives, au moment ils étaient encore maires. Ceci dit, une forme de démocratie participative a été maintenue par les élus chefs de file et leurs équipes pour le fonctionnement des CN, mais elle n'est pas à la hauteur des espérances de tous. Pour continuer à avoir une vie locale active, le milieu associatif se trouve le recours pour certains.

2. De la diversité des formes de participation à la construction du territoire : le monde associatif au secours des politiques

Comme par reconnaissance, des élus ont souligné à grands traits l'indispensable travail des associations dans la vitalité de la vie locale. Leur place est si importante que parfois en s'adressant aux seules associations, les élus estiment s'être adressés à tous, la plupart des habitants étant membre d'au moins une association. Dans le chapitre 4, nous avons montré comment elles arrivent à effacer ou au moins à atténuer les limites communales par leurs actions. En se rabattant sur des associations, – en plus de ceux qui y étaient déjà – des élus déçus de la politique pourraient toujours avoir le sentiment d'être dans l'action, d'être utiles à leur communauté, de participer. Cette participation prend des formes diverses et serait selon les habitants enquêtés, de bien consommer local, payer ses impôts, être membre d'une association pour servir sa communauté. En quoi une association peut-elle être l'alliée des politiques ? Pourquoi appartenir à une association ou un comité de jumelage est-il si important pour les gens du territoire ? Quels sont les liens possibles entre associations et la notion de participation dans le contexte des reconfigurations territoriales ?

2.1. Les associations dans les espaces ruraux et leur implication locale

Le ministère de l'éducation nationale¹⁴⁰ l'assure : « *Dépassant les effectifs salariés du secteur bancaire et de la construction réunis, le milieu associatif est un partenaire incontournable des pouvoirs publics* ». Pour les individus, c'est un tremplin, c'est un lieu d'apprentissage et de socialisation.

2.1.1. Le milieu associatif, un lieu d'affirmation de soi

Les acteurs, qu'ils soient politiques ou non, reconnaissent le rôle prépondérant des associations dans la vie de la cité, quel qu'en soit le domaine investi. Elles défendent des causes, interviennent dans l'animation socioculturelle et sportive, participent à la création d'emplois. Bono (2010) a mis en lumière un cas de figure en territoire marocain où association et régime royal se rejoignent dans une initiative d'inclusion des pauvres sur le marché de l'emploi au travers d'activités génératrices de revenus. Les bénéficiaires sont ici appelés à « entreprendre et à apprendre ». Si indéniablement, celles-ci contribuent au développement local et à l'épanouissement de l'individu, elles sont par moments taxées d'instrumentalisation, notamment parce que leurs financements proviennent la plupart du temps du pouvoir public.

Notre réflexion ne se focalisera pas sur cette dimension instrumentaliste, mais envisage plutôt l'association comme un lieu d'affirmation de soi et éventuellement un tremplin pour aller vers quelque chose. En plus de chercher à comprendre comment le milieu associatif pourrait une occasion de développer des compétences, Albina Khasanzyanova a par ailleurs étudié les façons de remobiliser les compétences acquises dans divers contextes de la vie. Les résultats de ses enquêtes « *montrent que les bénévoles développent des compétences diversifiées, nourries « par action ». Les compétences se mêlent, se conjuguent et se transforment en une expérience « nouvelle » avec des usages différents* » (Khasanzyanova, 2017). Les compétences acquises, entendues comme de potentielles ressources, servent à résoudre des problèmes et à prendre des décisions. « *Moi, je reste convaincu que celui qui veut s'investir, s'investira mais différemment. J'étais membre d'une association d'insertion, moi j'étais*

¹⁴⁰ Jean-Benoît Dujol, Directeur de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative en novembre 2019 écrit l'extrait dans les « Essentiels 2019 de la vie associative dans les départements », URL : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_49.pdf, (page consultée le 13/08/2020).

chargé de tout ce qui était communication et autre. Je ne savais pas être prévu pour cette fin (...) » (Maire d'Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Au regard de la diversité des domaines dans lesquels œuvrent les associations, chaque bénévole ou volontaire en s'investissant, apprend sans pour autant être soumis aux contraintes de l'apprentissage en milieu éducatif ou professionnel.

En association, on apprend à se mettre en lumière, voire au-dessus de la mêlée. L'association des maires de France constitue en ce sens un « tremplin » pour François Baroin (président de l'AMF) qui selon Julie Carriat et Patrick Roger du journal *Le Monde*¹⁴¹, lui a permis de « *se tenir à l'écart des turbulences partisans des Républicains* ». De l'avis de la mairesse déléguée de St-Macaire-en-Mauges, l'association prépare l'individu à la vie politique et participe d'une certaine manière à la construction territoriale. « *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* (entretien du 17/12/2018). C'est aussi le parcours du maire délégué de Roussay qui estime que les associations en tant que « gisements de bonnes volontés » est le chemin obligé de la quasi-totalité des élus de son territoire.

Et au-delà de l'altruisme que l'engagement associatif et plus précisément le bénévolat symbolise, pour Havard-Duclos et Nicourd (2005), ce cadre permet la socialisation de l'individu. Autrement dit, l'association relaie, étaye et concrétise les trajectoires individuelles et familiales des personnes engagées.

Reconnaître à l'association son rôle et sa place dans l'élévation sociale de l'individu ne peut en aucun cas faire perdre de vue que l'engagement est en tant qu'« *action volontaire de celles et de ceux qui participent à titre bénévole à une ou plusieurs associations* (Gateau, 2012, p. 2) vient combler le vide laissé par l'État dans certains domaines, avec une montée en puissance depuis 1990. L'importante place de l'association est corrélée au domaine d'activité investi, mais aussi du contexte social et des opportunités territoriales.

Tout en donnant de son temps et en mettant ses compétences au service de l'association et plus largement de la collectivité, le bénévole en tire aussi des bénéfices. Camille Hamidi pense d'ailleurs qu'on s'engage dans une association dans certains cas pour « *profiter d'un bien collectif produit par d'autres, sans avoir à en supporter les coûts. Dès lors, ce n'est qu'en lui proposant des incitations sélectives, qui varient selon la taille du mouvement, que l'on peut s'assurer de sa participation à l'action* ». Mais la participation active d'un individu ne peut

¹⁴¹ URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/11/18/1-association-des-maires-tremplin-politique-pour-un-francois-baroin-encore-discret-sur-ses-ambitions_6019533_823448.html, (page consultée le 18/08/2020).

être gommée par cette apparente gratuité, car il donne de son temps et fait profiter au groupe ses connaissances et compétences. Et comme dans un cycle continu, dès lors que l'individu acquiert un certain niveau de socialisation et identifié comme tel, les partis politiques y recrutent parfois leurs membres (Gaxie, 1980).

Ces différents aspects montrent l'importante place des associations dans la vie de la cité. Cela l'est davantage dans les espaces ruraux où elles s'investissent directement aux côtés des politiques dans le fonctionnement de l'administration publique locale. C'est une participation au-delà de ce qui relève couramment de la participation citoyenne à savoir être consulté ou donner son avis ou être concerté dans le cadre des projets. On est dans une véritable prise de part à l'action, et en comparaison de l'échelle de Sherry Arnstein, on se situerait probablement dans les niveaux 6 et 7 de la participation citoyenne à savoir le *partnership* et la *delegated power*.

Dans les Mauges, les élus ont eux aussi pris la mesure de l'importance des associations et s'y investissent massivement. Lors des enquêtes, plus d'un élu sur trois, soit 199 déclaraient faire partie d'une association ou autre groupement au moins quand il leur était demandé : « *Avez-vous une vie associative ?* » Pour de nombreux maires et maires délégués enquêtés, les associations peuvent être des points de repères, c'est-à-dire un lieu de valorisation de soi au travers de services rendus ou pour acquérir des compétences. D'ailleurs, dans le rang des maires délégués et autres conseillers qui souhaitaient arrêter leur engagement à l'issue du mandat de transitoire, il y en a qui disent vouloir orienter leurs énergies vers une action associative.

2.1.2. Les associations, alliées des politiques ?

« *Quand on dit qu'il y a de la dynamique, que ça marche, qu'il y a des associations, c'est parce qu'il y a bien des élus qui sont proches* » (Maire délégué de la Chapelle-Rousselin, 27/11/2018). L'ultime conviction de ce maire délégué est que la vitalité des territoires dépend du travail des associations et de l'impulsion que donnent les élus. Cela est vrai dans la mesure où ces dernières investissent la plupart des domaines du quotidien, au moins en milieu rural, et parfois en lieu et place des acteurs politico-administratifs. Quel regard la société porte sur elle ? En quoi peuvent-elles être des alliées des politiques ?

« *L'essentiel de la vie associative* », un bulletin édité par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse en novembre 2019 estimait à 80 % le nombre de Français ayant une image positive des associations. 45 % d'entre eux bénéficient de leurs services et ¼ leur donne du

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

temps bénévolement, soit 12 millions de personnes. Pour Jean-Benoît Pujol, les associations constituent ce « terreau » de l'engagement bénévole, inclusif et solidaire dont la France a besoin. Le bulletin estime à 771 associations créées en moyenne chaque année dans le Maine-et-Loire entre 2010 et 2021, avec un effectif de 822 créations sur l'année 2018-2019 (Répertoire national des associations, 2021). Récemment, entre juillet 2018 et juillet 2021, il s'est créé dans le département, en moyenne, chaque année près de 9 associations nouvelles pour 10 000 habitants contre 10 en moyenne au niveau national. Le Maine-et-Loire totalise ainsi environ 19 000 associations (Insee, 2019) et la culture (24,1 %) constitue le premier et plus important objet de créations, au moins en termes statistiques (tab. 20).

Tableau 20. Classification des objets de création des associations en Maine-et-Loire

Répartition des créations selon les principaux thèmes	Répartition départementale (%)	Répartition nationale (%)
Culture	24,1	24,1
Sports	17,3	17,1
Loisirs	11,6	11,6
Social	14,3	7,8
Amicales - entraide	6,1	7,3
Education - formation	4,9	5,7
Economie	5,2	5,4
Santé	3,7	4,8
Environnement	4,7	4,2
Autres (Patrimoine, défense des droits, communication, activités politiques, logement, recherche...)	8,1	12
Total des créations	100	100

Source : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_49.pdf, Journal officiel Associations sur les trois dernières années. Traitements R&S, « L'essentiel de la vie associative du Maine-et-Loire, novembre 2019.

Dans le département, les créations sont proportionnellement plus nombreuses dans le secteur social, car près de 50 % des emplois associatifs en proviennent. Le secteur regroupe notamment les hébergements médicalisés (plus développé dans le Maine-et-Loire qu'au niveau national). Le social, l'aide à domicile et par le travail, l'accueil de jeunes enfants ou handicapés, ou de personnes âgées, l'action des centres sociaux, l'aide aux victimes, etc. Sur

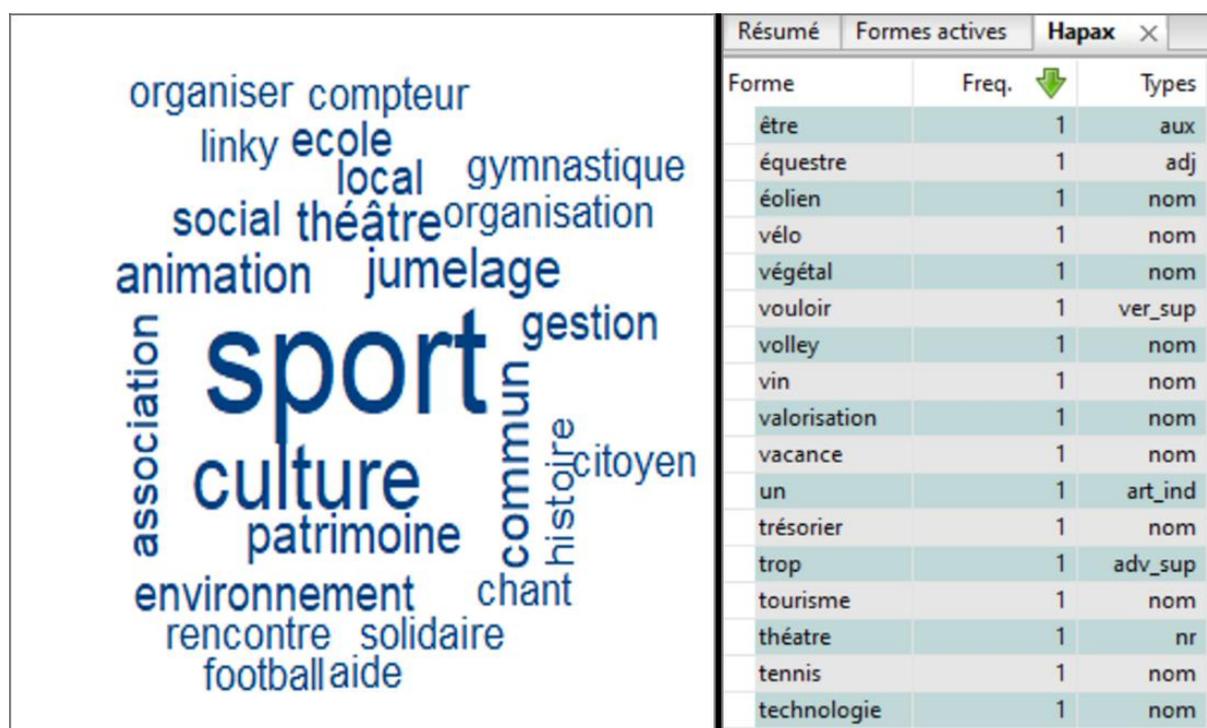
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

les dix principaux thèmes, les secteurs culturel, sportif, social et des loisirs représentent à eux seuls 67 % de l'ensemble. Certains secteurs « amicale-entraide » ont une proportion plus faible parce qu'ils sont plus ciblés sur une catégorie particulière de la population, c'est-à-dire les seniors. La faible proportion des thèmes comme « économie », « environnement » et « santé » pourrait s'expliquer par le fait qu'ils sont peu maîtrisés par les personnes et leur pratique exigerait une connaissance plus fine.

On retiendra *in fine* qu'au-delà des questions de solidarités et de cohésion sociale, les associations constituent un enjeu économique fort pour les territoires. C'est probablement pour cette raison tiennent tant à préserver et à valoriser l'action associative.

Pour saisir la diversité des domaines investis par les enquêtés (élus et habitants) ayant déclaré être membre d'une association, les réponses qu'ils ont fournies ont été analysés sous *Iramuteq* (fig. 54).

Figure 54. De la diversité des domaines d'activité investis par les élus des Mauges



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (153 réponses élus)

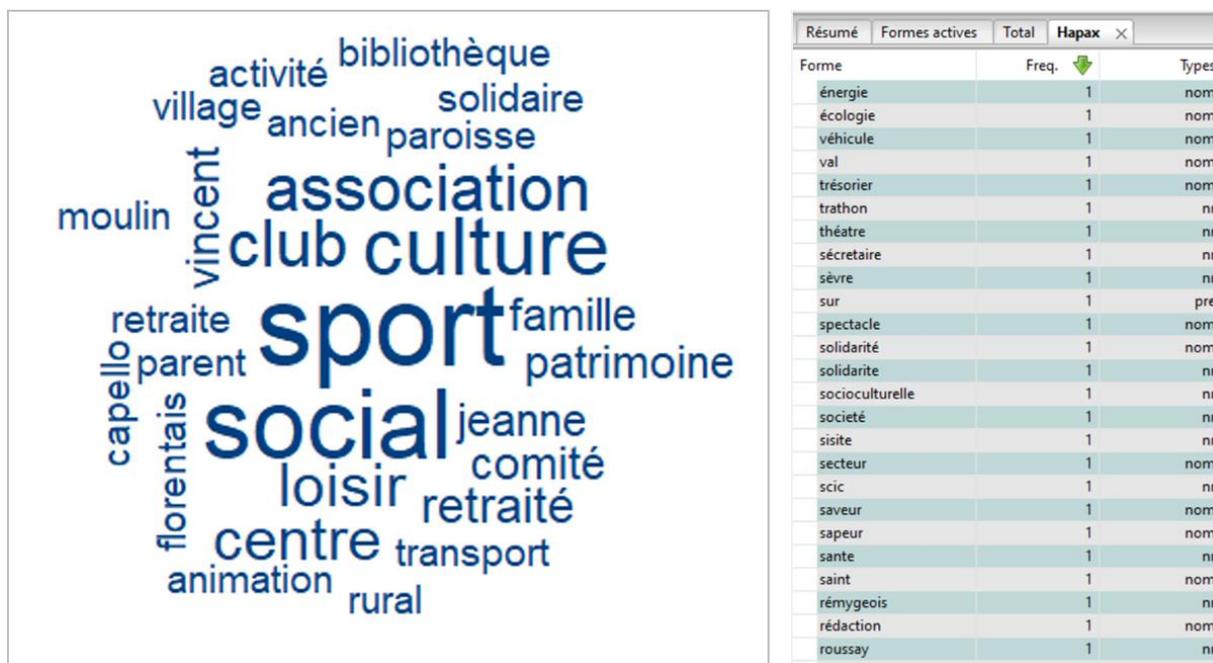
Ils sont 199 élus à avoir déclaré appartenir à au moins une association ou groupement dans les Mauges, seuls 153 ont renseigné le domaine d'activité. Après analyse, *Iramuteq* a dénombré 543 occurrences dont 33,7 % sont des hapax dont une partie figure à côté du nuage de mots construit à partir des formes ayant entre 28 (« sport ») et 3 (« aide », « chant », « citoyen »)

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
 l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« linky », etc.). L’item sport qui est évoqué deux fois plus que la culture se trouve au centre du graphe pour signifier la part importante qui s’adonne à cette activité ou œuvre pour son bon fonctionnement. Comme dans le tableau des statistiques départementales et régionales, l’environnement ou le patrimoine entre autres occupent une moindre place.

En proportion statistique, les habitants déclarant appartenir à une association sont plus nombreux. Ils sont 51 % (115/225) contre 38 % (199/520) pour les élus. Cette part importante d’habitants membres d’associations pourrait expliquer au moins partiellement, le positionnement de certains élus qui ne dissocient pas habitants et associations dans leur démarche de participation citoyenne. Ils estiment qu’en s’adressant aux associations, ils s’adressent de fait aux habitants qui sont majoritairement membres. Les deux parties, lors de rencontres informelles échangent donc sur les enjeux de la réorganisation territoriale. Et puisque l’information “circule”, les gouvernants disent être transparents vis-à-vis de leurs administrés. L’espace associatif est vu dans ce cas comme le seul, ou au moins le principal lieu d’intégration. Si comme au niveau des élus, les « sports » apparaissant au centre de l’image et plébiscités par de nombreux habitants, on constate par la suite une différence d’intérêts entre les deux groupes (fig. 55).

Figure 55. Des habitants gagnés par une dynamique associative forte



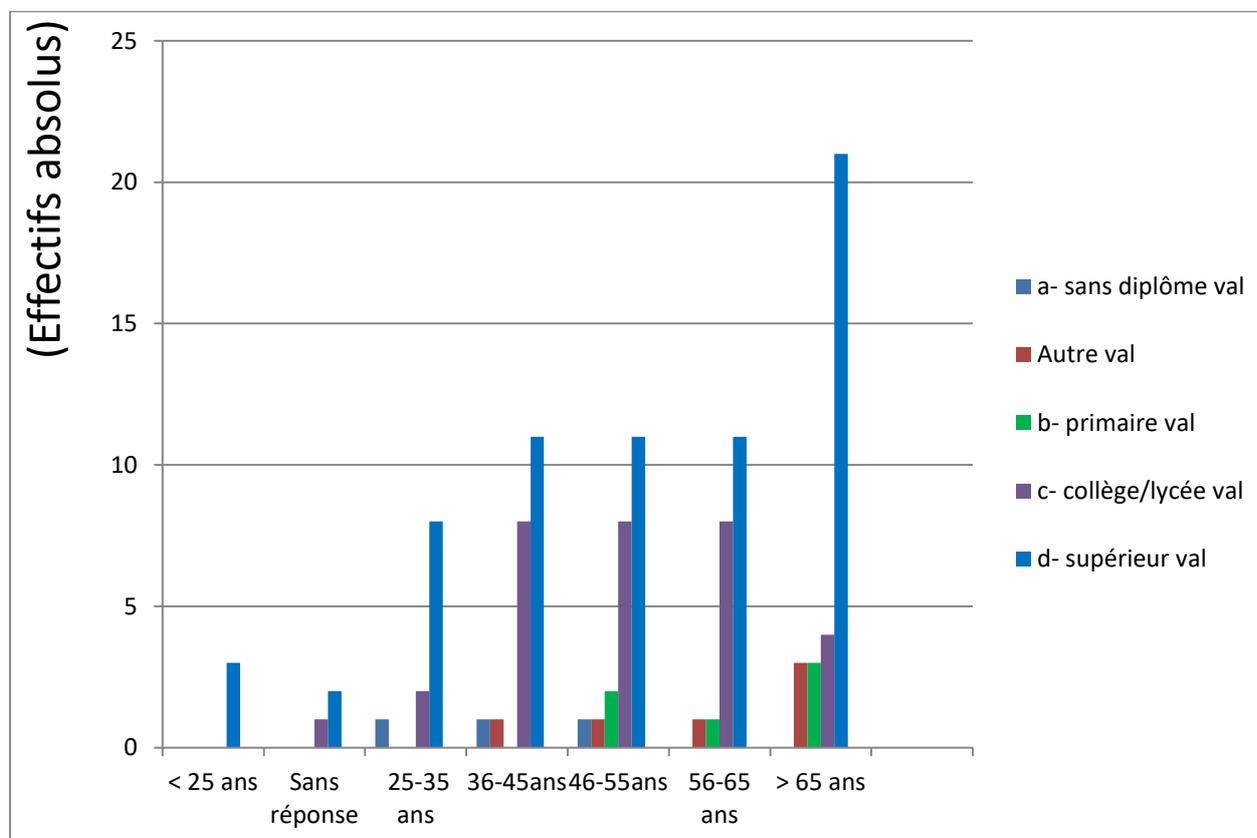
Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (115 habitants répondants)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

En plus du sport (17 occurrences), du social (14 occurrences) et de la culture (11 occurrences), les habitants sont sur le religieux (association Jeanne Vincent, la paroisse), sur les activités pour retraités (club et loisirs de retraités, maison de retraite) ou encore la solidarité au travers des aides relatives à l'alimentation, au jardinage ou au transport (solidaire).

Nous avons par ailleurs constaté que les habitants membres sont souvent plus âgés ; les plus de 65 ans comptent pour près d'un tiers. Sans qu'on ne puisse y réduire les habitants des Mauges, les données statistiques montrent que l'âge détermine le choix de l'individu à adhérer à une association plutôt qu'à une autre. Le graphique (fig. 56) a été réalisé à partir d'un tableau dynamique croisant les variables âge, diplôme, profession et niveau d'études. Au regard de la grande diversité des branches d'activités, nous avons, par souci de simplification, retenu que les variables « âge » et « niveau d'études ». On recense parmi les membres, une part importante de personnes ayant fait des études supérieures (59,3 %), ceux ayant le niveau collège/lycée représentant 27,4 %, soit en effectif absolu, 31/113 personnes.

Figure 56. Des habitants gagnés par une dynamique associative forte



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (113 habitants répondants)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

En effet, si à toutes tranches d'âge, on s'adonne aux activités sportives ou culturelles, ceux ayant déclaré œuvrer dans les associations « clubs ou santé des aînés » ont au moins 56 ans. Les tranches d'âge où l'on repère les membres d'association de parents d'élèves sont celles des 25-36 jusqu'à 55 ans. Camille Hamidi (2002) avait déjà fait ce constat dans l'étude menée sur trois associations de l'immigration maghrébine. On devient membre d'une association pour servir et en retour, bénéficier d'un bien collectif produit par d'autres.

Certaines personnes par leurs compétences et actions, participent à la vie de la commune ou de l'intercommunalité. Par exemple, quand elles assuraient le service de la restauration scolaire, la restauration du patrimoine, etc. Ce sentiment d'utilité des associations apparaît dans le propos de nombreux maires et maires délégués enquêtés. Elles apparaissent parfois comme des conseils auprès de la collectivité, quand elles sont, entre autres, investies dans les ateliers de projets d'aménagement, de plan local d'urbanisme ou se battent pour préserver l'environnement ou des espèces, qu'elles soient animales ou végétales.

« Les membres du conseil communal étaient très proches des associations, donc de la vie communale. Par exemple, on réfléchit même à comment on est passé à une commune nouvelle, on réfléchit à la création des maisons pour accueillir nos aînés, de rénover le cœur de bourg, de mettre une vieille maison aux normes. Il y a une qu'on a achetée. On avait imaginé y faire un autre équipement et puis au final, on va se diriger vers la petite maison. D'ici trois semaines, on fait une réunion publique avec une association qui avait déjà fait d'équipement ailleurs dans le Maine-et-Loire et qui va venir nous animer une soirée sur cette thématique-là. Pourquoi il faut porter la maison de telle manière, il y a tel ou tel service etc. On le fait bien, c'est dans notre comportement naturel ».

(Maire délégué de la Boissière-sur-Evre, 06/02/2019).

Les associations, quel que soit leur domaine d'activité, œuvrent pour la vitalité de leur territoire. Leurs actions viennent souvent combler un vide laissé par le pouvoir public, ce qui fait qu'elles ont un poids au sein des collectivités qui n'envisagent pas de réussir leur mission sans leur participation. Si le rapport entre vie associative et participation à la vie démocratique n'est pas systématique, on conviendra d'une part, qu'elles sont, par leurs actions, des alliées du politique, et d'autre part, que la vie démocratique en elle-même fonctionne seulement en présence d'un certain nombre de paramètres (services offerts, cadre de vie, cohésion, etc.).

2.1.3. Les comités de jumelage, un autre espace de participation citoyenne

Parmi les 199 élus et 113 habitants ayant déclaré avoir une vie associative lors de nos enquêtes de terrain, certains ont dit appartenir à des comités de jumelage. Mais qu'est-ce que le jumelage et que fait-on dans un comité de jumelage ?

Le jumelage a lieu entre deux communes, et c'est une association loi 1901 (sans but lucratif) dénommé « comité de jumelage ». C'est une démarche partenariale d'échanges culturels, sportifs entre deux collectivités, souvent situées dans deux Etats différents. Le concept né au lendemain de la seconde guerre mondiale a d'abord été développé entre la France et l'Allemagne avant de s'étendre au reste du monde. Il a pour but de favoriser la rencontre et le brassage des peuples, notamment des jeunes.

Si comme pour toute association, des habitants peuvent porter le projet de création, sa concrétisation et la mise en œuvre du projet retenu sont conditionnées par la collectivité qui l'administre majoritairement.

Plusieurs communes déléguées des Mauges sont jumelées avec des communes allemandes principalement. A Beaupréau-en-Mauges, la commune déléguée de Beaupréau a créé depuis 1984 son comité de jumelage avec les villes Abergavenny (Pays de Galles) et Münsingen (Allemagne). En son article 2, les statuts du comité stipulent que l'association « *a pour but de favoriser les échanges scolaires, sportifs, culturels, sociaux, etc. avec les villes jumelées et d'organiser ou de favoriser l'organisation des rencontres, visites ou séjours des délégations européennes des villes jumelées* »¹⁴². Dix ans après sa création, en 1994, le comité chiffre à un millier¹⁴³ le nombre de personnes ayant participé à des échanges scolaires entre Beaupréau et Münsingen. Ces activités et toutes les autres impliquent une participation forte aussi bien des élus que des élèves, des enseignants et leurs parents. Dans certains cas, les comités de jumelage servent de guide touristique pour faire découvrir la France, comme le montre le projet du comité de jumelage de St-Pierre-Montlimart avec la commune de Römerstein (Allemagne)¹⁴⁴.

Les élus s'appuient sur ces coopérations et expériences partagées pour rassurer leurs administrés sur le bien-fondé de la réorganisation territoriale locale qui n'entache pas l'identité communale. Par de la pédagogie, ils rappellent par exemple que le nom des communes fusionnées en Allemagne subsiste encore, alors même que les fusions se sont faites sans une adhésion de la population. En croisant les données des travaux de Daniel Florentin

¹⁴² <http://www.jumelage-beaupreau.fr/>, (page consultée le 22/8/2020).

¹⁴³ http://www.jumelage-beaupreau.fr/Historique/an_1995/Ecole/Ech-scol-03c.htm (page consultée le 22/8/2020)

¹⁴⁴ Déclaration d'une élue du conseil municipal de Montrevault sur Evre, 27/04/2018 (enquêtes de terrain).

(2016) sur le redécoupage des municipalités allemandes avec les images Google Earth (août 2022), on se rend compte que les fusions n'ont pas eu pour effet d'effacer les toponymes. Par exemple, dans le cadre des réformes de 1998, la ville de Leipzig a absorbé plusieurs villes et villages, et a ainsi vu sa superficie quadrupler entre 1914 et 2007. Cependant, le village de Liebertwolkwitz créé en 1040 subsiste encore sur une carte de Google Earth en 2022, même s'il n'est désormais qu'un quartier de Leipzig. Leipzig-Grünau qui est une ville créée dans les années 1960-1970 a elle été aussi fusionnée à Leipzig, mais elle subsiste encore en tant que subdivision de la grande ville.

Ces cas concrets participent à consolider le lien de confiance entre élus locaux et administrés, source de la vitalité démocratique dans ces territoires.

Au-delà de la vitalité démocratique, la gestion de la collectivité dans son ensemble relève de l'apport de toutes ses composantes, l'élu en premier, les acteurs socioéconomiques, les autres organisations et les habitants.

3. Les agents de la collectivité, entre prise de pouvoir et devoir de silence

Au sein des collectivités, il existe ce que Hervé Gumuchian et *al.*, (2003) appellent la structure pyramidale. Elle peut être descendante (classiquement) et dans ce cadre, il y a des donneurs d'ordre et des exécutants, même s'il existe entre l'élu et l'agent une grande complicité. Des conflits peuvent naître de l'interprétation des rôles et de la place de chaque acteur dans le déploiement des actions et l'exécution des décisions prises. Par quels mécanismes les élus investis du pouvoir de décider s'épanouissent-ils dans les territoires recomposés ? L'agent, a-t-il, de par son pouvoir de technicien "pris toute la place" à l'élu ? Comment chacun, tout en jouant son rôle, contribue-t-il à faire vivre la démocratie participative dans les Mauges ?

3.1. La commune nouvelle ou la naissance d'une situation de défiance entre élus et agents

La commune nouvelle est née dans le but de simplifier l'action publique et de mutualiser les ressources. Elle s'est créée dans les Mauges entre autres parce qu'il existe une culture ancienne de travail collectif et l'opportunité de capter de nouvelles ressources financières émanant de l'Etat. Peu ou pas associés au projet, les agents se sont retrouvés malgré eux au cœur de cette dynamique territoriale. Ils sont concernés à double titre : changement de lieu de travail et/ou d'employeur, évolution de poste. En effet, les agents territoriaux de l'ensemble des communes déléguées composant la CN ont, dès sa création pour unique employeur le

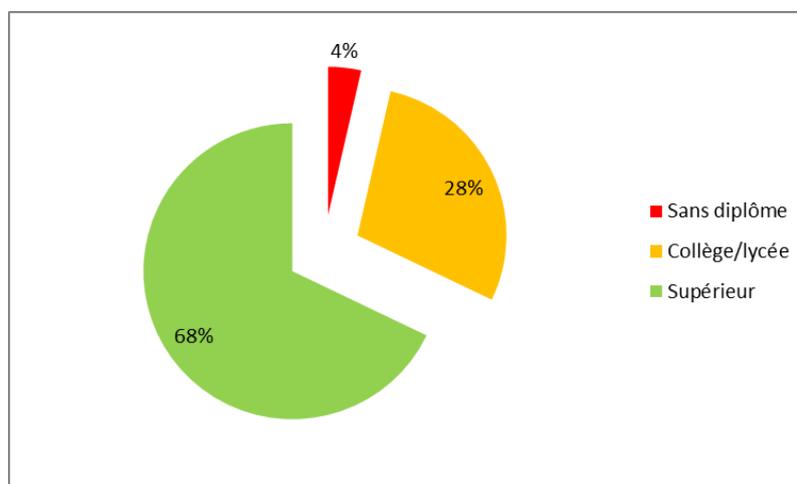
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

maire qui en est le représentant légal. Il a le pouvoir de nommer aux grades et emplois, de gérer les carrières des personnels communaux, et de prononcer les sanctions disciplinaires. Tous relèvent désormais de son pouvoir hiérarchique.

Pour le bon fonctionnement de la CN, certains services ont fusionné, obligeant de fait les agents à se retrouver dans de nouvelles structures, nécessitant parfois de changer de lieu de travail. 21,4 % des agents enquêtés ont déclaré avoir connu une évolution de poste ou de carrière. La répartition de ces agents est très variée d'une CN à une autre : les déclarations à Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou et Mauges-sur-Loire varient entre 0 et 1. 4 agents à Sèvremoine ont déclaré avoir connu une évolution de poste/carrière, ils sont 7 à Orée-d'Anjou et 12 à Montrevault-sur-Evre.

Dans la diversité des cas de figure, des administratifs ou secrétaires d'accueil en mairie entre autres sont passés du statut d'agent polyvalent à agent spécialisé. Pour vérifier l'existence d'une corrélation entre cette évolution et le niveau d'études, un tableau croisé dynamique a été réalisé à partir des données d'enquêtes et représenté graphiquement (fig. 57).

Figure 57. *Corrélation entre niveau d'études et évolution de poste pour les agents*



Source : Ohoussa A, 2018/2019, enquêtes de terrain (28 agents répondants)

Ils ont majoritairement un niveau d'études supérieur au baccalauréat (68 %) contre 28 % pour ceux ayant le niveau collège/lycée et seulement 4 % pour les « sans diplôme », soit une personne. Ces proportions ne varient pas si on prend en compte la totalité des enquêtés (88)¹⁴⁵ ayant renseigné leur niveau d'études. Sans l'opération de croisement de deux ou plusieurs

¹⁴⁵ « Sans diplôme » = 2 ; niveau « collège/lycée » = 25 et niveau « supérieur » = 61 enquêtés.

variables (âge, sexe, niveau d'études...) par exemple, on compte deux agents « sans diplôme » pour l'ensemble.

Un tiers environ des agents ayant le niveau « supérieur » qui ont dit avoir connu une évolution de poste/carrière sont « chef d'équipe, coordonnatrice des temps méridiens et périscolaires, référente de commune déléguée, responsable administratif, chargés de missions, gestionnaire RH, agent de pré-instruction et coordinateur habitat-foncier, chef de projet » et rarement « assistante administrative ou assistante du Secrétariat Général ». Sous réserve de ceux qui ne se sont pas prononcé sur une éventuelle évolution de poste, on peut déduire que ceux qui ont un niveau d'études élevé tirent davantage profit de la réorganisation politique locale, dans l'hypothèse que cela leur convienne.

L'éventualité d'une prise de pouvoir par les agents passe donc par une technicité plus accrue, par le fait que la CN favorise l' « *harmonisation des pratiques, la mise en commun des moyens techniques et financiers, la mutualisation et la montée en puissance des compétences* » (chargée de mission environnement, à Orée-d'Anjou, 02/01/2019). La « bonne gouvernance » des CN entendue ici comme une meilleure gestion des dossiers et politiques publiques viendrait selon un autre agent du fait que « *les élus seront obligés de s'appuyer sur les services : plus professionnels dans les décisions* » (Assistante administrative à Mauges-sur-Loire, 29/11/2018). Cela montre la place centrale dans laquelle certains agents se projettent dans ces territoires ruraux où le maire était un touche-à-tout. Situation qui ne semble pas déplaire à certains élus. « (...) *Depuis le mois de septembre, on a sorti des dossiers dans des situations calmes, dans des situations sereines, avec un budget qui a été voté en décembre. Jamais on n'avait vu ça avant dans une collectivité comme la nôtre. Les élus tous seuls, ça ne vaut rien hein s'il n'y a pas un encadrement sérieux* » (Maire de Montrevault-sur-Evre, 26/03/2019).

Bien évidemment, l' élu ne voit pas une prise de pouvoir dans cette situation, mais toutes les situations ne sont pas équivalentes. Pour ceux qui y voient une prise de pouvoir progressif de l'agent, Yves Colmou (2006) la situe dans le cadre global des transferts de compétences de l'État vers la commune, étoffant de fait les domaines d'intervention aussi bien de l'agent que de l' élu. Mais l'auteur ne manque pas de souligner qu'il existe entre ces deux acteurs une grande complicité, même si celle-ci peut être mise à mal en présence de ce que Hervé Gumuchian et *al.*, (2003) appellent la pyramide inversée (le politique après l'agent). Dans ce cas, l'agent en raison de son ancrage territorial, détient et contrôle l'information. Il est proche de l'habitant-usager-citoyen et la hiérarchie mal informée peut voir sa décision invalidée.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Pour Yves Colmou, c'est la proximité de l'agent à l'utilisateur qui fonde son métier : « *Ils ont pour mission directe de contribuer à renforcer la possibilité et la volonté de vivre ensemble au quotidien sur un territoire donné. Leur identité tient à cette proximité et impose une grande réactivité* » (Colmou, 2006, p. 32). Cette grande réactivité, des élus ne l'auraient plus ou que peu dans les territoires recomposés car à la question « *Pensez-vous que la commune nouvelle va permettre une meilleure participation des habitants aux affaires publiques ?* », ils sont 2,5 fois plus nombreux à ne pas y croire en comparaison de ceux qui répondent par l'affirmative. Leurs arguments sont de plusieurs ordres. « *L'agrandissement du périmètre géographique éloigne les habitants des sujets traités et donc favorise une perte d'intérêt* » (Adjointe administrative à Orée-d'Anjou, 31/12/2018), rendant ainsi difficile la mission de l' élu qui est de favoriser la participation. De plus selon un autre agent, il y aurait une faible promotion des instances participatives par le politique : « *Pas de réflexion politique sur des instances participatives innovantes remplaçant les logiques de représentativité* » (Cadre à Orée-d'Anjou, 02/01/2019).

Si les élus, en plus de détenir peu de compétences techniques pour se saisir des dossiers, s'éloignent des habitants du fait des distances générées par l'agrandissement des périmètres, l'agent pourrait, grâce à ses atouts, avoir un meilleur positionnement. D'où la peur ou l'appel à la vigilance de certains vis-à-vis d'eux. Pour le maire délégué de Valanjou (Chemillé-en-Anjou), un défenseur de la commune nouvelle, il faut veiller à ce que l'agent ne prenne pas le pouvoir.

« Et l'autre point de vigilance, ça va être que, l' élu demain soit toujours au cœur des décisions. On sait très bien qu'en la structurant comme on l'a structurée, notre collectivité de 24.000 habitants environ, on sait que demain les services prendront la marche sur des choses qu'on faisait aujourd'hui. La vigilance, ça va être là. Et moi, ce que je n'aime pas personnellement, c'est que les choses m'arrivent préparées, que mon avis ne soit pas orienté. C'est entre guillemets, ma crainte ; et c'est la vigilance que doivent avoir les élus. Demain, comment on va amener les choses. Il ne faut pas que les choses soient orientées. Et je pense que ça fait partie des très gros points de vigilance à avoir. Que les services ne prennent le pas sur les élus ».

(Maire délégué de Valanjou, 08/11/2018)

On retiendra principalement que la création de la CN a apporté du changement dans la vie professionnelle de certains agents. L'accroissement de la technicité au service de la

population et du territoire cache des appréhensions de part et d'autre qui peuvent être légitimes. Mais quelle que soit la situation dans laquelle l'on se retrouve, l' élu a toute sa place dans l'arène publique grâce à la légitimité acquise par l'élection. En prenant en compte cet aspect, certains agents observent la règle du silence pour laisser le premier rôle à l' élu, à savoir décider.

3.2. Les recompositions territoriales : nouvel espace d'épanouissement pour l'agent ?

Il existe plusieurs catégories d'agents dans la collectivité locale. Certains de par leurs compétences et les postes qu'ils occupent sont plus proches des « grands élus ». On entend les maires dire « mon DGS », « mon comptable », « ma secrétaire ». En quoi les recompositions territoriales locales peuvent-elles être des cadres d'épanouissement et une nouvelle ère pour l'agent de la collectivité ?

3.2.1. La commune nouvelle, trouver sa place en tant qu'agent-acteur

Qu'il s'agisse du maire ou du directeur général des services (DGS) qui est souvent très proche de lui, la participation de l'agent à la co-construction territoriale se fait quelque fois à la marge. Le maire de Sèvremoine lors des enquêtes de terrain le reconnaît, comme les habitants, les agents ont été très peu associés à la création des communes nouvelles. Mais l'avis de quelques-uns semble néanmoins compter dans ce processus. Sur les 124 agents enquêtés toutes catégories confondues, 21 %, soit 26 disent avoir participé à la création de la CN, au choix du nom de la collectivité par exemple.

Les rôles plus importants que certains ont pu jouer vont de l'élaboration de la fiche de poste au diagnostic préalable de la création de la commune nouvelle (cadre à Orée-d'Anjou, 28/12/2018) au vote du nouveau nom (agent de proximité à Montrevault-sur-Evre, 25/01/2019). Plus encore, des agents ont pu organiser des sondages, réaliser le diagnostic préalable et participer à l'élaboration de propositions de l'organisation des services, à leur création (Orée-d'Anjou) ou à leur refonte (Sèvremoine). Une cadre parle de sa participation sous la forme plus concrète d'implication : « *en tant que représentante du personnel j'ai été impliquée dans des commissions d'harmonisation (temps de travail, mise en place RIFSEP...)* ». Alors qu'à Chemillé-en-Anjou (enquête du 06/11/2018), une agente d'accueil a été missionnée pour animer les réunions d'information et de réorganisation des services administratifs, une agente de proximité à Montrevault-sur-Evre était en charge de « *Proposition et vote sur quelques noms retenus* » (enquête du 05/03/2019). Une autre encore dit avoir la « *possibilité de proposer des noms et ensuite la possibilité de voter pour les noms*

retenus » (enquête du 24/01/2019). Le statut de ces participants varie entre représentante du personnel, responsable administratif pôle de proximité, responsable des affaires juridiques et agents d'accueil et proviennent des différentes CN.

Mais beaucoup, pour des raisons variées n'ont pas cette opportunité. Avec la CN, ils semblent même avoir perdu des repères.

3.2.2. La commune nouvelle, quand certains agents perdent leurs repères

L'agent, en fonction de sa position dans l'organigramme de la collectivité peut trouver un nouvel espace d'épanouissement au travail, la CN peut à l'inverse, être génératrice de burnout, de stress et de sentiment de ce que Michel Catlla et Xavier Albanel (2009) appellent le mal-être au travail. Leurs réflexions ont porté sur quatre situations principalement à propos de salariés des secteurs publics et privés. Parmi les quatre, nous nous intéressons aux deux dernières situations, notre matériau d'enquêtes ne permettant pas de nourrir la réflexion sur les deux premières.

- « La peur de se faire mal »,
- « Des normes inadaptées »,
- « Des règles floues »,
- « Des relations bloquées ».

En effet, de nombreux agents ressentent des « règles floues » et des « relations bloquées ».

Les règles floues sont les situations dans lesquelles les agents perdent leur repère, subissent leur mobilité, ne savent pas quelle est leur mission précise. Le personnel administratif des communes historiques dont les postes ont été transférés à l'hôtel de ville se retrouvent dans cette situation et font parfois face au mutisme et à la démotivation de conseillers municipaux. A en croire une agente administrative à Mauges-sur-Loire, certaines mutations ont manqué de structuration. « *Dans le cadre des réorganisations, on positionne les agents sur d'autres missions (le responsable de service technique basculé sur un poste de contrôleur (enquête du 29/11/2018). Depuis une autre CN, La création de la commune nouvelle a suscité des craintes pour l'avenir d'agents du fait qu'elle a entraîné des « modifications de poste qui ont impliqué des retours à la case départ, c'est-à-dire « acquisition de poste à responsabilité en commune historique et commune nouvelle positionné sur des postes moins valorisant » (24/01/2019). Cette situation a amené l'agent à se demander « qu'allons-nous devenir vraiment (missions, poste, centralisation, moins d'élus.) ?*

En fin de questionnaire, dans la partie « commentaire », des agents¹⁴⁶ à des postes de responsabilité ont souligné aussi le revers de la recombinaison pour des collègues. « *La recombinaison a entraîné une augmentation des risques psycho-sociaux, avec un grand stress face au changement pour les agents. L'accompagnement au changement n'a pas du tout été anticipé. La façon de faire et de voir des élus, qui perdent en pouvoir, amène un fossé entre élus et agents* » (enquête du 27/04/2019). Pour un autre, le fossé n'est pas que relationnel, il est financier. « *L'investissement des agents, certains ont perdu des avantages financiers et/ou des missions qu'ils aimaient, le manque de reconnaissance pour le travail fourni* » (enquête du 25/03/2019).

La CN a généré par endroits de la complexité procédurale, du sentiment d'éloignement pour les agents intervenants sur les communes déléguées ou des déplacements importants sur le territoire notamment par les agents du service technique. De surcroît, certains font face aux agressions verbales d'administrés mécontents. A cause de toutes ces difficultés, il y en a qui en sont arrivés à oublier les bénéfices de la CN ; d'où l'émergence des « *relations bloquées* ». Des maires délégués et responsables syndicaux évoquent pour leur part, des agents perdus, ceux pour lesquels le changement a été brutal, inattendu. Le maire délégué de la Pommeraye (09/11/2018) témoigne :

« Vous me parlez que des problèmes d'élus ; mais moi, j'ai aussi à porter parfois la souffrance du personnel. Il faut savoir que ce regroupement, cette commune nouvelle a amené une grande souffrance dans le personnel. Chez nous, il y a beaucoup de démissions. J'avais des secrétaires qui étaient à côté de mon bureau, que j'ai pu aider à sortir du trou quand je l'ai trouvée en pleurs. Moi, j'ai pu les sortir du trou. Moi, je souffre beaucoup pour ces gens-là ».

L'absence de communication ou une communication sous tension aussi avec la population ou la hiérarchie peut ainsi faire ressentir à l'agent, la perte de sens du travail.

3.3. Le syndicalisme, concilier sensibilités habitantes et revendications salariales

Pour Sophie Bérout (2009), le « *syndicalisme désigne à la fois l'action collective dans la sphère du travail et les organisations qui se donnent pour objectif la défense des personnes ayant un intérêt professionnel commun* ». L'autrice souligne d'emblée le caractère polysémique du mot, au regard des nombreuses activités qu'il englobe. Je le convoque dans le

¹⁴⁶ Anonymat partiel requis

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

cadre des recombinaisons territoriales locales, non pas pour étudier la diversité de ses activités, mais pour appréhender comment les agents membres d'un syndicat œuvrent dans leurs milieux professionnels pour concilier sensibilités habitantes et revendications salariales. Quelles sont les marges de manœuvre que ces personnes ont dans le contexte particulier des recombinaisons pour que vive la démocratie participative ?

Dans le cadre de la thèse, trois entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de syndicalistes intervenant au moins en partie dans les Mauges. Deux enquêtés sont des femmes en fonction dans les Mauges. Elles ont requis l'anonymat. Le troisième, Didier Motard retraité dix mois avant l'entretien est basé à Cholet et travaille à titre bénévole pour la CFDT (Confédération française démocratique du travail) à la date de l'entretien, en novembre 2018. Cette confédération syndicale est présente dans toutes les CN des Mauges, sauf à Orée-d'Anjou.

Selon le secrétaire de l'union locale CFDT, la création des CN a permis la mise en place de syndicats de personnels dans des communes rurales, en particulier dans les Mauges. En effet, dès lors que la commune a au moins 50 salariés, l'obligation d'organiser des élections professionnelles s'impose à elle de façon légale. Pour rappel, l'ensemble du personnel territorial relevant des communes déléguées réunies au sein d'une CN a un seul et même employeur, c'est-à-dire le maire de la CN. Avoir un même employeur amène des agents à se rencontrer, à discuter de sujets qui jusque-là ne les réunissaient pas. Le syndicalisme a permis selon l'enquêté la rencontre et l'interconnaissance entre agents, et contribué à rapprocher agents et élus au travers du dialogue et de la co-construction (nom de la CN, harmonisation du temps de travail, de rémunération, etc.).

Chose exceptionnelle dans le Maine-et-Loire, l'enquêté nous apprend que le maire de Sèvremoine a signé un accord de branche avec le personnel. Cet accord permet de définir des règles adaptées à une même activité professionnelle et les signataires notamment l'employeur ne peut déroger aux règles retenues. Par ailleurs, à Mauges-sur-Loire, grâce au dialogue instauré par le syndicat, une grève du personnel a été évitée. L'un des aspects positifs du syndicalisme pour l' élu, est d'avoir une structure organisée avec laquelle il peut débattre et harmoniser tout ce qui peut l'être en milieu de travail.

« Ce qu'il faut savoir, c'est que depuis deux ans et demi, il y a un travail d'harmonisation très important des conditions de travail, de rémunération. Parce que quand on regroupe 13 communes [allusion à Chemillé-en-Anjou], il faut

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

remettre tout le monde pareil. Avant, il y avait 13 façons de traiter les salariés, parce qu'il y avait 13 politiques différentes » (entretien du 19/11/2018).

Mais les bénéfices du syndicalisme ne sont pas toujours si évidents à évoquer à cause du double statut du syndiqué, entre la défense des sensibilités habitantes et les exigences d'être avant tout salarié au service de sa collectivité. Pour une syndicaliste, la création des CN aurait dû être envisagée entre communes historiques de taille démographique similaire, ayant des besoins similaires en termes d'équipements et de services. La CN s'est créée selon elle quelque peu au détriment de l'humain. Pour le dire autrement, elle estime que les réflexions et les démarches ayant conduit à la création de la CN n'ont pas ou trop peu pris en compte le salarié sans lequel la collectivité ne peut tout de même pas fonctionner. D'ailleurs, la situation profiterait bien aux grands décideurs.

Des salariés, parce que *« très inquiets pour leur devenir professionnel s'intéressent au syndicalisme »*. Leur inquiétude est née des différents changements intervenus (refonte de services administratifs, regroupement ou déplacement de services vers les centres de décisions, évolution de poste...). 44 agents parmi les enquêtés ont déclaré qu'à l'échelle de leur CN, des services ont été déplacés d'une commune (déléguée) à une autre. Si les mouvements concernent en premier lieu les services techniques (urbanisme, ressources humaines, assainissement), ils touchent aussi le service administratif et des accueils, le CCAS ou encore les centres de loisirs. Par exemple, sont rassemblés à Drain (CN Orée-d'anjou) les services administratifs.

Deux ans après sa création, elle voit la CN dont elle est salariée comme une *« rivière où l'eau qui coule, c'est le quotidien qui est en action, et les bords de la rivière sont tous effondrés et il faut tout reconstruire »*. La situation ainsi décrite serait due au fait que les élus n'auraient pas de projet politique, mais sont juste des *« gens de terrain »*. Il faut que les élus restent à la place d'élus, sans s'impliquer autant humainement (installer le bureau d'un agent, préparer une exposition...) dans la vie de la collectivité, qu'ils s'occupent du projet politique et laissent aux techniciens leur place.

Cette réforme rapide sur un temps court a fait passer les agents d'une situation de polyvalence à une spécialisation qu'ils sont nombreux à estimer comme étant trop poussée, ce qui leur fait perdre leurs repères, allant jusqu'à la démission. Cette spécialisation nécessaire au développement territorial crée paradoxalement une routine à laquelle beaucoup de *« petits agents »* en poste depuis longtemps n'étaient pas habitués. Pour les besoins de la nouvelle

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

collectivité, de nouveaux agents recrutés pour leur technicité mais sont sans ancrage, sans connaissance du territoire et « plutôt dirigistes ». Ces nouvelles recrues a-territoriales bousculeraient davantage les « petits agents » dans leurs habitudes.

Pour la troisième personne syndicaliste¹⁴⁷, la CN est en cause dans la souffrance des agents pour plusieurs raisons. Au changement de mission non choisie, s'ajoutent la surcharge de travail, le malaise des conseillers municipaux et des habitants perdus dans l'administration et qui se servent des agents comme leurs exutoires de colère et de repères perdus. Ces appréciations pratiques se doublent de points de vue plus subjectifs tels que l'impossibilité de pouvoir désormais dire bonjour à tout le monde en arrivant le matin, donner un coup de pouce à un collègue qui a un coup de blues ou une surcharge de travail.

Le mal-être dans ces territoires est peu à peu saisi par l'élite locale qui a entrepris des démarches allant jusqu'à ouvrir des espaces d'échanges selon plusieurs agents, et faire concorder projet politique et moyens techniques, y compris humains. La réforme sera probablement acceptée avec le temps et l'instauration de plus de communication, une demande de toutes les parties concernées par la réorganisation politique locale.

On le voit bien, la situation des agents telle que présentée peut évoluer dans ce contexte précis et cela sera davantage plus facile pour eux que leurs enjeux sont différents de ceux des élus. Et bien que contraints au silence par professionnalisme, certains sont en capacité de « prendre le pouvoir » en raison de leur maîtrise technique de dossiers spécifiques.

¹⁴⁷ Syndicaliste CFDT de Maine-et-Loire, entretien du 04/20/2019.

Conclusion du chapitre V

La recomposition territoriale : pour ou contre la démocratie participative ? La réponse à cette question en théorie paraît simple et évidente, mais elle est beaucoup plus complexe en pratique. Les auteurs de la loi RCT de 2010 et de la loi NOTRe de 2015 diront que la particularité de cette réforme, c'est d'avoir associé les acteurs locaux à la base, dont l'AMF (Lenfant, 2018). En pratique, l'émergence de la commune nouvelle s'est faite au gré des incitations financières et des arrangements législatifs, et les élus, maires et conseils municipaux n'y étaient pas obligés dans l'absolu.

Dans les Mauges et ailleurs en France, cela a induit un changement de périmètre d'échelle d'action, et de gouvernement local et de modes de gouvernance d'autre part. Il y a eu de l'enthousiasme et de la fierté à être des « précurseurs » dans le cadre de cette réforme territoriale en initiant les communes nouvelles sur le périmètre intégral d'anciennes communautés de communes et une agglomération rurale de plus de 120 000 habitants à partir des 6 CN. Cependant, les questionnaires et entretiens administrés auprès d'habitants, agents et (surtout) élus tous statuts confondus, montrent des réalités contrastées. L'unité affichée laisse quelque peu place à du remords, à des malentendus faisant parfois perdre le sens de l'engagement politique à l'origine de toute la démarche. Projetés dans des assemblées de grandes tailles (120,150, 180 représentants), certains élus ont perdu pied. L'accélération des prises de décision imputable à la CN surpasse largement celle connue dans les communes historiques avec une dizaine, voire une vingtaine d'élus autour d'une table pour débattre et décider. Dans sa mise en œuvre, la commune nouvelle, « *ça va trop vite, trop autoritairement, trop d'en haut, trop machiste* » confia l'ancienne mairesse de Saint-Crespin-sur-Moine au journal Ouest-France¹⁴⁸ du 28 janvier 2019. Trop vite également pour de nombreux salariés ayant vu leur lieu de travail changé.

Si des habitants s'insurgent de n'avoir pas été suffisamment associés à la création et qu'en fin de mandat, des élus ont procédé à des séances de rattrapage (ateliers démocratie participative à Mauges-sur-Loire, gouvernance participative à Montrevault-sur-Evre), l'idée que la commune nouvelle devrait être créée est largement partagée. Et puis, pour quelques-uns, la participation des élus n'a jamais été inclusive que dans le cadre de la commune nouvelle.

« Moi j'avais le sentiment de voter en intercommunalité avec 27 collègues un budget qui était quand même nettement supérieur à ce que votaient les 100 autres

¹⁴⁸ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/saint-crespin-sur-moine-49230/sevremoine-la-mise-en-oeuvre-de-la-commune-nouvelle-va-trop-vite-6198363>.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

collègues réunis dans les conseils municipaux chacun de leur côté. A un moment donné, c'est un bel exemple de démocratie quand même ! Le budget de l'intercommunalité qui représentait une masse nettement plus importante n'était voté que par une vingtaine de conseillers communautaires. Aujourd'hui, ces sujets-là, je les soumetts au vote des 130 conseils municipaux d'Orée-d'Anjou. (...) je veux toutes les leçons de démocratie même participative, mais là heu moi je votais des budgets pour faire des salles de sport intercommunale, des écoles de musique intercommunales, des voiries etc. avec 27 élus. Parce que c'était la taille du conseil communautaire. Désormais, je le soumetts au vote de 130 élus, de tous ceux que les habitants ont pu désigner. C'est quand même pas mal comme démocratie non ? »

(Maire d'Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Si la participation consistait seulement à voter épisodiquement en assemblée municipale, la commune nouvelle serait le cadre parfait. Dans les Mauges, ce que réclament de nombreux acteurs enquêtés, c'est une gouvernance plus partagée.

Au final, à la question de savoir si les recompositions territoriales locales ont permis un meilleur épanouissement de la démocratie participative locale, la réponse n'a pu être ni oui, ni non. Il y a eu des efforts, et les gouvernements locaux, souvent organisateurs et contrôleurs de la démocratie participative (Blondiaux et Fourniau, 2011) espèrent améliorer leurs pratiques avec le temps. Quant aux acteurs en demande de participation, les engagements qu'ils souhaitent prendre sont très variables, les statuts, les sensibilités et les besoins n'étant pas les mêmes.

Conclusion de la deuxième partie

Nous sommes partis du constat que la très grande finesse du découpage communal français pose problème et se trouve en inadéquation avec les besoins contemporains de ceux qui habitent le territoire. Bien que ce constat soit ancien, il n'a trouvé que peu d'échos auprès des décideurs et dans une période récente. Plusieurs strates sont à prendre en compte pour que le changement se fasse. Entre la volonté affichée d'un gouvernement (national en l'occurrence) et du législateur, il faut faire adhérer d'autres institutions (chambre du Sénat, AMF, AdCF, etc.) et acteurs aux poids politiques non négligeables. Il arrive parfois que des arrangements soient trouvés entre les parties prenantes.

Depuis 2010 et surtout à partir de 2015 avec la loi NOTRe, la carte communale française a connu un « bouleversement territorial » qui s'est traduit, entre autres, par la création des communes nouvelles. Les conséquences sont de deux ordres au moins : réduction du nombre des communes et changement de gouvernements locaux.

Si le législateur peut se féliciter d'avoir impulsé ce dynamisme, il ne peut occulter le fait qu'il a dû ménager les élus à la base par des incitations financières et des aménagements législatifs. Au-delà du quantitatif, la réorganisation politique locale a donné à voir des façons diverses de conduire l'action publique.

Pour de nombreuses raisons (peur de perdre des ressources mises à disposition par l'Etat, manque de temps, de connaissances ou d'outils de la participation, etc.), les élus locaux ou plutôt ceux qui ont en charge de conduire la réforme ont souvent fait l'impasse sur les démarches de démocratie participative. Cela a généré des frustrations à toutes les échelles : au sein du corps politique, entre élus et agents et entre élus et habitants ; chacun cherchant à avoir un rôle et une existence dans le territoire agrandi.

Mais en dépit de ces difficultés, la commune nouvelle en tant qu'objet géographique co-construit est plébiscitée. Par exemple, dans les Mauges, certaines équipes de la période de transition ont été reconduites à l'issue des municipales suivantes, celles de 2020.

TROISIEME PARTIE : LES COMMUNES NOUVELLES : UNE CONSTRUCTION POUR RESORBER L'EMIETTEMENT ET DYNAMISER LES TERRITOIRES ?

Michel Verpeaux¹⁴⁹ lors des « Rencontres de l'AMF » du 9 juillet 2014 en lien avec les enjeux des communes nouvelles déclare :

« Parmi les 36 000 communes françaises, 95 % ont moins de 5 000 habitants. A lui seul, notre pays compte 40 % des communes de l'Union Européenne. Les conséquences sont l'émiettement et la faiblesse des moyens »

Pour Jacques Péliissard (Député du Jura et président de l'AMF de 2004 à 2014) :

« La commune nouvelle est une solution. Même si elle comporte des difficultés et des contraintes, elle a de grands avantages »

¹⁴⁹ Michel Verpeaux est professeur agrégé de droit public. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont « Les communes nouvelles » co-écrit en 2016 avec M. Pécheul aux éditions Lexis.

Introduction de la troisième partie

Avant la réforme de 2010, la France comptait près de 37 000 communes dont la superficie moyenne était de 14,9 km², faisant du pays le plus émietté de l'Union européenne (UE), mais aussi le plus vaste. A titre illustratif, elle est 57 % plus vaste que l'Allemagne, 88 % plus que l'Italie et jusqu'à 128 % que le Royaume-Uni. Ces chiffres sont à relier à l'histoire et à la géographie de la France (Dumont, 2014). On pourrait, pour préserver un héritage ancien, garder le découpage très fin datant de la Révolution de 1789, mais le développement socioéconomique et politique et les besoins contemporains exigent en permanence des adaptations et des ajustements. Ceux-ci (adaptations et ajustements) passent d'une part, par l'acceptation du constat que les mailles héritées sont obsolètes (Offner, 2006) du fait de l'inadéquation entre espaces et services, et se traduisent d'autre part, par l'ouverture de chantiers allant dans le sens de la réduction du nombre des communes.

Plusieurs échelons ont été visés par la réforme : en plus des communes, la réduction a concerné les intercommunalités à fiscalité propre, les Pays, les syndicats et les régions administratives. Mais c'est le chantier touchant aux communes au travers des lois RCT de 2010 et de 2015 et qui ont donné naissance aux communes nouvelles (CN) qui nous intéressent. Comment en se créant, les CN peuvent-elles résorber le problème des mailles et dynamiser le territoire ? Cette démarche est-elle l'alternative au mille-feuille territorial ? En quoi peuvent-elles favoriser l'émergence d'espaces fonctionnels ? Qu'implique la démarche en termes de "sacrifices" ou de "gains" pour les communes qui s'y lancent ?

Deux chapitres structurent cette troisième et dernière partie de la thèse. En plus de la reconnaissance par tous des difficultés de fonctionnement et de gestion que crée l'émiettement territorial ou plutôt communal à l'origine de l'émergence des CN, nous cherchons à savoir au travers de ce sixième chapitre, si leur création favorise la constitution des espaces fonctionnels. Le chapitre qui vient clore notre réflexion pose la question de l'avenir des communes historiques. En d'autres termes, on se demande si la CN peut signer la disparition des communes historiques qui la composent ?

CHAPITRE VI : CREER DES COMMUNES NOUVELLES POUR DES ESPACES PLUS FONCTIONNELS

« Dans un contexte particulier marqué par des attentes fortes des habitants (...), la commune nouvelle peut être une voie pour les communes qui souhaitent unir leurs forces, aller au bout des logiques de mutualisation afin de réaliser des économies d'échelle mais aussi porter de nouveaux projets d'investissements et des services à la population. Elle peut être une réponse aux enjeux d'aménagement du territoire » (AMF, 2021).

Introduction du chapitre VI

Dans un calcul arithmétique simple, on dira que la commune nouvelle (CN) équivaut à la fusion ou au regroupement de quelques communes en une seule, et que le regroupement entraîne la mutualisation des ressources pour répondre à des besoins du territoire. Au nombre des réponses à apporter, il y a celle de la fonctionnalité des espaces. Qu'est-ce alors qu'un espace fonctionnel ?

Pour Jean-Marc Offner et Pierre Zembri, « *la question récurrente de 'l'optimum dimensionnel' des collectivités locales est fortement liée à un objectif gestionnaire de superposition des multiples territorialités produites par les acteurs individuels ou collectifs dotés de logiques spatiales hétérogènes* » (Offner et Zembri, 1993, p. 480). En étant des territoires institutionnels, les CN doivent répondre à l'objectif de la rationalité technique, c'est-à-dire permettre un déploiement optimal des services. Cela suppose la remise en question d'espaces existants. Et pour ne pas être la recomposition de trop, la CN devra proposer des réponses innovantes et adaptées au contexte local, tenir compte de la diversité des acteurs et prendre en compte les héritages et acquis sur le temps long.

Ces héritages et acquis dans les Mauges sont entre autres les intercommunalités à fiscalité propre, les bassins de vie et le pays notamment. Certains acteurs, tout en reconnaissant le rôle important qu'ils ont joué, estiment qu'ils arrivaient au bout d'un processus. De l'avis du maire de la CN Beaupréau-en-Mauges (16/05/2018) :

« Il y a eu les créations des communautés de communes qui se sont juxtaposées aux communes et qui en font au bout d'un certain temps un peu un doublon. Et c'est pour ça qu'on a envisagé de simplifier et de supprimer une strate [...]. Quand il y a eu ces opportunités de la loi de décentralisation, on a essayé de les saisir, ça a apporté à terme les communautés de communes. Elles ont fait leur tour, elles ont rendu leur service, mais au bout d'un certain temps, il fallait clarifier, simplifier et rendre plus lisibles les actions, et donc que les communautés de communes reprennent la place des communes enfin et que les communes deviennent des communes déléguées. Ça a permis du développement ».

Pour les acteurs des Mauges, la création des CN, loin d'être une option, est un choix décisif par souci de cohérence territoriale et de préservation des acquis. De nombreux acteurs ont contribué à leur avènement. Il s'agit notamment les anciens présidents des anciennes

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

communautés de communes, les maires (devenus délégués) et conseillers communaux, peu à peu amenés à croire aux nombreux bénéfices de la CN : services publics renforcés, plus grande visibilité pour le territoire, baisse des dépenses, ingénierie renforcée pour une plus grande efficacité territoriale. Entre les discours et la réalité du terrain, quelles nouvelles réponses la CN a-t-elle apporté ? Quels critères pour savoir si cinq ans après leur création, les CN des Mauges ont tenu la promesse de territoires plus fonctionnels ? De nouvelles dynamiques territoriales sont-elles perceptibles ?

1. Les communes nouvelles dans les Mauges, au nom des espaces fonctionnels ?

Injonction de l'Etat, besoin d'exister dans le paysage sociopolitique, dynamisation du territoire, les raisons qui sous-tendent la création des CN dans les Mauges sont nombreuses. Entre convergence et divergence dans les discours, de nombreux acteurs estiment que l'avenir de leurs espaces dépend des mutualisations de services, des regroupements de communes, de la création de la CN en un mot. Profiter des dotations financières pour relever le niveau des services, simplifier l'action publique pour la rendre plus efficace, les espoirs nourris à l'égard de la CN peuvent se résumer en ces quelques mots : fonctionnalité, efficacité, simplification. Concrètement, certains services assurés auparavant par des associations locales ont été confiés aux services de la collectivité pour leur donner une dimension plus professionnelle. La réussite des chantiers ouverts reste un défi de taille car il faut trouver le bon alliage entre efficacité et simplification. Mais avant, que pouvons-nous entendre par espaces fonctionnels ?

1.1. La notion d'espaces fonctionnels en contexte de recomposition territoriale locale

Si espace et territoire s'emploient souvent par les médias, les politiques et certains scientifiques comme des mots synonymes, ils ne le sont pas pour autant (Margetic et Noël, 2018). Mais il arrive qu'il y ait chevauchement, les limites entre les deux concepts n'étant pas toujours lisibles et franches. Jean-Jacques Bavoux dira que le territoire est « *l'espace vécu* » des habitants, leur « *ici* » ; le lieu qu'ils connaissent, où ils ont leurs habitudes, leurs repères (Bavoux, 1998). Mais de quoi parle-t-on quand on évoque la notion d'espace fonctionnel ?

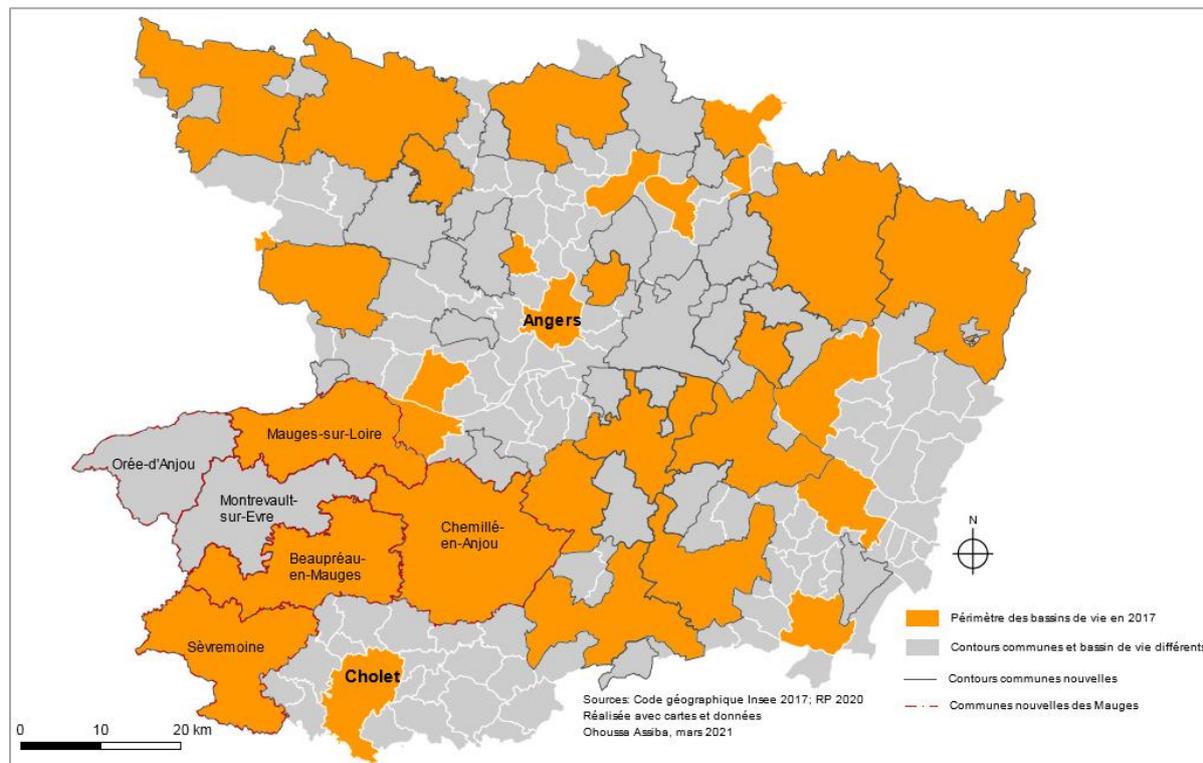
L'espace fonctionnel du point de vue géographique est celui où s'observent les dynamiques des flux qui dépassent les limites administratives traditionnelles des territoires. Etienne Juillard dans son ouvrage *La Région : Essai de définition* explique que l'espace fonctionnel se caractérise non pas par sa physionomie, mais par sa ou ses fonctions (Juillard, 1962). Bien entendu, nous ne sommes pas sur les mêmes échelles spatiales que l'auteur puisque ses analyses portent sur la Région au sens géographique du terme. Cependant, l'approche qu'il propose nous semble transposable dans la mesure où elle rend compte d'espaces caractérisés par la présence d'un centre et les réseaux de flux qui en découlent. Il conçoit cet espace « *non plus comme une juxtaposition d'aires plus ou moins étendues, mais comme le champ d'action de flux de tous ordres, quantité de « structures » possibles se présentant à l'esprit* » (ibid., p. Cet espace inclut entre autres, la polarisation créée par une entreprise d'importance à même d'alimenter des flux migratoires centre-périphérie, mesurables en effectifs.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Dans la même logique, l'Insee a pensé la notion d'espace fonctionnel dans son découpage du territoire en bassins de vie, au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, notamment les services aux particuliers, les commerces, les transports, l'enseignement, les loisirs, etc. L'intérêt est qu'ils s'affranchissent des limites administratives, ce qui pose la question de l'adéquation entre territoires institutionnels et réalités sociales ou économiques.

Dans de nombreux cas, la CN en tant que nouveau découpage ne correspond pas forcément à un tel espace fonctionnel, mais il s'en approche sensiblement dans les Mauges puisque les périmètres institutionnels des CN Chemillé-en-Anjou, Beaupréau-en-Mauges, Mauges-sur-Loire et Sèvremoine se confondent au découpage en bassin de vie réalisés par l'Insee en 2017. Mais il y a chevauchement pour les CN Orée et Montrevault-sur-Evre (fig. 58). L'Insee, dans sa base de données ne les mentionne d'ailleurs pas. Il est noté en lieu et place, respectivement les bassins de vie d'Ancenis (en Loire-Atlantique) et de St-Pierre-Montlimart (commune historique de la CN Montrevault-sur-Evre).

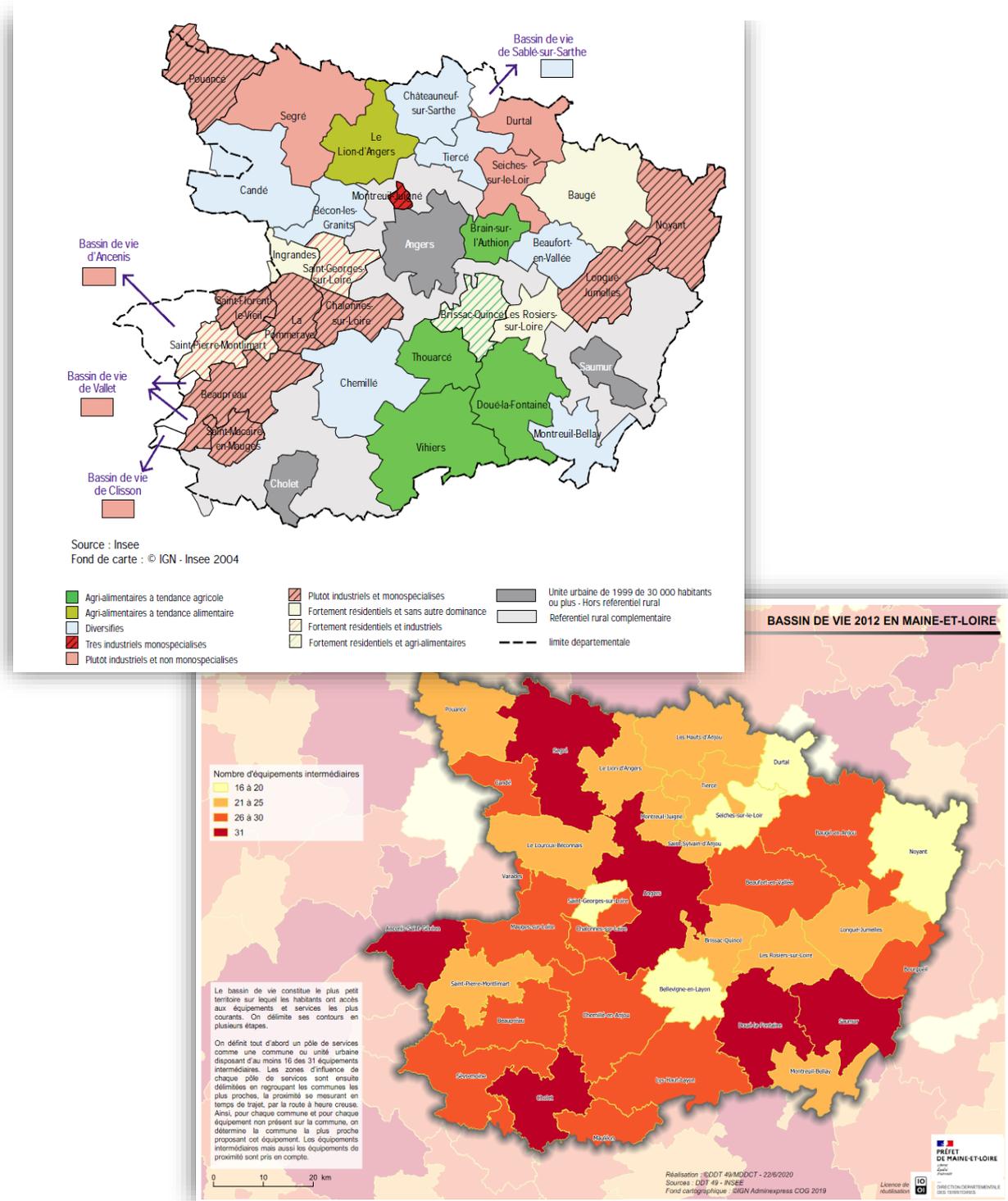
Figure 58. CN et bassins de vie ne font pas toujours unité (Maine-et-Loire)



Afin d'observer de possibles évolutions spatiales, nous avons comparé les découpages pour les années 2004, 2012 (fig. 59) et 2017.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES : l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 59. Bassin de vie en 2004 et 2012



Les dynamiques à observer sur cette période de plus de 12 ans nous paraissent pertinentes en ce sens qu'en 2004, les effets de la mise en place des intercommunalités à fiscalité propre se faisaient déjà ressentir, et l'année 2012 a vu naître les premières CN avant le « pic » de 2016-2017. En réalisant la carte avec les dernières données, on remarque au moins à l'échelle des

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

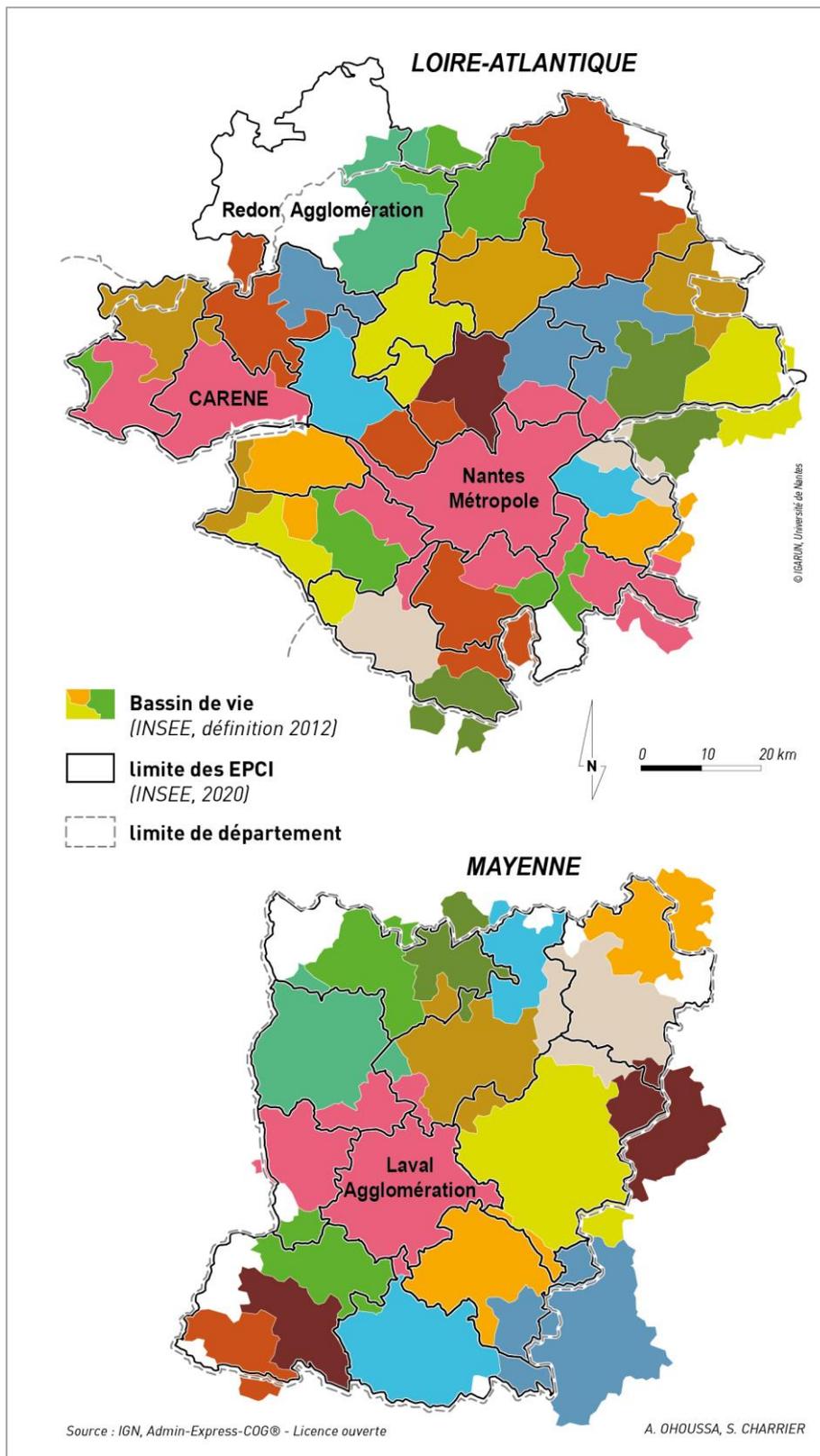
Mauges que les chevauchements se sont atténués et les contours se sont précisés. De 2004 à 2012, on distinguait mal Sèvremoine ou Beaupréau-en-Mauges par exemple.

Notre comparaison a porté sur deux départements appartenant à la même région administrative, mais avec des types de territoires différents : l'un (Loire-Atlantique) est urbain¹⁵⁰, et l'autre à dominante rurale. L'objectif est de voir si en passant de l'urbain au rural, on pourrait observer des dynamiques différentes. La carte que nous avons réalisée montre que les deux couches (bassins de vie et EPCI-FP) ne se superposent pas, sauf dans quelques rares cas, l'EPCI-FP englobe entièrement le périmètre des bassins de vie. Ils incluent ou chevauchent plusieurs EPCI dans leur périmètre, ou peuvent encore constituer des morceaux de territoires d'EPCI en prolongement. La réforme territoriale ayant été une occasion de plus pour reconsidérer les limites administratives existantes, on a pu observer des emboîtements d'échelle à l'issue de la création des CN (fig. 60).

Parce que mouvant, l'espace fonctionnel aura du mal à s'aligner sur les limites des territoires institutionnels. L'espace fonctionnel en tant que tel n'est pas statique. Le développement du territoire et les coopérations donnent à voir des espaces autres qu'institutionnels, même en présence de CN plus englobantes. Cette dynamique, Olivier Guichard repris par Philippe Thiard (2006, p. 5) l'avait évoquée à propos du Bassin parisien : « *Demain une modification du régime de la SNCF, la réalisation d'autoroutes [...] ne manqueront pas de modifier cette carte* ». Bien que l'échelle spatiale soit différente, on est face à la même difficulté, celle de la bonne échelle de déploiement de l'action. On voit bien que les choix politiques d'aménagement du territoire par exemple arrivent à faire évoluer des limites d'un espace en termes de pratiques, mais pas seulement.

¹⁵⁰ Selon l'Insee 2021, seul habitant sur trois en Loire-Atlantique vit en milieu rural contre un sur deux à l'échelle régionale. Des disparités s'observent quant au degré de ruralité dans les 5 départements de cette région dans la mesure où « en Vendée et en Mayenne, deux habitants sur trois résidents dans le rural. Ils sont respectivement 58 % et 56 % en Maine-et-Loire et dans la Sarthe ». URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5358686>

Figure 60. Bassins de vie hors Mauges : des territoires qui se superposent



Cette problématique est soulevée par quelques élus enquêtés dans les Mauges. Le maire de Bégrolles-en-Mauges (10/09/2018) justifie d'ailleurs le départ de sa commune de l'ancienne

communauté de communauté Centre-Mauges¹⁵¹ par sa polarité, autrement dit son bassin de vie tourné vers la deuxième plus grande ville du département (Cholet, 53 917 habitants). Les élus qui n'adhèrent que peu ou pas du tout à la nouvelle réorganisation territoriale locale, soulignent le fait que leurs espaces fonctionnels ne se situent pas dans le périmètre des CN créées. Nombre de leurs habitants travaillent ou font leurs courses dans d'autres espaces.

« (...) A Saint-Laurent-de-la-Plaine, c'est qu'on est plutôt tourné vers Chalonnes et de ce fait, on va très facilement sur Angers, tout ça. (...). Les gens sur St-Laurent, ils vont faire leurs courses à Chalonnes-sur-Loire depuis qu'à Chalonnes, ils ont ouvert une annexe au collège privé de la Pommeraye, tout le monde fait les achats là-bas ». (Mairesse déléguée de St-Laurent-de-la-Plaine, 16/11/2018).

L'élue le dit clairement, son adhésion à la CN s'inscrit dans la continuité des coopérations et alliances établies de longues dates par ses prédécesseurs. Les habitants de la Varenne (commune déléguée d'Orée-d'Anjou) travaillent et font la plupart de leurs courses à Ancenis (Loire-Atlantique) parce que cette commune concentre lycée, hôpital et autres services d'importance et lui est contiguë.

« On est en bord de Loire, près de la Loire-Atlantique, presque une enclave à la Loire-Atlantique. Les Mauges pour les habitants de la Varenne, ça paraît très loin. Les gens de la Varenne ne se sentent pas tellement des Mauges. Ils se sentent plus ligériens. Après, les Mauges, c'est aussi quand même pour ne pas être d'une certaine façon, incorporés dans l'agglomération nantaise »

(Maire délégué de la Varenne, 03/01/2019).

Quand on regarde la carte des bassins de vie en 2012, on constate d'ailleurs que le bassin de vie auquel appartient Orée-d'Anjou (Ancenis-Saint-Géréon) se classe au même rang en termes d'équipements intermédiaires (31 au total) que ceux des pôles urbains Cholet, Angers, Segré, Saumur ou Doué-la Fontaine. Quoi qu'il en soit, l'ensemble des acteurs ayant adhéré à la CN dont on connaît les contours depuis janvier 2016 ont en commun des objectifs socioéconomiques, historiques et politiques notamment. Loin des considérations qui peuvent être qualifiées quelque peu de personnelles, c'est-à-dire impulsées par un acteur politique majeur (maire ou président d'EPCI), on est bien en présence de ce que Frédéric Giraut (2013) appelle des « *territoires en réseau* », en d'autres termes, des territoires connectés les uns aux

¹⁵¹ L'actuelle CN Beaupréau-en-Mauges, 23 851 habitants (Insee, 2016).

autres au travers d'un service, des activités d'une association (sport, solidarités, etc.), d'une coopération. L'autre élément favorable à cette recomposition territoriale " apaisée", c'est-à-dire sans opposition notable est qu'au niveau des habitants, les élus n'ont pas fait face à des situations de blocage pouvant compromettre le projet de création de CN. Pour faire adhérer leurs administrés au projet, les élus ont entre autres mis l'accent sur la simplification et la lisibilité des services : le fait par exemple de passer de six intercommunalités à une seule.

1.2. La CN pour palier à l'émiettement communal et simplifier l'action

Si sur les 36 529 communes métropolitaines en 2013, 54 % avaient moins de 500 habitants (Insee, 2013), nous avons déjà mentionné que le Maine-et-Loire et partant, la communauté d'agglomération des Mauges ne souffrent pas particulièrement d'émiettement communal. Contrairement donc à l'État central dont l'un des objectifs principaux de la réforme territoriale était de résoudre cette problématique, les acteurs des Mauges sont motivés par d'autres raisons, et ils se préoccupent peu de cet aspect lors de nos enquêtes.

La visibilité que confère l'agrandissement est quant à elle soulignée comme étant un élément positif. Mais que veut-on simplifier ? Quels éléments d'analyse mobilisés ?

1.2.1. Le cadre légal de la résorption de l'émiettement communal

Pour résorber le problème de l'émiettement communal, le législateur a promulgué plusieurs lois. Nous évoquerons 2 d'entre elles à savoir la loi ATR de 1992 et la loi NOTRe de 2015. La première a préparé la voie à la deuxième, et les deux ont fortement impacté notre terrain d'étude. Elles ont, chacune à leur manière, poursuivi l'objectif de renforcer la capacité des niveaux supra-communaux grâce aux compétences et des attributions. Plus que la première, c'est de la deuxième dont nous allons parler. Sur sa page internet le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales¹⁵² (2022) énumère en 4 points les objectifs de la loi NOTRe. Il s'agit de :

- *Simplifier et clarifier les compétences respectives des collectivités locales,*
- *Faire des régions les moteurs du redressement économique du pays,*
- *Parachever la carte intercommunale,*
- *Renforcer les solidarités territoriales et humaines.*

¹⁵² URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre> (page consultée le 06/09/2022).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tous ces objectifs, excepté le point 2 sur les régions font écho à la commune ou à l'intercommunalité. Prenons le premier point relatif à la simplification et à la clarification des compétences qui supposent la lutte contre l'enchevêtrement et le croisement des actions. Bien que la démarche soit importante, le rapport du sénateur Claude Belot en 2009 en appelle à la vigilance. Car « *pour demeurer une collectivité locale, la commune, le département ou la région doivent se voir reconnaître des compétences effectives et substantielles et ne pas être enserrées dans une spécialité trop étroite sauf à devenir de simples établissements publics* ». Cette spécialité qui comprend deux principes est nécessaire et contraint une intercommunalité à fiscalité par exemple à n'intervenir que dans les limites de son périmètre (spécialité territoriale) et uniquement dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (spécialité matérielle) par les communes membres.

Si progressivement depuis leur création, en plus des compétences obligatoires, les intercommunalités à fiscalité propre se sont vues transférer des compétences optionnelles, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a supprimé cette clause. Et les compétences obligatoires auxquelles elles sont tenues varient suivant leur statut (CNFPT¹⁵³, 2022) :

- **Communauté de communes** : art L5214-16 du CGCT

7 champs de compétences obligatoires correspondent à : *Aménagement de l'espace, Développement économique, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers, eau, assainissement.*

A noter : le transfert des compétences eau et assainissement peut être reporté au 1^{er} janvier 2026, si 25% des communes membres représentant 20% de la population se sont opposées au transfert avant le 1^{er} janvier 2020.

- **Communauté d'agglomération** ; art. L5216-5 du CGCT

10 champs de compétences obligatoires correspondant aux *7 des communautés de communes + les politiques d'habitat, la politique de la ville et la gestion des eaux pluviales. Les communautés d'agglomération prennent en charge également l'organisation de la mobilité au titre de leurs compétences d'aménagement de l'espace.*

- **Communauté urbaine**, art. L5215-20 du CGCT

Plus de 25 compétences obligatoires, incluant *celles des communautés d'agglomération + des compétences spécifiques comme : les lycées et collèges, les équipements sportifs et culturels lorsqu'ils sont reconnus d'intérêt communautaire, des compétences liées à l'environnement (lutte contre la pollution de l'air et le bruit) et la contribution à la transition énergétique.*

- **Métropole**, art. L5217-2 du CGCT

Plus d'une trentaine de compétences obligatoires sont prévues : *on retrouve l'essentiel des compétences des EPCI de niveau inférieur + des compétences comme les réseaux et infrastructures de télécommunication ou la réalisation d'un plan climat.*

¹⁵³ URL : <https://www.cnfpt.fr/s-informer/bouquets-ressources/competences-intercommunales#idpart-1> (page consultée le 07/09/2022).

Aux côtés de ces établissements, les communes ou CN ont gardé leur capacité d'initiative qui couvre des domaines tels que l'action sociale et la santé, l'emploi et l'insertion professionnelle, la sécurité, l'enfance et la jeunesse, l'économie, notamment l'aide aux entreprises en difficulté, l'urbanisme et les transports scolaire et rural.

Cette clarification est nécessaire pour l'efficacité de l'action dans les territoires, même si « *leur exercice « isolé » est très incertain* » selon Marie-Hélène Frayssinet (2010).

L'exercice est d'autant plus incertain en raison de l'empilement des textes de lois qui réglementent les collectivités et que fustige Jacques Chevallier. C'est pour cela qu'il milite pour « *réduire la densité des normes juridiques, mais encore d'améliorer leur formulation ainsi que d'assouplir leur portée et leurs conditions d'application* » (Chevallier, 2016). Simplifier l'action publique reviendrait selon lui, au travers du droit, à réduire les lourdeurs et à atténuer les rigidités.

Si la question de la rigidité et de la lourdeur administrative se pose de fait à toutes les échelles de l'administration, il semble que, jusqu'à la création des CN, elle ne constituait pas le problème majeur des acteurs des Mauges. Au contraire, certains enquêtés avaient souligné l'absence de cadre ou de connaissance juridique. Un agent qui selon son maire travaillait bien pouvait négocier l'augmentation de sa prime ou de son salaire dans les couloirs car il n'y avait pas toujours de suivi de carrière. Rendre l'action publique plus lisible reviendrait dans ce cas à l'inscrire dans des cadres légaux, et cela va au-delà de cet exemple pour concerner de nombreux domaines dont l'ouverture des marchés publics et des appels d'offres. Bien que certains actes ne soient pas préjudiciables à la morale, ils restent tout de même hors cadre.

« Dans nos communes historiques des fois, on faisait des choses qui étaient de bon sens, mais qui étaient hors cadre et personne ne nous disait rien. On ne volait pas l'argent public, c'était, on faisait d'une façon différemment, on était plus en bon père de famille. Maintenant, il y a un cadre légal. On est une structure plus importante et on doit respecter absolument le cadre légal ».

(Maire délégué de Saint-Rémy-en-Mauges, 06/02/2019).

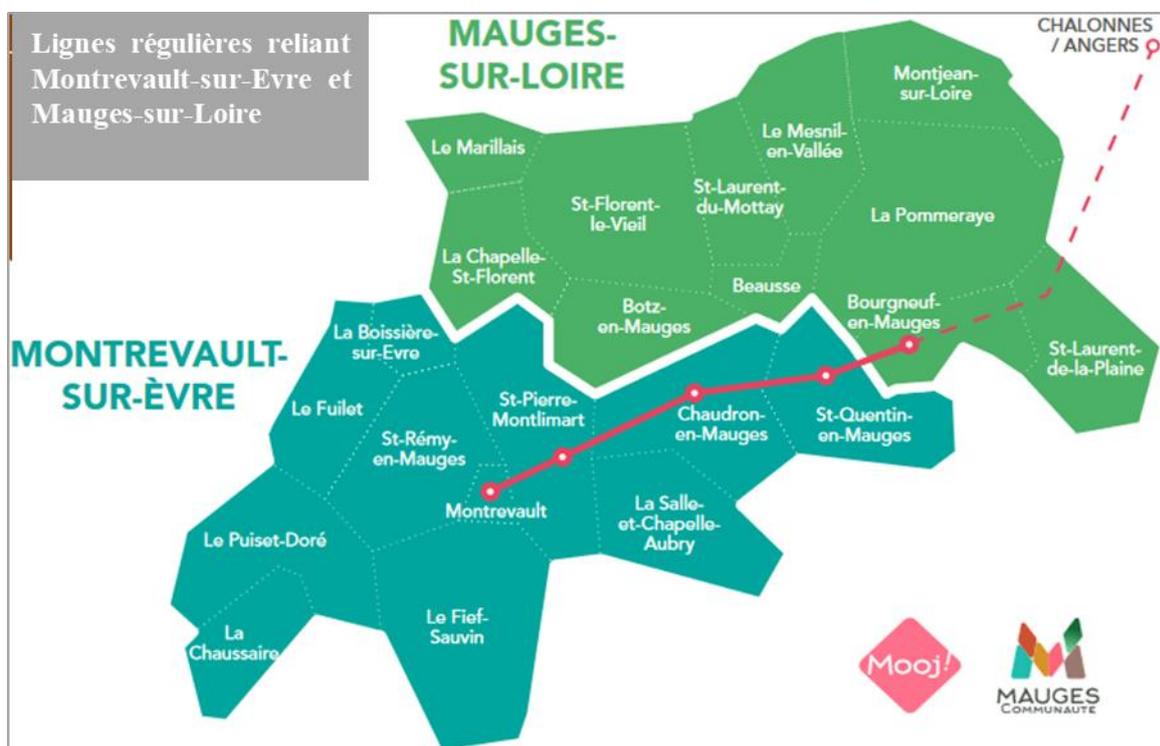
Et la mutualisation des moyens notamment humains constitue un des nombreux avantages de la CN aussi bien pour l'agent que pour la collectivité qui, dans certains cas réalise quelques économies.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« (...) *Un agent communal qui était de Mauges communauté au service technique qui venait travailler sur Montrevault-sur-Evre était obligé d'indiquer le nombre d'heures qu'il passait à Montrevault-sur-Evre, à Mauges communauté, d'indiquer le nombre d'heures qu'il pouvait travailler sur la commune de Saint-Rémy-en-Mauges et d'indiquer le nombre d'heures* » (Ibid., entretien du 06/02/2019).

En pratique et sous l'angle des mobilités, Mauges communauté a créé sa marque de réseau Mooj ! afin de relier les CN les unes aux autres. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2017, elle est devenue l'autorité organisatrice de la mobilité, « avec la volonté de renforcer l'accessibilité interne au territoire des Mauges » (Mauges communauté, 2022) (fig. 61).

Figure 61. Relier les territoires entre eux au travers des transports



Source : <https://www.mooj.fr/wp-content/uploads/Ligne-reguliere-22B-WEB-2022-23.pdf>

Désormais, les communes déléguées se trouvant sur cette ligne bénéficient d'une plus grande accessibilité, avec un relais d'un autocar régional *Aleop* (en pointillés rouges) de Bourgneuf-en-Mauges en partance pour Angers, la plus grande ville du département. D'autres offres viennent compléter et renforcer cette accessibilité. A noter que l'ensemble des usagers bénéficient d'un tarif harmonisé, ce qui contribue à simplifier l'action et à rendre le territoire plus fonctionnel.

1.2.2. La simplification de l'action publique dans les Mauges : quelles traductions ?

Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte quand on parle de simplification de l'action publique, entendue comme « *l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme un problème* » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p. 7 cités par Motis et *a.l.*, 2018). En développant les mobilités par exemple, les autorités espèrent rapprocher actifs et emplois. En effet, dès lors qu'on s'éloigne des Trente glorieuses et du modèle salarial d'un emploi fixe dans un lieu fixe, la mobilité devient un enjeu crucial et son rôle se révèle positif (Brunet et Rieucan, 2019).

La simplification de l'action publique est également à analyser sous l'angle des services proposés, notamment ceux regroupés avec des tarifs harmonisés. Comme à l'ensemble des élus des Mauges, nous avons demandé à ceux de Beaupréau-en-Mauges ce que la CN a apporté à la commune dans laquelle ils étaient sortis des urnes en 2014. Exceptés trois avis négatifs (« *rien, moins de proximité et pour certains, c'est plutôt négatif (repas domicile)* ») dont un plus nuancé, tous estiment que la CN a permis « *un meilleur échange et harmonisation selon les pôles* » (Conseillère municipale, 10/07/2018). En plus d'« *une ouverture et une collaboration sur les projets* (Adjointe au maire, 10/07/2018), elle a apporté à « *la commune dont je suis un élu depuis 2014 [et] aux 9 autres communes, une organisation plus rationnelle, des équipements de qualité et un endettement faible* » (Conseiller municipal, 25/07/2018). Pour d'autres élus encore, la simplification vient d'un accès accru à internet.

« Par exemple l'enfance-jeunesse aujourd'hui, [les parents] peuvent inscrire leurs enfants par le portail sur internet, les désinscrire. Je vais raconter une bêtise : ils sont à 23h, ils se couchent. Ils se disent, mince, j'ai oublié de désinscrire mon gamin ou de l'inscrire pour demain, il faut qu'il mange à la cantine. Ils le font sur internet. Mais comment voulez-vous que dans chaque commune, on aurait eu ça ? Ce n'est pas possible ».

(Maire CN Montrevault-sur-Evre, 26/03/2019)

Les élus soutiennent par ailleurs que grâce au déplacement et à la centralisation de certains services au nom de l'efficacité, les distances se sont réduites en termes d'accès aux services, dans une logique de proximité plutôt virtuelle. On peut aller chercher un service public (notamment l'administratif, consulter un document) à n'importe quelle heure de la nuit sur

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

internet selon le maire de Sèvremoine (25/05/2018). Mais en regardant la situation sous cet angle uniquement, on occulte les insuffisances du tout dématérialisé : insuffisance d'accès pour tous, manque de connaissance pour d'autres. Nous reviendrons plus amplement sur cet aspect.

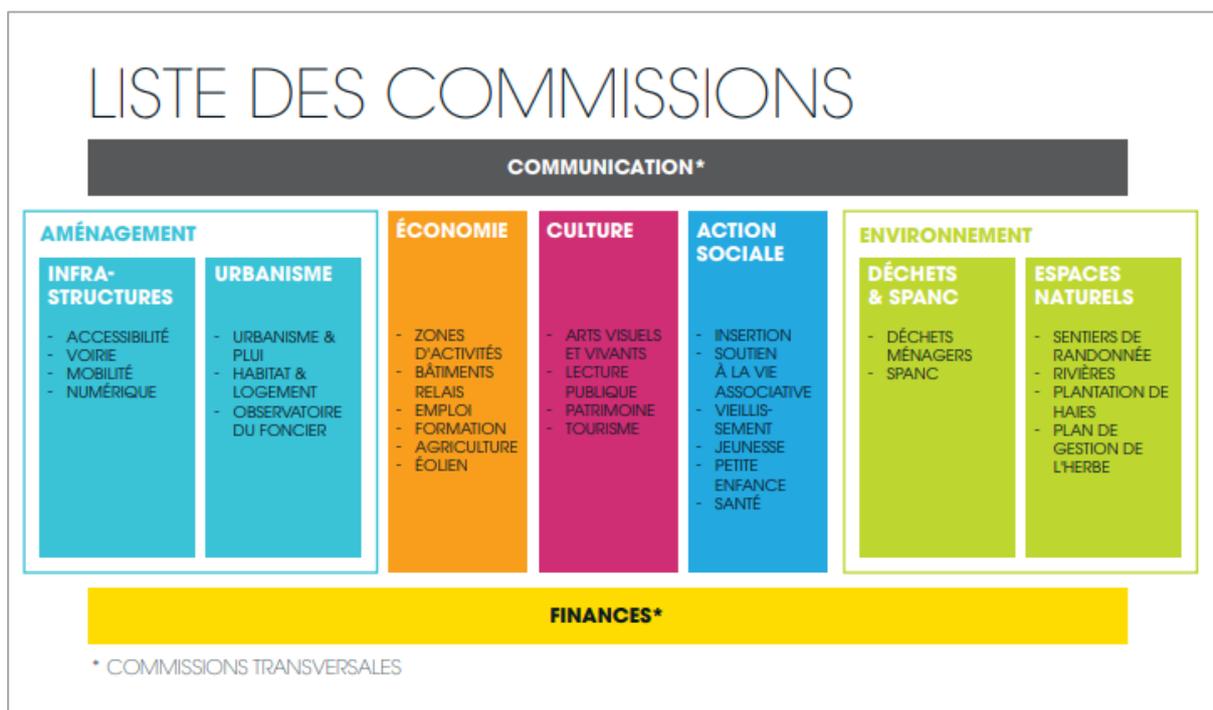
Cependant, la réorganisation territoriale a hissé les Mauges à un rang qui n'était pas le sien avant la mise en œuvre de la loi NOTRe.

1.2.3. De la communauté de communes à la commune nouvelle : des changements à plusieurs échelles

Avant la création des CN des Mauges, il y a eu pendant plus de 20 ans les communautés de communes (CC). Le code général des collectivités territoriales en son article L5214-1 modifié par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 - art. 11 rappelle que :

« La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

Dans un document interne dont voici une capture, l'ancienne CC Moine et Sèvre a réalisé un tableau des compétences qu'elle exerce au nom de ses membre.



Source : Document de présentation de Moine et Sèvre – service communication, mai 2015

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

De par ses compétences, la CC a été une structure faîtière pour la création des CN en ce sens que progressivement, elle a œuvré à la mise en commun d'un ensemble de biens et compétences indispensables au bon fonctionnement de la collectivité. Une fois cette mise en commun faite et les bénéfices reconnus, envisager par la suite une séparation dans le cadre de la loi NOTRe et créant plusieurs CN sur les périmètres des CC est apparu comme une gageure, voire un gâchis pour des élus. C'est pour continuer à avancer dans le sens du développement local, de l'attractivité et de la cohésion territoriales que la création des CN s'était faite sans modification de périmètres. En effet, elle a aussi permis l'interconnaissance et le brassage des élus et équipes appelés à réfléchir sur des dossiers thématiques (urbanisme, développement économique, culture, patrimoine, etc.) dans des commissions communautaires. Pour des élus en poste à la création des CC en 1993-1994, se séparer de certains de leurs pairs aux motifs de vouloir garder un pré carré pourrait d'ailleurs ternir leur image de développeurs. Ces raisons, en plus de toutes celles déjà évoquées ont facilité le passage des CC aux CN dans les Mauges, facteur de visibilité élargie.

Afin de préserver un certain équilibre au sein du territoire et au regard de la taille des CN, plusieurs compétences précédemment dévolues aux CC sont laissées aux CN. Mais l'assemblée nationale dans sa « *Fiche de synthèse n°11 : L'organisation territoriale de la France* » rappelle que « les collectivités territoriales bénéficient d'un principe de libre administration, garanti par l'article 72 de la Constitution » (assemblee-nationale.fr, nd.). Cette liberté permet, en ce qui concerne les compétences optionnelles par exemple, que les communes membres décident ou non de les confier à la CC.

Dans le cas des CN des Mauges, les compétences qui étaient dévolues aux CC leur ont été transférées. Quand on met en regard le tableau des compétences de l'ancienne CC Moine et Sèvre avec celui de la CN Sèvremoine (mandature 2020-2026) en ligne, on constate qu'il y n'a pas de changement, si ce n'est l'apparition de deux thématiques plus ou moins nouvelles (« transition écologique », « animation démocratique et proximités ») et de quelques jeux sémantiques. En voyant l'ancien maire de Roussay (Jean-Louis Martin) en charge de l'urbanisme communautaire en 2015 toujours à ce poste en 2022, on est tenté d'affirmer qu'on est dans une continuité.

Mais le "statu quo" ne s'appliquant pas partout, à petite échelle, certaines communes (déléguées) ont connu des changements. La commune déléguée Saint-Germain-sur-Moine avait hébergé le siège intercommunal grâce, entre autres, à sa position stratégique (parc

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

d'activités, proximité avec la route nationale 249, positionnement géographique) semble avoir perdu de son poids. Pour cause, l'hôtel de ville de la CN est abrité par la plus grande commune déléguée (St-Macaire-Mauges, 7 200 hab.) et l'unique EPCI du territoire, Mauges communauté a son siège à Beaupréau-en-Mauges (siège de l'ancien syndicat mixte du pays des Mauges). D'autres communes historiques comme Beaupréau ou Chemillé-Melay qui représentaient au moins un tiers de la population intercommunale formée de 10 à 13 communes devenues déléguées (Insee, 2015) ont pu préserver une certaine visibilité et un poids sociopolitique du fait que ces lieux de décision n'ont pas été déplacés, mais juste transformés.

Ce statut de communes déléguées à « forte démographie » fait que les plus petites estiment que les grosses profitent le mieux des retombées de la recomposition, mais les avis peuvent fortement diverger d'une commune déléguée à une autre, au moins du point de vue des représentations. La mairesse déléguée de Beaupréau pense pour sa part, du moins sur le court terme que sa commune historique est une chance pour la CN.

« Nous, on avait des projets qui étaient déjà en cours, puisqu'on avait déjà un plan pluriannuel d'investissement au niveau de Beaupréau commune déléguée. [...] Toutes les communes ont un peu quand même d'abord continué sur les projets qu'ils avaient en début de mandat 2014. On a d'abord commencé à s'appuyer sur ces projets. C'est là que je vous dis que nous, on a réussi à trainer nos affaires, alors qu'on avait un budget et tout. Il y a des communes qui n'ont pas de budget et qui se sont servi du budget collectif pour faire leur projet. Nous, on a été de bons élèves, mais la commune nouvelle en tant que telle, Gérard Chevalier ne serait sans doute pas d'accord avec moi, mais au niveau de Beaupréau commune déléguée, ça n'a pas apporté grand-chose. C'est plutôt nous, je pense, qui avons apporté à la commune nouvelle » (entretien du 30/08/2018).

Pour rappel, Gérard Chevalier qu'évoque l'élue était le maire de la commune déléguée et elle son adjointe. Ce dernier en devenant le maire de la CN lui a cédé son fauteuil. Ce sont donc deux personnes travaillant au sein d'une même équipe municipale. A tous les maires délégués enquêtés, nous avons demandé ce que pèse selon eux leur commune (historique) au sein de la nouvelle entité. En fait, la réponse à cette question est à relier au capital social au sens de

Pierre Bourdieu¹⁵⁴ (1980) détenu par l'élu, à la santé financière de sa commune et à sa conception générale du territoire dès lors que la recomposition est en œuvre. Il y a d'un côté ceux qui répondent en décidant presque d'occulter la petite échelle et en se projetant dans un territoire découpé en « quartiers », et de l'autre, tous ceux qui s'y réfèrent plus ou moins systématiquement.

L'enquête met en lumière une diversité d'opinions quant à la place que peut prendre leur commune au sein de la CN. En pratique, il n'y a plus de projet porté *stricto sensu* par une commune déléguée à ce jour. Tout se décide en CN. Le changement est, de ce point de vue, probablement « trop rapide » pour certains, mais tous les acteurs sont obligés de réfléchir à l'échelle de la CN et de se défaire quelque peu de leur commune historique.

2. La représentativité et le poids sociopolitique des Mauges à la faveur des CN

Depuis leur création, les CN des Mauges sont perceptibles sur les échelles départementale et régionale, notamment quand il s'agit de découpage intercommunal (121 000 habitants). Les élus ont très tôt pris conscience de cette nouvelle donne et soulignent souvent dans les discours que c'est la traduction concrète d'une volonté politique collective dont ils ont l'intention de tirer parti. Mais alors, dans quelle mesure la recomposition peut-elle être valorisante pour un territoire ? Qu'en tirent les Mauges en plus de l'harmonisation des services et de la mise en commun des ressources - entre autres - déjà évoquées ?

2.1. CN : quand elle permet aux acteurs d'aller à la table des « grands »

Même si de par leur poids démographique, les anciennes CC des Mauges étaient déjà visibles à l'échelle du département de Maine-et-Loire, leur transformation en communes nouvelles, toutes regroupées au sein de l'agglomération fait tache d'huile sur la carte départementale, voire régionale. On parle désormais de six communes dont la taille varie entre 16 000 et 25 000 habitants. Avec ses 324 km², la commune de Chemillé-en-Anjou est la plus vaste des 183 communes que compte le département de Maine-et-Loire en 2020. Cinq des dix plus importantes communes du département font partie de Mauges communauté (fig. 62).

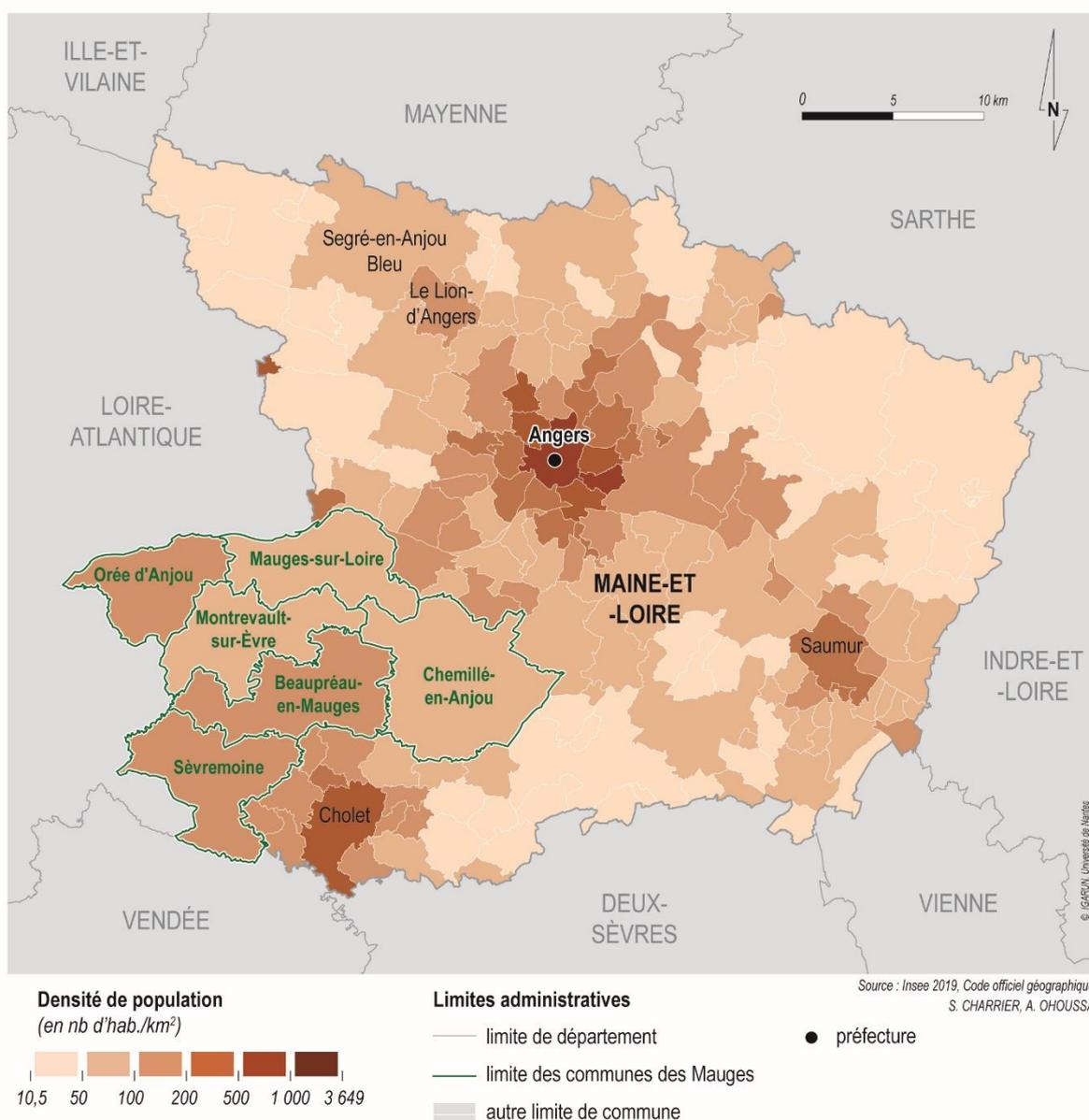
¹⁵⁴ « Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles et potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe, comme ensemble qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communautaires (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais qui sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles » (Bourdieu, 1980). Il poursuit en soulignant le fait que le capital social d'un individu (l'élu dans notre cas) va mesurer non seulement au regard de ses ressources intellectuelles, économiques culturelles... propres, mais également par ajout de celles des agents constituant son réseau. Tous les aspects, matériels, immatériels et symboliques sont pris en compte.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Dans le top 10 des plus importantes communes de Maine-et-Loire en termes démographiques, derrière Angers, Cholet et Saumur, il y a Sèvremoine, Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou, Mauges-sur-Loire et Orée-d'Anjou. Montrevault-sur-Evre est au 12^e rang.

C'est un rang auquel ces CN ne pouvaient aspirer car la taille de sa plus grande commune n'atteignait guère les 8 000 habitants avant la réforme. Désormais, on ne compte plus que deux "niveaux" de communes dans les Mauges, et pour faire vite, on pourrait, si on s'en tient uniquement à la démographie, parler de petites villes voire de villes moyennes.

Figure 62. CN des Mauges : corrélation entre superficies communales et densités de population dans les Mauges



GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Et un lien direct existe entre seuil démographique et dotation forfaitaire des communes, composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est « *la principale dotation de l'Etat aux collectivités locales. Elle est essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie* » selon le [site](http://collectivites-locales.gouv.fr) collectivites-locales.gouv.fr. Pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) par exemple, « *l'éligibilité et la répartition de la DSU reposent sur la distinction de deux catégories démographiques :*

- *D'une part, les communes de 10 000 habitants et plus,*
- *D'autre part, les communes de 5 000 à 9 999 habitants ».*

Les communes de 10 000 habitants et plus sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources constitué :

- Pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- Pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;
- Pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;
- Pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

© <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-communes>

On note cependant que la recomposition territoriale n'est pas systématiquement synonyme de forte densité de population, mais les CN des Mauges se démarquent des autres communes et CN, sans pour autant concurrencer les centres urbains que sont Angers, Cholet et Saumur. Des CN situées à l'est, à l'ouest et dans une certaine mesure à sud du département ne pèsent pas plus que d'autres qui ne se sont regroupées.

Quoiqu'il en soit, l'agrandissement du périmètre et le poids du territoire lui donnent d'autres perspectives. De fait, Mauges communauté est présente lors de grands rendez-vous nationaux comme celui du colloque intitulé l'alliance des territoires en sa deuxième édition tenu à Rennes en 2019. Son président Didier Huchon se fait inviter pour parler de la vie de son EPCI, de leurs projets et des particularités qui sont les leurs en termes de développement local et de recomposition territoriale (photo 5).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Photo 5. *Mauges communauté présente aux grands rendez-vous nationaux*



Source :

https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/pmlb_synthese_colloque_2019.pdf

Mauges communauté est par ailleurs vue par ses acteurs, notamment les élus, comme un réseau d'acteurs pouvant peser dans les décisions politiques ou économiques prises au niveau régional. Cette prise de pouvoir se matérialise surtout grâce à leur présence accrue au sein de la CTAP (Conférence Territoriale de l'Action Publique). Instaurée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, elle est une instance mise en place à l'échelle des régions administratives, et peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités et leurs groupements au titre de l'article L1111-9-1 CGCT. « Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région ». Le président de Mauges communauté y voit une opportunité de plus pour rendre cet espace plus visible.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

« Et puis l'autre objectif avait été celui de vouloir exister dans le paysage régional. Bah, là effectivement, on est membre de la CTAP¹⁵⁵. 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 qu'on est invité et on ne l'était pas avant ».

(Maire CN Sèvremoine et président de Mauges communauté, 25/05/2018).

A leur échelle, ils emploient souvent le mot « réseau » pour signifier qu'ils sont plus forts ensemble. Avec une dizaine de chefs d'entreprises installés dans les six CN, la communauté d'agglomération a créé en 2017 une association dénommée « Les RDV de la Réussite ». Son but, disent-ils « *est de favoriser les échanges entre les acteurs économiques en organisant des évènements et des moments de convivialité* » (<https://www.maugescommunaute.fr/un-territoire-pour-entreprendre/reseaux-dentreprises/>). En 2019¹⁵⁶, ils ont pu mobiliser une trentaine d'entreprises allant de Mac Donald au groupe Leclerc, le Crédit agricole, Peugeot, etc. Cette initiative, comme d'autres de moindre portée, favorisent la rencontre et l'interconnaissance entre acteurs de secteurs parfois différents et concurrentiels. C'est une démarche proche des logiques du district industriel développé dans certaines régions italiennes dans les années 1970 et qui leur ont permis de faire fortune.

Pour ce qui est du regard des élus de niveaux supérieurs (département et région), on pourrait dire qu'ils sont entre admiration et une certaine réserve. Lors de la célébration¹⁵⁷ des 40 ans d'existence de l'institut Kervégan le 16 mai 2019, un conseiller régional - après avoir évoqué la longue marche de la construction de Nantes métropole - disait qu'il loue le courage des élus des Mauges par rapport à leurs CN, mais qu'il y voyait aussi une part de folie. En clair, l'élu incitait à recomposer les territoires sans pour autant pousser à cet « extrême ».

En somme, le gain de population et l'agrandissement des périmètres communaux au travers de la création des CN sont un des facteurs d'identification des communes des Mauges à une échelle plus large que celle du département ou de la Région. Cela va dans le sens de l'élu d'Orée-d'Anjou qui souligne que le poids qu'a désormais leur communauté d'agglomération

¹⁵⁵ Instaurée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la CTAP (Conférence territoriale de l'action publique) a pour mission de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et des EPCI.

¹⁵⁶ <http://www.rdvreussite.fr/> (page consultée le 29/06/2022).

¹⁵⁷ Table ronde tenue au siège de crédit mutuel à Nantes.

leur permet d'aller à la rencontre des opérateurs économiques pour négocier des contrats et des coopérations.

2.2. Mauges, des « usines à la campagne » au laboratoire d'expérimentation des recompositions territoriales

Les acteurs eux-mêmes qualifient leur territoire d'usines à la campagne. C'est son identité intrinsèque liée au passé industriel et économique. Ces usines à la campagne ont la caractéristique d'être de petites tailles, familiales. Elles sont à l'image de ce que A. Bagnosca repris par Jean-Claude Daumas (2007) qualifie de « *district industriel* » en Italie. Pour ce dernier, « *leur développement repose sur de petites entreprises caractérisées par une faible intensité en capital, une productivité du travail assez basse et une main-d'œuvre moins chère* » (Daumas, 2007). L'autonomie et les choix de production plutôt traditionnelle sont à l'origine du succès de ce territoire et dans les discours, les élus en viennent presque toujours à faire le lien entre ces façons de faire et les récentes recompositions territoriales. Avec ces usines à la campagne, les acteurs disent avoir provoqué un dynamisme économique qui se poursuit. Pour le maire délégué de la Salle-de-Vihiers, ce passé singularise les Mauges.

« (...) Les chefs d'industries sont arrivés après [la dure phase de l'activité agricole] et ont donné une forme de dynamique. Je pense que ça a soudé un petit peu tout le monde ; parce qu'une usine était peuplée de personnes qui habitaient autour de cette usine. Par contre, sur d'autres territoires, je prends l'exemple de Saumur, c'est pas du tout la même chose. On est sur un terrain viticole. Qui dit terrain viticole, dit château, dit propriété fermée. Je crois qu'il y a cet esprit de travailler ensemble qu'on peut avoir dans les Mauges. Aujourd'hui, le principal point d'accroche des Saumurois, c'est le tourisme. Aujourd'hui, sur les Mauges, ce n'est pas le tourisme ; c'est l'économie. On est un petit différent »

(Entretien du 05/11/2018).

A Beaupréau-en-Mauges, un autre élu souligne la résistance qui les caractérise et le fait que les gens savent se prendre en charge.

« (...) Il y avait je ne sais pas combien d'usines de confection de chaussures, il y avait plein de petits ateliers jusque-là début des années 1980, tout ça a fermé, on n'a pas vu de mouvements. Les gens ont fait le dos rond, et puis ils ont rebondi, il y

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

a eu des dégâts. Personnellement, il y a des gens qui ne se sont pas retrouvés, seulement il y a de la casse sûrement, mais ça n'a pas été sinistré dans le sens où on est monté à 30% de chômage. C'est comme dans d'autres régions où des industries minières ou des choses comme ça se sont arrêtées après les proportions ne sont peut-être pas les mêmes. Je pense qu'il y a une propension à rebondir, d'initiatives ou à reprendre la main sur quelque chose. Je ne sais pas »

(Mairesse déléguée Pin-en-Mauges, 06/08/2018).

Pour davantage montrer leur attachement à ce passé industriel, l'inscription « usines à la campagne » orne d'ailleurs l'entrée de plusieurs communes déléguées dans les Mauges. Il semble qu'en plus de ce statut de campagne, la réorganisation politique locale ait alimenté un autre mouvement de fond.

Invité à parler de leur expérience « réussie » lors du *Colloque national : l'alliance des territoires au service des transitions*, le maire de Sèvremoine et président de l'intercommunalité (puis référent régional de l'AdCF) présente son territoire comme étant le résultat d'une volonté politique. Selon lui, « *la valeur ajoutée de la communauté d'agglomération des Mauges, c'est le sens du projet et non le prix au mètre carré* »¹⁵⁸. Pour lui, les entreprises qui ont envie d'expérimenter autre chose, qui sont en quête des valeurs en lien avec les questions de transition énergétique, les valeurs citoyennes s'invitent dans les Mauges. Et cet élu n'est pas le seul à mettre en lumière cette dimension de leur choix politique de réorganisation territoriale. Plusieurs maires et maires délégués (Beaupréau-en-Mauges, Orée-d'Anjou, Sèvremoine) s'estiment précurseurs et volontaristes en la matière. Avoir un pas d'avance sur les dynamiques territoriales, sur les défis de son temps fait partie de l'histoire de ce territoire selon les élus, c'est en tout cas la position de ce maire délégué. « *On a été quand même beaucoup précurseurs dans les regroupements. Le syndicat mixte des Mauges, c'était l'un des premiers, comme l'agglomération actuellement. Le tri sélectif, c'est parti d'ici* » (Maire délégué de Liré, 13/10/2018). C'est donc un territoire où les acteurs expérimentent d'autres façons de mener l'action publique. Entre autres exemples, on peut citer la création de l'éphémère CN Chemillé-Melay en 2013.

¹⁵⁸ « Colloque national : l'alliance des territoires au service des transitions. Urbain. Périurbain. Rural. Dialoguer, expérimenter et agir ensemble », table ronde n° 2, Rennes, édition 2019.

3. Quels coûts pour renforcer l'offre servicielle ?

Jacques Pélessard, un des porteurs du projet de la loi NOTRe le dit clairement dans la préface offerte à l'ouvrage de Philippe Petit et *al.*, en 2015. L'objectif de la loi qu'il a initiée est de « *permettre à des communes mitoyennes de se regrouper, sur la base du volontariat, [d']être plus performantes en rassemblant leurs moyens humains, techniques et financiers* » (Petit et *al.*, 2015, p. 7). Le renforcement de ces moyens se fonde entre autres sur les incitations financières de l'Etat, mais qui sont limitées dans le temps. Par exemple, renforcer un centre d'actions communal ou avoir un service urbanisme nécessite d'avoir du personnel technique approprié, mais le coût est-il supportable pour les CN sur le long terme ? A quels nouveaux défis s'exposent les CN ?

3.1. La notion de service au public en sciences sociales versus services à la population. Quelles appropriations par les acteurs locaux ?

En ramenant la notion de service au public ou plus exactement de services à la population à l'échelle de la commune, le Conseil Économique et Social (2006) pense qu'elle peut être considérée comme « *l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires* ».

Sur le site vie-publique.fr édité par la Direction de l'information légale et administrative, on peut lire que la notion de service public désigne deux éléments différents : « *une mission, qui est une activité d'intérêt général, et un mode d'organisation consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d'intérêt général par des personnes, soit publiques [...] soit privées, mais sous le contrôle d'une personne publique.* » (Vie-publique.fr, 2018). Mais le lecteur est prévenu de prime abord sur la difficulté à cerner les contours (étendue du sens qu'elle peut avoir ou déclinaison concrète) de la notion, car elle varie beaucoup en fonction de la personne qui l'emploie et du pouvoir politique de ce dernier. Au-delà des considérations qui peuvent relever du statut ou de la position des personnes, il existe une convergence de « *vue générale* » à propos de la notion. Selon un sondage¹⁵⁹ réalisé en janvier 2020 auprès de 315 élus et agents et d'un millier de Français pour le compte de La Gazette des Communes et Webhelp, les sondés sont unanimes sur le fait que le pilotage du service public relève avant tout de la collectivité locale, avec une possibilité de délégation à la

¹⁵⁹ www.lagazettedescommunes.com/664133/les-elus-ont-ils-la-meme-vision-du-service-public-local-que-leurs-administres/ (page consultée le 27/02/2021).

marge. De plus, mais avec quelques nuances, les sondés¹⁶⁰ apprécient la qualité et la quantité du service offert par la collectivité, avec un décalage par rapport à la place du numérique. Le fort attachement de la population à la commune, collectivité de base s'explique aussi par l'existence de services de proximité notamment les services de santé, l'école, la petite enfance, l'état civil et la police (Guanz, 2009). D'ailleurs, la notion revêt une telle importance qu'elle a été qualifiée de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision 79-105 DC du 25 juillet 1979).

Pour rappel, dans sa mise en œuvre, elle est évolutive à double titre : d'une part, l'adaptation aux besoins évolutifs de la population et d'autre part, la puissance publique peut réduire ou étendre le périmètre de son champ d'intervention, déléguer ou régir un service public, le but étant de satisfaire un besoin d'intérêt général (Doré, 2019).

Après cette mise en contexte, nous cherchons à savoir comment nos enquêtés élus et habitants s'approprient la notion.

3.1.1. Ce qu'en disent les élus locaux

Nos résultats ont quelques points communs avec les propos relatés par l'étude précédemment citée. Si le service public renvoie à une institution (la mairie, l'intercommunalité, le département), il renvoie également à la personne morale. Et le maire (délégué) s'identifie et tend même à se confondre à cette mission selon différentes logiques. Sur 46 maires et maires délégués interviewés, 45 ont mis l'accent sur une valorisation des services de proximité.

Dans le contexte de création des CN qui a " vidé " un peu plus les communes (historiques) de leurs compétences traditionnelles, certains élus tentent d'exister au travers de services dits de proximité. La mairesse déléguée de St-Crespin-sur-Moine s'est d'ailleurs posé la question de ses nouvelles compétences et de la façon de les valoriser. Elle initie alors une permanence au café. *« Je tiens une permanence une fois par mois au café. Être proche des gens, c'est leur montrer que les élus sont à leur service aussi. Donc, ça nous amène peut-être à imaginer nos missions autrement »* (Entretien du 04/05/2018).

Pour les maires (délégués) pour lesquels la création de la CN a été peu ou pas du tout vécue comme une dépossession, leurs discours sont construits autour de la question du maintien, voire de la consolidation du service public.

¹⁶⁰ L'étude ne renseigne ni le profil des enquêtés, ni leur provenance (territoires ruraux ou urbains). Il est juste signalé que la population étudiée est représentative des Français.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

autant avoir le même poids en termes d'occurrences. Alors que « aller » renvoie à 1 240 occurrences, « penser » et « habitants » ne comptent respectivement que 810 et 495 occurrences. On dénombre seulement 449 occurrences pour « mettre » et 242 sont relatives à « population », etc.

La lecture qu'il convient de faire ici doit porter sur l'épaisseur des traits (arêtes) reliant chaque item à l'item central. Un trait épais et un indice (les chiffres figurant sur les traits) élevé signifient que l'item est répété de très nombreuses fois dans un même segment de texte, montrant ainsi l'importance que lui accorde l'enquêté. Prenons l'exemple de « aller » avec 69 indices. Nous avons déjà parlé du fait que cet item est la forme lemmatisée de va, vont, ira, allaient, etc. Une de ses significations dans le segment de texte est l'idée de tendre vers quelque chose. Mais elle est peut être plus approfondie comme c'est le cas avec le maire délégué de Villedieu-la-Blouère :

« C'était en 2013, nos services techniques ont été mutualisés sur l'ensemble des 10 communes. Ce qui a permis le début du travail en commun qu'on pouvait déjà avoir. Il y a eu ensuite cette opportunité de commune nouvelle et on s'est dit qu'on a quand même une certaine expérience de par nos services techniques. Ça nous a été beaucoup plus facile de franchir le pas en disant, on va tendre maintenant vers, on va dire à l'ensemble du personnel qu'on va mutualiser, on va travailler ensemble

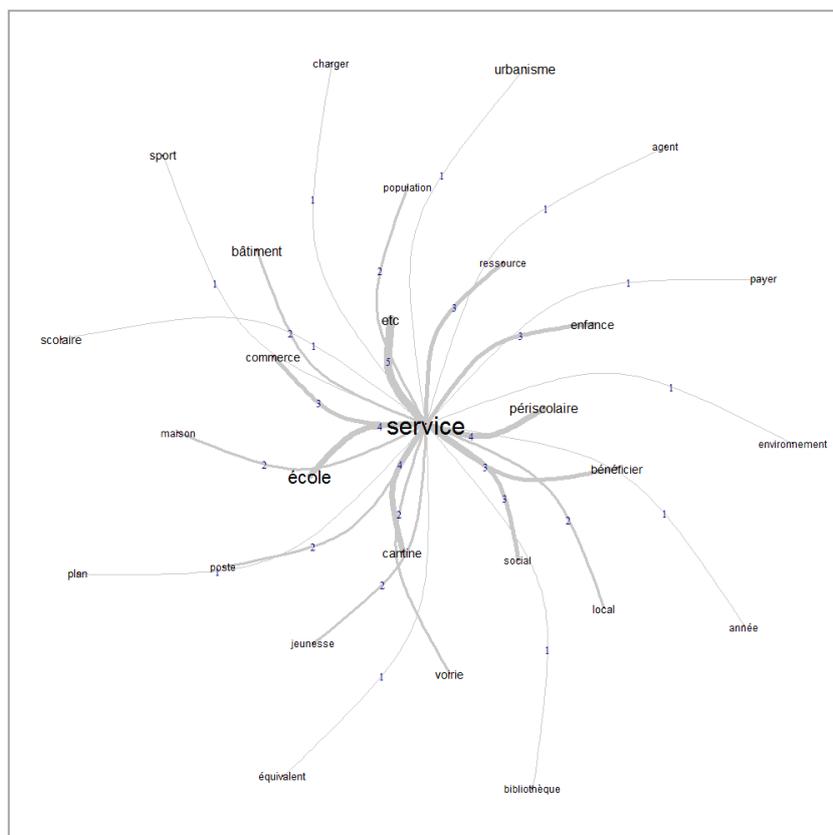
(Entretien du 31/08/2018).

Pendant que cet élu souligne l'idée d'une "facilitation" apportée par les CN en rapport avec les services, une autre, la mairesse déléguée de St-Laurent-du-Mottay, sans être en opposition avec son collègue pointe du doigt certaines difficultés apparues dans ce cadre. « *Ce n'est pas toujours facile d'avoir les renseignements et les services adéquats. Bah, ça se met en place, mais c'est compliqué* » (Entretien du 23/11/2018). En ce sens, le chef de file de Montrevault-sur-Evre appelle à la patience et à apprécier les avancées à leur juste valeur : « *Ça va mettre du temps, ça va mettre des décennies. Ce qu'il faut, c'est de leur [la population] prouver qu'on a des services qui tiennent la route* » (Entretien du 26/03/2019). Et il convient pour le maire de Sèvremoine de se féliciter de ce qu'aucun service à la population ou presque n'a changé, n'a été supprimé. A la Chapelle-Rousselin, la CN est l'occasion unique de « sauver » les petites communes rurales : « *Aujourd'hui à la Chapelle-Rousselin, on s'appuie sur des services techniques bâtiment, voirie. Il y a de l'ingénierie avec des groupes qui sont formés,*

des techniciens » (Maire délégué de la Chapelle-Rousselin, 27/11/2018) au service de la population, à en croire le maire délégué de Bouzillé. En parlant de l'avenir du territoire, il espère que « *Bouzillé sera une petite commune satellite sur laquelle il faut garder un service à la population. Donc, on a deux écoles. Garder ces deux écoles et puis il y a une certaine dynamique au niveau de ces deux écoles. Il faut des ATSEM* » (agent territorial spécialisé dans les écoles maternelles) (Entretien du 02/01/2019).

Si les 45 élus évoquent tous la notion de service public, les contenus et les centres d'intérêt varient, permettant ainsi une catégorisation des discours. Grâce au logiciel Iramuteq, nous avons, dans un second temps, pu regrouper les enquêtés par classe selon leur discours. Tout en reprenant les éléments du graphique précédent, au travers de la figure 64, les propos des élus comme celui d'Orée-d'Anjou ou de la Boissière-sur-Evre se structurent autour de l'offre de service éducatif : l'école ou le périscolaire. Un focus est mis sur les items « service » et « technique » que nous avons repérés dans la figure 53. « *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* » (Maire délégué de St-Germain-sur-Moine, 14/04/2018).

Figure 64. La CN au nom des services à la personne, dont l'éducation



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (45 répondants élus)

Ecole, périscolaire, cantine, bibliothèque, enfance, voirie, bâtiment ou encore social sont les liaisons mises en avant par une grande majorité d'élus en particulier. Leurs discours, s'ils portent sur le service public en général, ciblent l'éducation, en particulier les facilités et la flexibilité (du point de vue financier, groupage des achats/services technique, etc.) apportées par la CN. Les propos du maire délégué de Tillières partent d'un grand soulagement. Deux ans après sa création, la CN porte ses premiers fruits selon lui.

« Là, on a véritablement commencé à mesurer les effets de la commune nouvelle. Globalement, c'est positif, en particulier sur le plan de l'organisation des services, de la qualité aussi des services en interne et donc aussi je pense la qualité des services auprès des habitants » (Entretien du 08/10/2018).

Le maire de Beaupréau-en-Mauges rappelle pour sa part les fondamentaux de la CN qui tournent autour de la proximité. *« (...) Le cœur de notre projet, c'est garder la proximité, garder l'identité et avoir un service de proximité. Ça c'est l'essentiel »* (entretien du 16/05/2018). En fait, la CN a apporté *« beaucoup de bénéfices en termes d'efficacité et de services à la population » (ibid.)*.

En se focalisant sur sa commune d'élection (St-Sauveur, CN Orée-d'Anjou) et non sur la CN dont il est devenu le maire, le maire d'Orée-d'Anjou expose ses arguments et défend son choix d'avoir œuvré à sa création. Il prend l'exemple de la jeunesse. C'est une plus petite échelle où les changements positifs sont facilement identifiables et mobilisables pour l'argumentation.

« Ça [la CN] nous a permis de maintenir les services du quotidien pour les familles. Moi j'ai une école, j'ai des services autour. Ils fonctionnent, ils vont faire autour des bâtiments locaux qui sont entretenus par des équipements pétanques. Ensuite, on garde notre bloc d'investissement pour 2019 à Saint-Sauveur chiffré au-delà des 800 000 € dans une période où l'État nous demande de faire des économies, les budgets sont contraints. Saint-Sauveur doit encore faire des choses et pas des moindres, des travaux sur son patrimoine, des travaux sur ses équipements grâce à Orée-d'Anjou. On ne l'aurait jamais fait sans Orée d'Anjou j'en suis certain.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

(...) Sur un projet éducatif de territoire, c'est des enseignants, c'est des parents d'élèves qui viennent autour de la table discuter de ce que sont les services, de ce qu'ils pourraient devenir » (Maire CN Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Cet élu, de par son statut de maire de CN et ancien président de la communauté de communes semble avoir besoin d'une part, de convaincre, mais également de justifier ses choix. Son parti pris est donc axé sur l'offre socio-éducative qui touche les familles. Un autre élu inscrit lui aussi son propos dans le même registre, mais il est maire délégué et se trouve en deuxième ligne. Grâce à cette position qui lui épargne quelques critiques acerbes de la part de collègues peu convaincus des apports de la CN, il semble moins avoir besoin de se défendre. Il détaille plutôt les actions entreprises grâce à la CN.

« En dehors du commerce, on a une toute petite école privée comme on est dans les Mauges. On a consolidé l'école qui se gérait à titre associatif avec une périscolaire et une cantine qui étaient gérées jusqu'à cette année aussi à titre associatif. Et compte tenu des difficultés de gestion et de toutes façons nous-mêmes, avec nos ressources, on aurait été incapables de gérer ce type de service, on n'aurait pas eu les moyens ».

(Maire délégué de la Boissière-sur-Evre, 06/02/2019)

D'une CN à une autre, les constats convergent globalement. Ainsi, cette élue malgré des reproches faits à la CN, reconnaît que la CN a apporté des changements positifs mesurables en termes de services techniques, dont le plan local d'urbanisme notamment.

« ...moi je crois que la mutualisation et la commune nouvelle ont apporté aussi des choses très positives du genre, le fait d'avoir fait des services spécifiques je pense notamment à l'urbanisme où là, on est sûr quand une réponse est donnée à l'habitant, elle est précise, et elle est affirmée et elle est correcte. Hier dans nos petites communes, (...) quand on arrive dans la commune, on pense que nos budgets sont bons partout, et en fait, on s'est rendu compte bah, 80% des cas de transactions et de discussions. Sur le PLU, ah bah, on sait, on n'était pas très clean. On aurait pu se faire attaquer tous les jours, donc ça il y a des services, il y a des services spécifiques qui sont très bien. Ça c'est incontestable ».

(Mairesse déléguée de Saint-Macaire-en-Mauges, 17/12/2018).

Mais cette vision positive du service public n'est pas totalement partagée par tous. Entre bénéfice et perte, le bilan est mitigé et comme cette élue, beaucoup nuancent rapidement leurs propos. « *La commune nouvelle a apporté beaucoup en services administratifs mais en service technique, on a tout perdu. On a un service aujourd'hui qui est amoindri par rapport à avant et ça, c'est du big-bang pour les habitants, et là on a perdu toutes nos compétences* » (*ibid.*). Quand on demande à l'élue de faire un bilan de l'apport de la CN pour sa commune d'élection de 2014 (commune historique), les retombées paraissent négatives.

Rappelons-le, cette élue était mairesse de la commune (historique) la plus importante de l'ancienne communauté de communes (CC) et le siège de la CN, lieu du pouvoir. Les locaux où elle siégeait en tant que première autorité communale sont désormais partagés avec le nouveau maire. Ainsi, en devenant mairesse déléguée, elle a perdu quelques prérogatives sur son propre territoire.

Dans cinq CN sur six dans les Mauges, ce cas de figure se répète car les anciens présidents de CC devenus maires de CN étaient, à l'exception de celui de Beaupréau-en-Mauges tous maires de petites, voire des très petites communes.

A Mauges-sur-Loire, le maire délégué de la Pommeraye va plus loin et affirme que dans une certaine mesure, la création ici et là de services techniques ne sauveraient pas les petites communes.

3.1.2. Ce qu'en disent les habitants

Dans leurs pratiques quotidiennes, les habitants ont pu remarquer l'apparition de changements quant à l'accès à certains services depuis 2016.

Pour cerner cette perception, une formulation en deux temps de la même question leur a été proposée. Premièrement, il leur a été demandé de parler de l'impact de cette fusion sur votre territoire, puis d'évoquer les conséquences de la CN pour eux et pour leur territoire.

Deux constats se dégagent. D'une part, leurs réponses sont sensiblement concordantes. D'autre part, elles diffèrent sensiblement de celles des élus qui n'ont abordé la question de la distance géographique que pour parler du déplacement des centres de pouvoir et des réunions auxquelles ils étaient appelés à participer. Ils étaient en effet 39,8 % (45 enquêtés/113) d'habitants à estimer que la CN n'était pas une « *bonne chose* », et 25 % des 302 réponses à la question « *Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ?* » se rapportent à la distance des services (fig. 65). Cette part importante contraste avec les déclarations de certains élus

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

dont le maire de la CN Sèvremoine qui estime que « rien n'a changé pour les populations » en termes d'accès aux services (capture d'écran du concordancier « services » sous Iramuteq).

**** *Beaupreau-en-Mauges

externalisation des services de proximité surtout d'exploitation nébulosité éloignement du pouvoir communal que de complications réduction des aides régionales

**** *Sevremoine

la base les budgets réajustement des services plus d'impôt à payer plus d'identité moins de services proximités

**** *Chemillé-en-Anjou

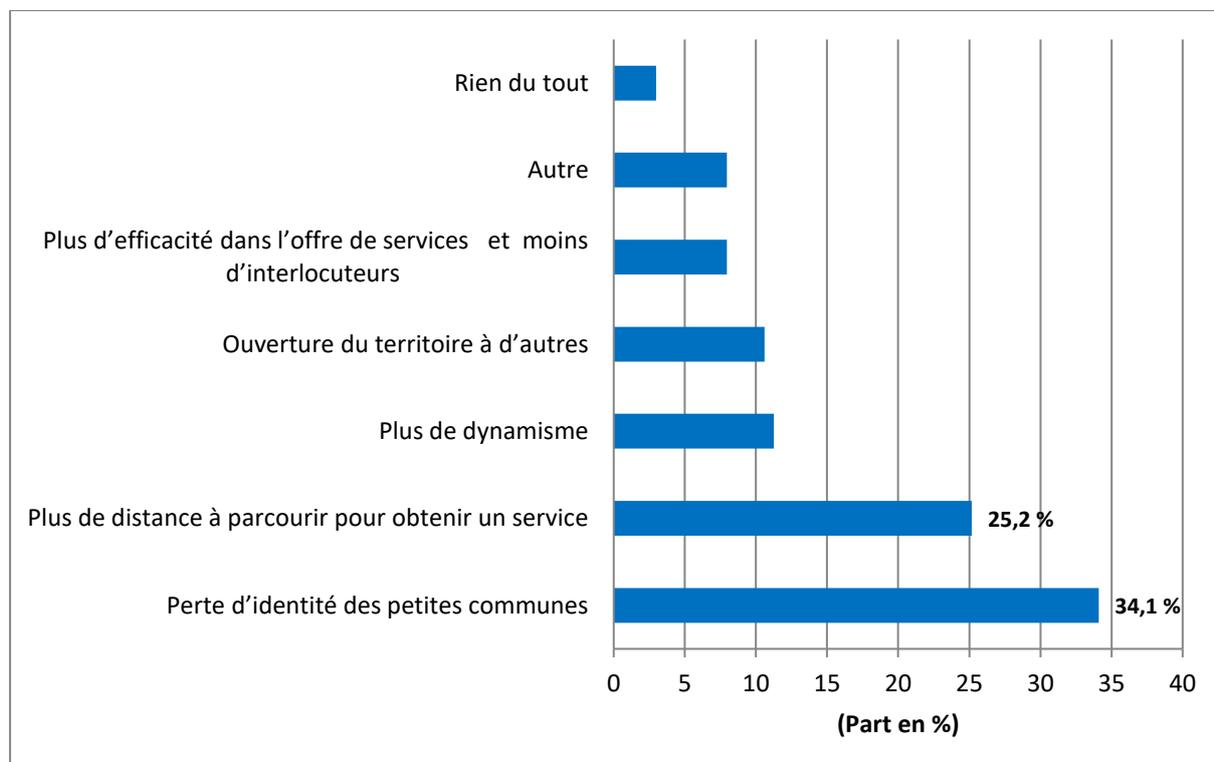
mais capacité d'investissement accru tout est régit par chemillé anjou aucune économie d'échelles désorganisation des services plan local urbanisme

**** *Sevremoine

élus responsables moins disponibles beaucoup de complication moins de services pas

Le concordancier¹⁶¹ « services » met en évidence des propos d'habitants de plusieurs CN, y compris sur le territoire de l' élu, et cela ne va pas forcément dans le sens de l' élu.

Figure 65. *Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ? (Réponses multiples)*



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (167 répondants habitants et 302 réponses)

¹⁶¹ C'est une fonctionnalité d'Iramuteq qui permet d'afficher le contexte d'utilisation du mot dans le corpus à partir d'une segmentation de texte par défaut.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les habitants ont eu le choix parmi sept modalités. Les unes vont dans le sens positif de la CN, les autres en sens négatif et la modalité « autre » permet à l'enquêté de s'exprimer plus librement. On y retrouve les deux aspects. Nous n'avons pas spécifié les services concernés, ils sont pris globalement et vont des demandes administratives courantes à celles plus techniques (service urbanisme, paiement de droits, etc.).

La modalité relative à la « perte d'identité des petites communes » compte pour 34 % des réponses. Cette part serait encore plus importante si l'on comptabilisait les éléments de réponse similaires figurant dans « autres ». Pour les habitants, la perte d'identité englobe le changement de nom, le passage du statut de maire à celui de maire délégué, ou encore leur difficulté pour identifier les « bons » interlocuteurs, « (...) *pour savoir à qui s'adresser : commune nouvelle ou commune de résidence. De plus en plus de rouages administratifs* » (Habitante de Saint-Macaire-en-Mauges, 25/11/2018). Et pour finir, ils regrettent que la CN implique « plus de distance à parcourir pour obtenir un service » (24,2 % des réponses). Dans le chapitre 5, nous avons déjà rapporté des propos d'élus et agents concernant les services déplacés ou considérés comme supprimés pour cause de mutualisation et de centralisation.

Même si elles peinent à atteindre les 30 %, plusieurs habitants à travers leurs réponses perçoivent de nombreux aspects positifs de la CN, allant du dynamisme territorial à l'ouverture à d'autres territoires et partenaires en passant par un service plus efficace, rejoignant ainsi l'ensemble des élus chefs de file au moins.

Vu la diversité des commentaires contenus dans la modalité « autres », nous y avons consacré un tableau (tab. 21) pour deux raisons essentiellement. D'une part, pour voir si elle renvoie à de nouveaux éléments, et d'autre part, pour connaître la CN de ces personnes, les éventuelles tendances quant à l'âge, le sexe ou la catégorie socioprofessionnelle.

Tableau 21. *Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ? (Modalité autres)*

Nom_CN	Genre	Age	Impact de cette fusion sur votre territoire : "Autre"
Sèvremoine	Masc.	56 – 65 ans	« Perte de son identité »
Sèvremoine	Fém.	36 – 45 ans	« Plus difficile de connaître ses élus censés être de proximité »
Sèvremoine	Masc.	25 – 35 ans	« Perte de démocratie et mise en place d'une techno-structure »
Sèvremoine	Fém.	25 – 35 ans	« Difficultés pour savoir à qui s'adresser commune nouvelle ou commune de résidence »
Sèvremoine	Fém.	25 – 35 ans	« De plus en plus de rouages administratifs. Plus de documents administratifs pour peu de choses »
Sèvremoine	Fém.	> 25 ans	« Renforcement d'un pouvoir central »
Montrevault-sur-Evre	Fém.	46 – 55 ans	« Moins d'interlocuteurs directs »

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Montrevault-sur-Evre	Masc.	36 – 45 ans	« Eloignement des décisions »
Montrevault-sur-Evre	Masc.	46 – 55 ans	« A voir plus tard »
Montrevault-sur-Evre	Masc.	46 – 55 ans	« Externalisation des services de proximité, surcoût d'exploitation, nébulosité »
Mauges-sur-Loire	Fém.	46 – 55 ans	« Plus de frais pour les habitants »
Mauges-sur-Loire	Fém.	56 – 65 ans	« Besoin de temps pour être vraiment efficace »
Mauges-sur-Loire	Masc.	56 – 65 ans	« Encore difficile à cerner »
Mauges sur Loire	Masc.	56 – 65 ans	« Perte de la proximité avec les habitants »
Mauges sur Loire	Masc.	56 – 65 ans	« C'est tout cela à la fois ! »
Chemillé-en-Anjou	Masc.	> 65 ans	« Plus de poids du point de vue économique »
Chemillé-en-Anjou	Masc.	> 65 ans	« Diminution des services de proximité »
Chemillé-en-Anjou	Masc.	> 65 ans	« Perte de notre autonomie »
Chemillé en Anjou	Fém.	> 65 ans	« Davantage de manne financière : dotation. »
Chemillé en Anjou	Fém.	> 65 ans	« Démotivation des conseillers dans les communes déléguées »
Chemillé en Anjou	Masc.	> 65 ans	« Être plus écouté à de plus hauts niveaux »
Chemillé en Anjou	Masc.	N/A	« Identité »
Beaupréau-en-Mauges	Fém.	46 – 55 ans	« Harmoniser les services et les moyens »
	Fém.	56 – 65 ans	« Petites communes en phase de devenir des communes d'ortoirs »

Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (24 réponses)

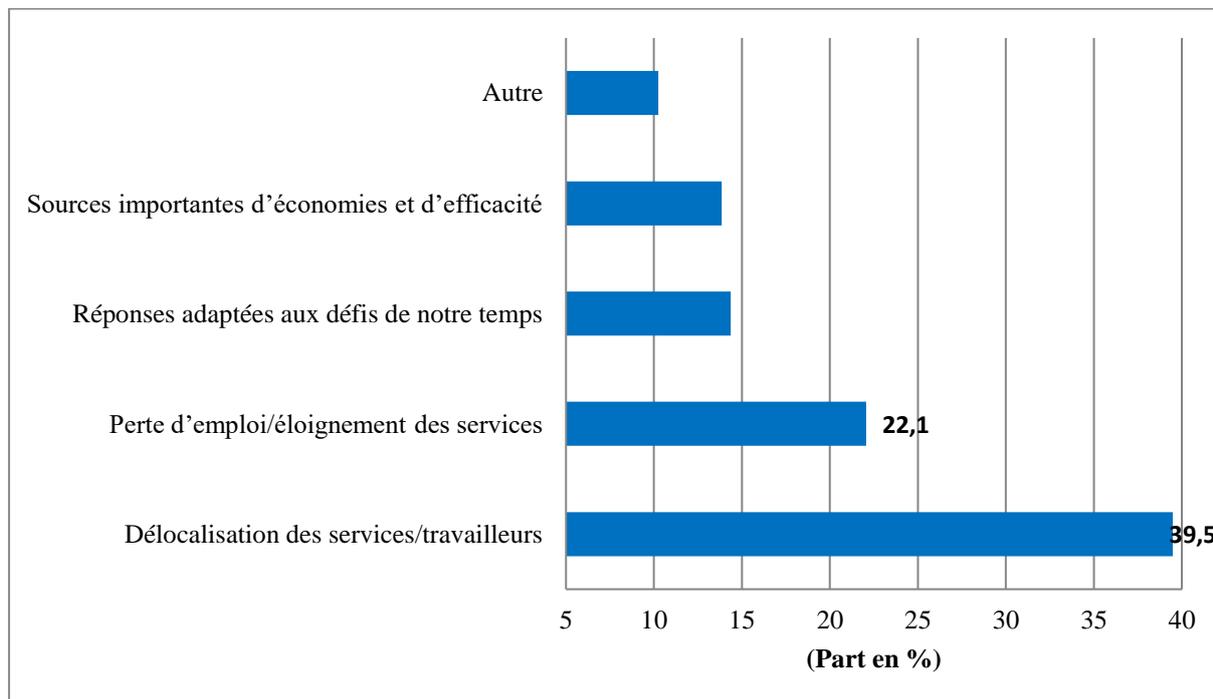
Excepté les habitants d'Orée-d'Anjou qui n'ont pas renseigné cette modalité (facultative), on constate que les avis des habitants sont mitigés d'une CN à une autre. En termes de contenu, aucune variable (CN d'origine, sexe, âge) ne permet de faire une catégorisation. Quel que soit le sexe ou l'âge, on retrouve autant de commentaires positifs que négatifs.

En ce qui concerne les conséquences de cette réorganisation territoriale pour les habitants enquêtés et leur commune (historique), les mots se ressemblent quelque peu avec ceux utilisés pour évoquer les impacts (fig. 66).

Pour les 195 réponses collectées, 39,5 % évoquent la délocalisation des services ou des agents comme étant un problème. Cette délocalisation a touché aussi bien des agents de services d'accueil que ceux de services techniques.

Comme précédemment, le commentaire dédié à la modalité « autre » a permis de mieux cerner les points de vue au-delà des réponses préconçues. Les 21 réponses proviennent des six CN, avec une quasi-égalité numérique entre les hommes et les femmes. Hormis les moins de 25 ans qui sont sous-représentés (2/21), toutes les autres tranches d'âge sont présentes de façon plus ou moins équivalente. Il y a par contre une surreprésentation des habitants de Sèvremoine.

Figure 66. « La fusion s'est accompagnée de la mise en commun des services et personnels. Quelles conséquences pour vous et le territoire ? » (Réponses multiples)



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (167 répondants habitants et 195 réponses)

Leurs points de vue varient du constat d'une « absence d'interlocuteur et services totalement hiérarchisés et cloisonnés, aucune réponse directe pour traiter le moindre petit problème local » (18/11/2018), au fait que « nos deux bourgs sont de plus en plus mal entretenus » (Habitants de la commune déléguée de St-Georges-des-Gardes, 14/10/2018). Alors qu'une habitante de Sèvremoine (commune déléguée Le Longeron) voit dans la CN le signe d'un certain anonymat, et des « délais de traitement des dossiers plus longs », un autre enquêté (Montrevault-sur-Evre, 06/03/2019) pense que la collectivité a « besoin de rodage » et de temps d'adaptation. Plus concrètement et en des termes plutôt positifs, il y a « l'embauche de nouveau personnel » (Habitant de Sèvremoine, 21/03/2019) ou le fait qu'« il y a une supérette et les commerces marchent bien » (Habitant de Sèvremoine, 21/03/2019).

3.1.3. L'offre servicielle pour maintenir ou renouveler sa population

Un lien intrinsèque semble exister entre offre de services, arrivée de nouvelles populations et maintien des anciennes. Une commune qui enregistre la fermeture de son école ou de sa

maternité intéressera peu ou pas du tout une famille avec de jeunes enfants. C'est le constat auquel est parvenue Julie Gravier. Selon elle,

« la fermeture d'un service public peut avoir des effets néfastes en cascade sur l'économie locale, l'attractivité des territoires et les recettes fiscales. [...] La charge symbolique de tels services publics est forte. En effet, « tout abandon ou retrait de ces services a des conséquences lourdes pour les usagers » (Gravier, 2020).

De nombreux élus enquêtés avaient prédit en ce sens sur le moyen terme, la « mort » de leur commune (historique) en l'absence de la réorganisation territoriale locale. En pratique, le terme de mort s'apparente à des communes qui se vident de leurs habitants, notamment les tranches d'âges de jeunes actifs, des commerces ou des écoles qui ferment. La vitalité des communes (historiques) dépend selon cet élu de Sèvremoine, de l'offre de services mais pas uniquement.

« Si on veut avoir des cœurs de bourgs dynamiques, il nous faut de l'animation, où il y ait du service public, où il y ait du service à la population, où il y ait des commerces et où il y ait euh de l'identité et du patrimoine. C'est comme ça un cœur de ville. Et si on enlève une de ces quatre composantes, on tue le cœur de ville, et on se retrouve dans des communes dortoir ».

(Maire délégué de Roussay, 17/10/2018).

Ce constat est partagé par les acteurs locaux quelle que soit leur échelle d'intervention. Il ressort d'une étude commanditée par l'ancien conseil régional Rhône-Alpes en 2013 que pour qu'il y ait cohésion sociale et territoriale, il faut avoir un niveau donné d'offres de services à la population. Et pour eux, la population précède les services car c'est en leur présence qu'ils peuvent être déployés. « *C'est plus la population qui attire les services que les services qui attirent la population* » (*ibid.*, p. 5). Pour le dire autrement, les populations ne viennent pas s'installer dans un espace donné uniquement en raison d'une bonne couverture en équipements, il y a d'autres paramètres comme l'emploi, la vie associative, la localisation géographique ou le prix de l'immobilier notamment. Par contre, leur absence ou leur raréfaction peut pousser au départ de populations. C'est en tout cas le postulat des élus des Mauges. Et la CN par sa capacité de mutualisation, de renforcement ou de rapprochement de

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

certaines services (agences postales et accueil en mairie en un même lieu), participe de cette dynamique d'offres de services. Par exemple, pour la CN Orée-d'Anjou, l'ensemble des « services fonctionnels »¹⁶² est regroupé à Drain en raison de ses capacités d'accueil. Avec la mutualisation des moyens, les élus espèrent atténuer la distance physique et compenser l'absence de certains services de proximité.

« Dans nos petites communes, il y a de la vie, il y a des associations et encore des écoles. La crainte, elle est plus là quoi. Si demain il n'y a plus d'écoles, admettons dans une petite commune, là qu'est ce qui va se passer ? Alors le fait qu'on soit regroupé en commune nouvelle, ça me rassure aussi parce que si un jour, parce que ça peut arriver, alors pour nous en premier, je ne pense pas. Mais il y a une autre commune là où l'école pourrait très bien s'arrêter et on dit on ferme l'école, et par contre, il n'y aura pas de soucis. On est en commune nouvelle. Donc on amènera les enfants de cette commune, il y aura un car qui les prendra tous les matins, qui les amènera tous les soirs ».

(Maire délégué de Botz-en-Mauges, 29/11/2018)

L'un des effets positifs de la réforme territoriale pour les Mauges est donc la capacité de ses acteurs à préserver et à accroître l'offre de services à la population (les élus évoquent souvent le service urbanisme, l'assainissement), permettant au territoire de rester attractif dans une zone géographique qui se porte bien. C'est ce sentiment global de « bonne santé » qui se dégage dans un rapport synthèse de l'Insee intitulé *Dossier Pays de la Loire* d'octobre 2020 publié par Cyril Hervy et Christelle Manceau selon lesquels, malgré l'existence de quelques disparités, « les habitants du Maine-et-Loire bénéficient de la meilleure accessibilité aux services publics de la région. Celle-ci est accentuée par la mise en place de nombreux espaces France Services et MSAP¹⁶³ sur tout le territoire ». Pour cause, les six CN sont situés

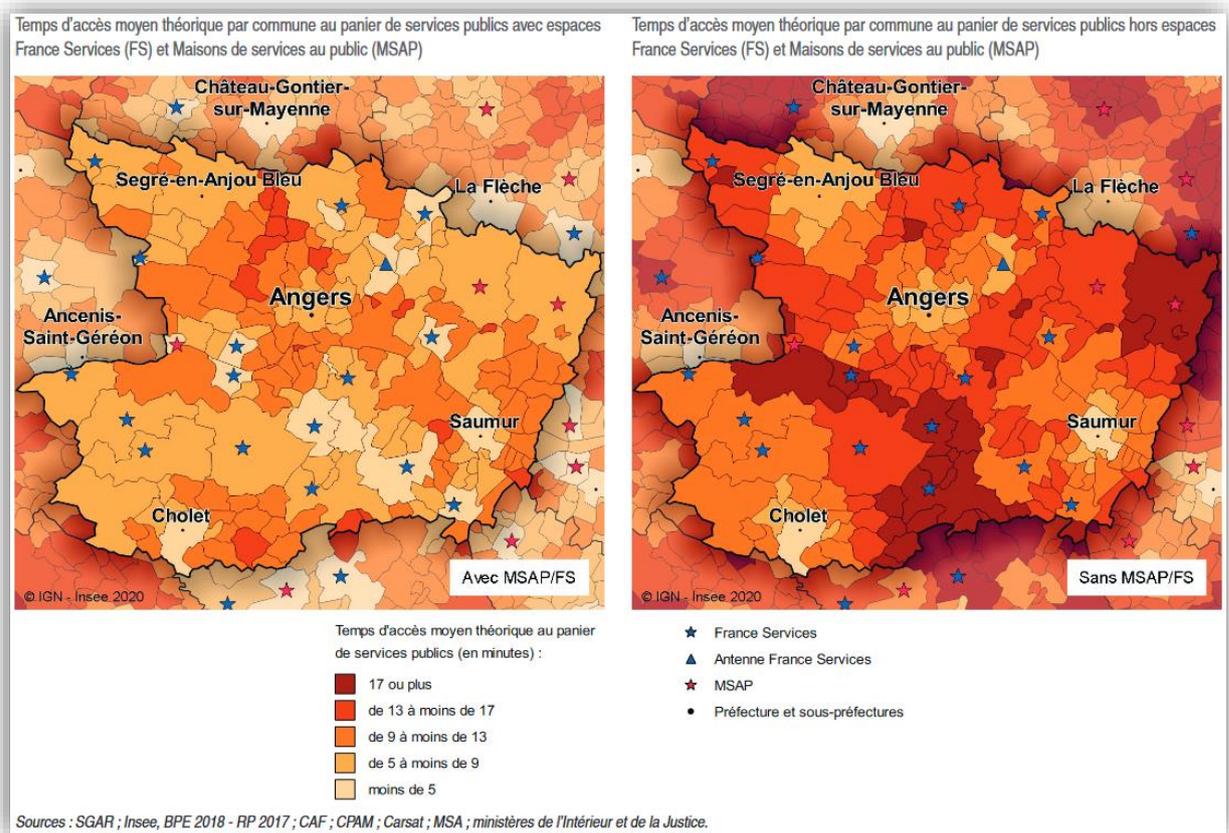
¹⁶² On peut lire sur le site internet de la CN que « l'ensemble des services fonctionnels sont regroupés à Drain », à savoir : accueil / secrétariat, affaires juridiques / marchés publics, aménagement du territoire / développement local, direction petite enfance – enfance – jeunesse, communication, culture, coordination réseau des bibliothèques, finances /comptabilité, ressources humaines, portage des repas à domicile, projets transversaux et développement durable, CCAS / action sociale, services techniques / secrétariat, sport et vie associative.

¹⁶³ La Maison de services au public est une évolution du dispositif (RSP) mis en place dès 2006. La dénomination Maison de services au public est née avec le projet de loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République qui est une structure qui propose en un même lieu plusieurs services publics, l'accueil et l'accompagnement numérique.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

à moins de 10 minutes de temps d'accès moyen théorique au panier de services publics (fig. 67).

Figure 67. Les CN des Mauges bénéficient d'un grand accès au panier de services publics



Sur les 16 espaces France Services que compte le Maine-et-Loire, 4 se trouvent dans les Mauges, dans les CN de Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou, Montrevault-sur-Evre et Orée-d'Anjou. Une des 3 MSP départementales se trouve à la limite de Mauges-sur-Loire. La concentration de ces différentes implantations fait que les habitants des Mauges ont un accès plus facilité aux services du point de vue de la distance. Nous n'avons pas les données nécessaires pour une analyse socioéconomique.

Dans les territoires, la mise en place et la gestion de l'ensemble de ces services et équipements nécessitent des moyens financiers et du personnel. On regroupe tout ceci sous la dénomination « ingénierie territoriale ». Quel est son coût ?

3.2. L'ingénierie territoriale a un coût

Au rang des mots qui font bien dans le discours, il y a l'ingénierie territoriale car « *tout le monde peut y comprendre quelque chose, y raccrocher connaissances et expériences* (Trognon et al, 2012). Vincent Piveteau, l'un de ses concepteurs, dans son parti-pris estime que plus qu'une somme des techniques, elle « *apparaît comme une institution, qui se bâtit autour de compromis successifs entre différents groupes d'acteurs. Elle est de fait un marqueur historique des politiques publiques* » (Piveteau, 2010). Il souligne également son caractère presque évident et banal dès lors qu'on parle de politiques publiques. Elles ne peuvent de fait se concevoir véritablement en l'absence d'une ingénierie. C'est en cela qu'elle est « *entendue généralement comme main d'œuvre, expertise, animation et compétences au service de l'aménagement et du développement des territoires* » (Trognon et al, 2012). Elle constitue un enjeu local car sans elle, il ne peut y avoir d'action publique à proprement parler. Parce que le territoire s'agrandit (périmètres, populations, exigences sociétales) et pour être en phase avec les exigences d'une telle évolution, les élus dans les CN des Mauges ont eu besoin de renforcer ou de donner un cadre à leur ingénierie. Pour ce faire, ils ont procédé au recrutement de personnel et à la mutualisation des moyens humains et matériels. Or, lors de la création des CN, l'une des promesses des porteurs du projet a été qu'elle n'induirait pas la création de nouveaux postes, donc de nouvelles charges financières. Mais dans la pratique, il en a été autrement. Prenons l'exemple de la réorganisation et de l'affectation des personnels vers les services centralisés. La gestion de ces transferts nécessite des ressources humaines aux compétences spécifiques.

« (...) *au fur et à mesure qu'on avance sur les mutualisations, on s'est très vite rendu compte qu'on avait des besoins qui étaient autres que le personnel qu'on avait en place, notamment pour des postes plus spécifiques qu'on a créés, et qui nécessitaient des connaissances que le personnel qu'on avait avant la commune nouvelle n'avait pas* » (Mairesse de St-Laurent-des-Autels, 02/01/2019).

Et pour ce qui est de la création des nouveaux postes, le maire d'Orée-d'Anjou assume et se justifie :

« *À l'échelle d'Orée-d'Anjou. J'ai 6 équivalents temps plein en moins. C'est vrai qu'il y a des postes qui ont été créés, ça c'est évident. J'ai un poste sur l'environnement, les élus ont souhaité avoir un chargé de mission d'environnement. On n'en avait pas dans les communes [historiques], mais ils l'ont*

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

voulu. On a créé un poste de chargé de mission enfance à la demande de la CAF pour piloter les contrats, et puis un monsieur bâtiment-accessibilité et mise aux normes des bâtiments. Voilà les 3 postes qu'on a créés. Et après, j'ai des postes dans les pôles enfance, j'ai des postes vacants liés aux départs pour x raisons qui n'ont pas forcément été remplacés parce que les entreprises ont pris la place, parce que les prestataires se sont substitués aux agents, mais aujourd'hui au moins, vous pouvez réclamer le bilan social d'Orée-d'Anjou »

(Maire CN Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Le renforcement du personnel participe donc à plus de transparence dans la gestion des affaires de la commune, puisque selon le maire, on peut, grâce à ces nouveaux postes créés, « réclamer le bilan social d'Orée-d'Anjou ». C'est un rapport annuel qui rassemble les éléments et données à partir desquels sont établies les informations et documents utiles pour comprendre et mettre en œuvre les lignes directrices de gestion d'une collectivité. Il est régi par l'article L231-1 du Code Général de la Fonction Publique. Au nombre des éléments qui figurent dans ce rapport, il y a l'effectif des agents, la caractéristique de ceux qui sont permanents par filière (administration, technique, police, animation, etc.), la part des femmes, le temps de travail, la pyramide des âges, l'évolution professionnelle, les sanctions disciplinaires prononcées, les budgets et les rémunérations, les accidents de travail, l'action sociale et la protection sociale complémentaire ; etc.

Sur cette question des avancées sociales qui sont notoires pour l'élu, l'avis des habitants est mitigé (cf. fig. 56) car c'est pour 28,2 % des réponses seulement qu'ils estiment que la mise en commun des services et personnels, et même leur renforcement ont été « des sources importantes d'économies » (13,8 %) et des « réponses adaptées aux défis de notre temps » (14,4 %).

Au total, la montée en gamme des services offerts ou leur professionnalisation a induit un coût de façon mécanique (tab. 22).

Tableau 22. « Structure des dépenses réelles de fonctionnement » de la CN Orée-d'Anjou¹⁶⁴

Année	2019	2020	2021	2020-2021 %
Charges de gestion	5 791 442 €	5 990 698 €	6 308 842 €	5,31 %
Charges de personnel	6 096 252 €	6 347 935 €	6 981 908 €	9,99 %
Atténuation de produits	124 773 €	108 415 €	106 593 €	-1,68 %
Charges financières	269 143 €	259 555 €	219 567 €	-15,41 %
Autres dépenses	83 354 €	1 034 316 €	113 283 €	-89,05 %
Total Dépenses de fonctionnement	12 364 964 €	13 740 919 €	13 730 195 €	-0,08 %

Source : <https://www.oreedanjou.fr/wp-content/uploads/2022/03/Synthese-CA-2021-Commune.pdf>

Les charges de personnel sont le premier poste de dépenses de la CN et représentent près de 51% des 13 730 195 € en 2021 et de 49,3 % en 2019. 2020, année de transition entre deux équipes municipales a vu cette part baisser à 46, %, mais au cours des 3 années observées, c'est la dépense qui a le plus progressé. L'évolution de 9,99 % entre 2020 et 2021 s'avère moindre par rapport à celle entre 2019 et 2021 qui est de 14,53 %. Cela montre bien les éléments sur lesquels la collectivité a décidé d'accentuer ses efforts.

C'est ce que révèle aussi l'enquête commanditée par la Banque des territoires en partenariat avec l'AMF (2017). Dans 76 % des cas, les dépenses ont été générées par l'harmonisation des outils informatiques et, dans plus de 50 % des cas, à celles des régimes indemnitaires auxquels il faut ajouter l'harmonisation et/ou l'extension des services (37 %) ainsi que des besoins en études, analyses et conseils. Même si elle ne vient qu'en cinquième position, 24 % déclarent l'apparition spécifique de charges liées au personnel dans le contexte de la réorganisation territoriale. Et pour davantage rapprocher les services des utilisateurs, les outils numériques sont de plus en plus développés.

4. Le numérique pour résorber la question de la distance et mieux communiquer

Nous avons déjà donné une définition du numérique (cf. p. 108), mais pour ce sous-titre, il paraît important de revenir sur la notion, au moins en termes d'usage. Les travaux mobilisés pour l'analyse emploient diverses dénominations dont internet, web, réseau, application. Il est de ce fait un mot générique au sens de Valérie Schafer (2018) pour laquelle, il y a confusion, mais qui en pratique, fonctionne. Ceci dit, le numérique est appréhendé ici comme un outil dont un des enjeux consiste à renforcer la proximité.

Quand on évoque la question de la distance géographique induite par la création des CN, de nombreux élus ont une réponse qui relève presque d'un automatisme : l'offre de services via

¹⁶⁴ Dans « Commission Ressources du 10/03/2022

internet, outil « compensatoire ». Et quand certains de leurs pairs se plaignent parfois de cette distance, ceux qui jurent avant tout par le numérique les accuseront d'être trop attachés à leur pouvoir d'élu communal, refusant selon eux d'adhérer au changement d'échelle d'action. Au-delà de ce qui peut être considéré comme étant du ressenti, le numérique est analysé dans ce sous-titre sous l'angle de l'accès au service public participant à l'attractivité du territoire.

4.1. Le numérique, un outil politique, facteur de développement socioéconomique et démographique

Pour l'Insee (2020), la France connaît, au cours des deux dernières décennies une banalisation et une intensification des échanges de données numériques. On vend, on achète, on échange, on consomme des biens et services au travers des sites internet, et en tout lieu. Mais « *ces pratiques requièrent des connexions performantes, qui nécessitent le développement d'infrastructures numériques adaptées. L'extension de la couverture numérique revêt des enjeux de cohésion territoriale et d'égalité entre les citoyens. Elle est ainsi devenue un axe prioritaire des politiques publiques d'aménagement du territoire* »¹⁶⁵. Plusieurs dispositifs dont la fibre optique ou la couverture en 4 G sont déployés par l'État pour permettre aux communes d'avoir un large accès à la couverture internet. Dans les territoires, les acteurs locaux dont ceux des Mauges se saisissent de ces opportunités en fonction des ressources qu'ils détiennent. Quelles sont les appropriations concrètes dans les Mauges ?

4.1.1. Le numérique pour donner plus de visibilité à l'activité socioéconomique

Les acteurs à tous les niveaux l'ont bien compris. La visibilité et la compétitivité des territoires passent aussi par le numérique. De nombreux travaux (Moriset, 2010) et études d'impact du numérique sur le développement territorial (réseau rural français 2014-2020) ou les territoires isolés (Terra nova, 2017) ont été réalisés. Ils postulent tous, à des échelles variées, que le numérique a un impact positif sur les territoires.

Ainsi, dans le rapport de Terra nova, Elisabeth Bargès et *al.*, (2017) font le pari que loin d'être une menace pour les 10 % des communes françaises « isolées »¹⁶⁶, la mutation structurelle de l'ensemble du tissu productif, social et politique peut répondre à l'impératif de

¹⁶⁵ Extrait de : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4309055> (page consultée en mars 2021).

¹⁶⁶ Pour Elisabeth Bargès et *al.*, (2017), sont considérées comme « isolées », les communes où moins du quart des actifs travaillent dans une aire urbaine. Celles-ci représentent 1,2 million d'habitants. L'étude souligne que ces populations vivent la transition numérique comme une menace.

développement économique et d'inclusion sociale. « *Elle est déjà une réalité, une chance et permet le désenclavement des territoires isolés* ». En ce sens, plusieurs propositions ont été formulées par les auteurs. Certaines d'entre elles sont déjà déployées : maisons des services renforcées (télétravail, e-administration, e-commerce, déploiement de la fibre optique), notamment dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19. Cette réalité et cette place incontournable du numérique dans le développement des territoires ruraux ont amené Bruno Moriset (2010) à se demander si les télécentres n'entraient pas dans une nouvelle ère grâce au numérique. En se basant dans un premier temps sur des territoires nord-américains, il explique comment et pourquoi les entreprises s'installaient à la campagne, les rendant attractives, et même pour N. Negroponte (1998) cité par Bruno Moriset (2010) de prédire une renaissance complète de la vie rurale avec de moindres déplacements vers la ville, puisque les services proposés seraient à la fois en quantité et de qualité.

En 2017, une étude menée par le Réseau rural français mentionne entre autres bénéfices du numérique, le fait qu'il crée de la valeur pour les territoires au travers notamment de la création d'emplois sur le territoire, l'ouverture à la concurrence (exemple de la plateforme Airbnb pour les hébergements temporaires) ou la vente directe pour les exploitations agricoles et autres petites ou moyennes entreprises, qui leur permet de minimiser les coûts tout en réduisant les intermédiaires. L'avantage pour ces acteurs économiques locaux est double : en plus de conserver une partie de la valeur ajoutée, leur présence sur internet fait découvrir leurs activités et leurs territoires, ce qui pourrait alimenter les flux de touristes.

Bien que les Mauges ne soient pas des communes isolées au sens de Bargès et *al.*, (2017), l'étude est intéressante à mentionner ici, car comme le met en avant l'article de Bruno Moriset (2010), elle montre comment le numérique change le regard sur les campagnes et les dynamisent par ricochet.

Sous l'angle alimentaire et dans le cadre de la Loi d'avenir pour l'agriculture, de nombreuses initiatives sont conduites par des acteurs locaux sous le nom de PAT (projet alimentaire territorial). Il consiste selon le ministère¹⁶⁷ de l'agriculture (2022), en « *des démarches de terrain, volontaires, collectives. C'est un rassemblement des acteurs intéressés par la question de l'alimentation, qui se regroupent, qui établissent un diagnostic du territoire et qui cherchent et mettent en œuvre des solutions concrètes pour répondre à des problématiques locales* ». Les PAT sont, depuis 2014, élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs des collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans et citoyens (Ministère de

¹⁶⁷ <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/84247> (page consultée le 12/07/2022).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, mai 2022), et le numérique en impulse la dynamique.

Par exemple, un territoire voisin des Mauges, le Pays du Vignoble Nantais a, pour impulser son PAT et rallier l'ensemble de ses communes membres, réalisé et diffusé sur son site internet un annuaire répertoriant les agriculteurs pour les mettre en relation avec les consommateurs et favoriser le circuit-court alimentaire (Margetic et Ohoussa, 2019).

C'est aussi le cas dans le dispositif PAT de Mauges communauté. Comme d'autres collectivités (à plus petites ou plus grandes échelles), elle a créé ou accompagné la création de catalogues de prestations et de produits locaux diffusés sur leurs sites internet dès 2016 en partenariat avec la chambre d'agriculture départementale. Ainsi, ont été mis en ligne sur son site internet, approximite.fr, www.lavadrouillepaysanne.org ou [l'association Alise](#) qui travaille à la création d'une légumerie à Mauges-sur-Loire (mise en pause pour des questions de réorganisation des services après 2016), une des six CN de l'intercommunalité.

De plus, parmi les nombreux visuels présentés sur le site (fig. 68), on lit dans le cadre du PAT 2019-2024 que Mauges communauté se donne pour objectif « *de perpétuer et de massifier la dynamique autour de l'approvisionnement local, de la réduction du gaspillage et de l'éducation alimentaire, en s'appuyant notamment sur la démarche « Mon restau responsable ».*

Figure 68. « Actions engagées dans le cadre du PAT des Mauges 2016-2018 »



Source : <https://www.maugescommunaute.fr/des-services/transition-ecologique/pat/>

Au-delà de ces possibilités qu'offre la collectivité à ses partenaires, cette diffusion de l'information la présente comme un territoire résolument engagé dans les défis contemporains (réduction du taux de chômage, transition climatique, économie solidaire et circulaire, lutte contre le gaspillage alimentaire) et qui met en lumière ceux avec lesquels elle co-construit le développement (côté supérieur gauche de l'image). Pour faciliter la lecture, imaginons comme un cadran à 4 côtés. Dans les autres côtés (supérieur droit et bas), on voit un territoire qui fonctionne en réseau, du producteur au consommateur en passant par la collectivité, ceux qui transforment et distribuent ainsi que les restaurants collectifs. C'est aussi un acteur (collectif) qui sensibilise et met en synergie, mobilise et fédère les initiatives, soutient et initie des expérimentations, etc. Le PAT des Mauges est en cela « *un véritable levier pour donner sens à la transition écologique et énergétique du territoire recomposé* » (ibid., p. 197).

Ces visuels, s'ils mettent en avant les acteurs socio-économiques, ont aussi du sens pour les habitants en quête d'autres façons de consommer, de productions locales et plus respectueuses de l'environnement.

Bien que les liens entre l'alimentation, le numérique et les recompositions ne soient pas évidents, nous en avons identifié un. Les PAT évoqués émergent au sein de territoires recomposés (CN, CC, communauté d'agglomération) ou d'espace de solidarité (le Pays du Vignoble). Dans un billet publié sur l'INRAE, Louis-Georges Soler¹⁶⁸ insiste sur l'incontournable place de l'alimentation dans la société. Même si « *l'alimentation, à la différence du livre ou de la musique, ne verra pas ses produits « virtualisés », [elle est] un besoin vital qui nécessite un flux continu de produits que l'on consomme 3 ou 4 fois par jour* ». Il poursuit en disant que le numérique favorise la vente en ligne direct producteur, les drives fermiers, la vente des coopératives, etc., initiatives somme toute encouragées par les PAT. Par leur capacité à faire communauté, par les moyens et outils dont le numérique qu'ils arrivent à mobiliser, les territoires recomposés résultant de la diminution de l'émiettement communal favorisent la connexion entre des espaces, jusqu'à attirer des personnes en provenance des villes.

¹⁶⁸ Il est adjoint à la Direction scientifique Alimentation et Bioéconomie d'INRAE, URL : <https://www.inrae.fr/actualites/futurs-alimentation-numerique> (page consultée le 09/09/2022).

4.1.2. Quand le numérique participe à la captation des néoruraux

Nous avons déjà parlé de l'accroissement des mobilités et de la fluidité des échanges qui rapprochent de plus en plus la campagne de la ville, même si le phénomène du retour à la campagne n'est pas nouveau puisqu'il date des années 1970 selon le démographe Pierre Merlin. Mais il y a eu une intensification relative du phénomène selon Greta Tommasi (2018) au tournant de 1980-1990 pour des populations en quête de nouveaux cadres de vie, plus proches de la nature, avec un logement plus grand à bas coût, mais pas uniquement (Merlin, 2009).

Il faut entendre par le terme néoruraux, « *les nouveaux habitants des communes rurales, originaires de communes urbaines, s'installant dans un espace où ils n'ont pas d'attaches familiales* » (Bouron, 2019). Pour Jean-Benoît Bouron, ce phénomène qui a contribué au retournement démographique dans certains pays dont la France, concerne une classe sociale plus ou moins spécifique : ces populations sont jeunes, diplômées et d'origine urbaine. Le journal télévisé¹⁶⁹ de France 2 comme de nombreux médias observent d'ailleurs qu'en plus d'être diplômés, ces néoruraux sont en majorité des familles avec enfants (Roullier, 2011) ou des couples. Pierre Pistre (2021) reprenant l'ouvrage de Benoît Coquard paru en 2019 fait un constat similaire, même dans les campagnes en déclin démographique du Grand Est français. Représentant la courbe nationale du solde migratoire en 2016, il démontre qu'il est positif pour les 5-9 ans, décline pour les 15-19 ans et 20-24 ans, pour redevenir positif pour la tranche des 25 ans jusqu'à 39 ans. Cela montre une arrivée importante de jeunes familles et le départ des apprenants (collégiens-lycéens et étudiants), certainement parce qu'il n'y a pas l'infrastructure nécessaire à leur formation.

Cette attirance pour la campagne se double, en plus des critères de quête de la nature, de logements plus grands, d'un autre facteur : le numérique. Luc Bossuet et Myriam Simard (2013, p. 5) en étudiant les mutations des espaces ruraux sur la France et le Québec sous le prisme des migrations soulignent d'entrée de jeu, l'influence des nouvelles technologies, en plus de la mobilité croissante des biens et des personnes sur les choix des ménages à s'installer en campagne. En effet, les nouvelles technologies dont internet permet d'estomper au moins partiellement les distances tant spatiales que psychologiques.

L'idée longtemps entretenue opposant la ville à la campagne semble s'atténuer peu à peu. Une étude réalisée par Clothilde Roullier (2011) pour le compte de la Caisse nationale

¹⁶⁹ https://www.francetvinfo.fr/economie/tendances/tendance-qui-sont-les-neo-ruraux-ces-francais-qui-retournent-a-la-campagne_3202921.html, (page consultée le 24/02/2021).

d'allocations familiales montre que très lentement, mais progressivement, la concrétisation du projet du retour des Français à la campagne s'accélère. Pour cette auteure, il sommeille aujourd'hui en chaque travailleur, « *l'espoir de se mettre au vert en travaillant à distance grâce à internet ou en effectuant des trajets rapides vers la ville* ». Même si l'étude ne cite pas les Pays de la Loire comme destinations plébiscitées par les néoruraux, la Bretagne, une Région contigüe en fait partie. Un effet de débordement profite à la région des Pays de la Loire, et donc aux Mauges dans le Maine-et-Loire. L'*Insee Références*, dans son édition de 2021, montre qu'à l'échelle des régions de Bretagne et des Pays de la Loire, seuls les départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan, de Loire-Atlantique, de Maine-et-Loire et de Vendée se retrouvent dans la catégorie de départements ayant simultanément un « dynamisme de l'emploi et de population »¹⁷⁰. L'explication semble toute trouvée : « *Un marché de l'emploi favorable attire généralement de nouveaux arrivants et une population dynamique stimule l'emploi présentiel. Ainsi, de nombreux départements allient dynamisme démographique et croissance de l'emploi entre 2007 et 2017* » (ibid.). Les données de l'*Insee Analyses Pays de la Loire n° 70 de février 2019* confirment cette tendance. Pour l'institution, près de 520 ménages par an en moyenne, âgés de 25 à 64 ans s'installent dans les Mauges, dont la moitié en couple. Ils viennent du département de la Loire-Atlantique et grâce à leurs revenus plus élevés, accèdent à la propriété. Dans une moindre mesure, certains néoruraux viennent de la ville de Cholet (la deuxième plus importante du Maine-et-Loire).

S'il est difficile au travers de nos enquêtes d'établir un lien entre l'installation des personnes et l'offre numérique à cause de leur relative ancienneté de résidence, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle celle-ci (offre numérique) participe à l'attractivité du territoire. On dénombre parmi les visiteurs des sites internet des CN, ceux qui vont consulter l'actualité, les « *informations sur les services aux habitants, proposition d'activités culturelles* » ou des « *comptes rendus de réunion* » (habitants de Sèvremoine) ou encore des « *numéros de téléphone, horaire d'ouverture* », « *des renseignements sur des associations* », « *ce qui concerne mon territoire* » ou « *tout type [d'informations] selon mes besoins* » (habitants de Chemillé-en-Anjou). Ces usages divers sont autant d'opportunités de « rencontres » entre l'administré et son territoire. C'est pour cela que les collectivités elles-mêmes se saisissent de plus en plus du numérique dans leur fonctionnement.

¹⁷⁰ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039857?sommaire=5040030> (page consultée le 13/07/2022).

4.2. Les sites internet et les collectivités : l'autre canal pour toucher plus de monde

La mise en place et l'animation d'un site internet par une collectivité n'est pas un fait nouveau pour les collectivités territoriales, et leur communication « *est progressivement devenue moins institutionnelle pour intégrer un rapport au territoire plus ouvert* » (Doutrelot et al, 2012). L'activité date des années 1980 pour les petites villes. Et elle semble à présent relativement banale pour toutes les collectivités, quelle que soit leur taille. Parmi les paramètres susceptibles d'orienter leurs contenus, se trouvent en bonne place la taille démographique, la position géographique par rapport à la grande ville. Plusieurs chercheurs (Bonhomme et Stalder, 2006 ; Doutrelot et al., 2012 ; Mainet, 2011) ont travaillé sur cette question, les premiers sur les sites de partis politiques suisses, les deuxièmes sur ceux de trois grandes villes françaises, et la troisième, sur ceux de quelques petites communes françaises.

Nous voulons pour notre part questionner les apports du numérique pour l'action publique locale et les appropriations par les acteurs. Mais avant, quelle catégorie d'espace pour les communes (nouvelles) des Mauges ?

4.2.1. Typologie du territoire des Mauges : « petites villes » ou gros villages ?

Il semble de plus en plus commode pour les communes de se définir comme étant des territoires ruraux, tant les atouts environnementaux, la convivialité, la ville à taille humaine sont vantés et l'opposition ville/campagne s'estompe. On peut y voir une occasion de se démarquer des autres entités, dans un contexte de concurrence territoriale où les territoires ne sont plus une évidence.

« Il s'agit de se référer au rural pour se démarquer de l'urbain associé à la grande ville (loin du tumulte des grandes agglomérations, dans un cadre de vie attractif) mais aussi de se démarquer du rural pour se rapprocher de l'urbain (loin de l'isolement), intégration aux dynamiques du monde moderne, dotations en équipements et services urbains » (Mainet, 2011, p. 87).

Les élus des Mauges assument et revendiquent d'ailleurs leur appartenance à cette ruralité. « *Les Mauges, c'est l'ensemble de communes rurales même s'il y a trois communes qui sont plus importantes. Ça reste très rural avec la particularité d'avoir une forte activité économique, autant l'industrie que l'agriculture* » (Maire délégué de Tillières, 08/10/2018).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Selon certains, être dans le rural favoriserait l'esprit de solidarité. *« Et puis, on n'a pas trop de ressources, enfin, on a des ressources, mais on reste un milieu rural, donc, ça nous permet d'en avoir plus. Je me dis que dans les territoires où ils ont plus de ressources, la Loire-Atlantique par exemple, ils ont moins ce besoin de mettre en commun »*

(Mairesse déléguée de St-Crespin-sur-Moine, 04/05/2018).

Mais l'opposition ville/campagne ne constitue pas notre entrée. Il s'agit plutôt ici de tenter une classification des communes des Mauges car c'est un espace dont des constituants (communes historiques notamment) peuvent se retrouver dans plusieurs catégories, allant de la moyenne à la petite ville, du bourg au village. Au regard donc du caractère récent du (re)découpage de ces communes en CN et des identités fort longtemps ancrées, nous proposons de procéder à un découpage en deux temps de cet espace proche de trois grandes agglomérations (Nantes-Angers-Cholet). On considère dans un premier temps, les communes historiques ayant au moins 2 000 habitants uniquement, puis dans un deuxième temps, les CN afin de comparer des objets de tailles proches en lien avec notre grille de lecture empruntée à Hélène Mainet. Pour rappel, sont considérées « petites villes »¹⁷¹, toutes celles dont la population est supérieure ou égale à ce seuil de 2 000 habitants au sens premier de l'Insee. Dans les Mauges, sur les 64 communes historiques réparties en six CN que compte la communauté d'agglomération, seules 20 communes déléguées (31,2 % de l'ensemble) ont une population supérieure ou égale à 2000 habitants (tab. 23).

¹⁷¹ Mais il faut le rappeler, la dénomination de petite ville varie beaucoup en fonction des acteurs et des courants de pensée. Bien que de nombreux géographes relèvent le seuil démographique à 5000 habitants pour parler de « petites villes », nous appuierons notre analyse sur le seuil de 2000 habitants ou plus, sinon notre échantillon se videra de son contenu.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 23. Triple répartition des entités et sous-entités territoriales des Mauges

CN et effectif de CH	% CH < 2000 hab. /CN	CH ≥ 2000 hab. /CN	% Petites villes (2000 à 8 000 hab.)	Total ville moyenne ⁽¹⁾
Beaupréau-en-Mauges (10 CH)	60 %	Beaupréau, Gesté, Jallais, Villedieu-la-Blouère (4 CH sur 10)	40 % ⁽²⁾	1
Chemillé-en-Anjou (13 CH)	85 %	Chemillé et Valanjou (2 CH/13)	15,4 %	1
Mauges-sur-Loire (11 CH)	73 %	Montjean-sur-Loire La Pommeraye St-Florent-le-Vieil (3 CH /11)	27,3 %	1
Montrevault-sur-Evre (11 CH)	91 %	St-Pierre-Montlimart (1 CH/11)	9,1 %	1
Orée-d'Anjou (9 CH)	56 %	Champtoceaux, Drain, Liré et St-Laurent-des-Autels (4 CH/9)	44,4 %	1
Sèvremoine (10 CH)	40 %	Le Longeron Montfaucon-M. St-André-de-la-Marche St-Germain-sur-Moine St-Macaire-en-Mauges Torfou (6 CH/10)	60 %	1
Effectif total ou moyenne	67,5 %	20	33 %	6
Types d'entités en 2020	Communes déléguées	Communes déléguées	--	Communes nouvelles

Source : Insee, Recensement de la population 2017

Lecture : Dans le tableau, **CH** = commune historique.

⁽¹⁾ Au-delà de la grande hétérogénéité des définitions, est considérée en France comme « ville moyenne », « les communes de 20 000 à 100 000 habitants, puis les unités urbaines de même taille, afin de prendre en compte le fort émiettement communal du pays » (Demazière, 2014).

⁽²⁾ Pour déterminer les 40 % de part de « petites villes » au sein de Beaupréau-en-Mauges, le calcul suivant a été fait : **(4 CH/10 CH) x 100.**

44 des 64 communes historiques formant les six CN ont moins de 2 000 habitants. Au sein des CN, les disparités sont saisissantes : avec 60 % de communes historiques de 2 000 habitants ou plus, Sèvremoine est de ce point de vue, la commune la plus « urbaine » des six. A l'inverse, Montrevault-sur-Evre, 1 seule CH a dépassé le seuil de 2 000 habitants (Saint-Pierre-Montlimart, 3 378 habitants en 2017).

On voit à travers ce tableau que les Mauges sont cette agrégation de petites communes ou villages, ce qui fonde la position défendue par ceux qui disent que leur territoire ne devrait pas être considéré sous l'angle de villes, même si désormais du point de vue administratif, on

parle de six communes (nouvelles) dont la population varie en 2017, entre 16 678 habitants (Orée-d'Anjou) et 25 983 habitants (Sèvremoine).

Notre analyse se basera sur ces nouvelles entités, en partant des sommaires de leurs sites internet comme Hélène Mainet. Qu'est-ce qui caractérise les sites internet des collectivités des Mauges ? Quelles images sont valorisées ?

4.2.2. Les sites internet : mêmes enjeux pour des acteurs et espaces différents ?

Les six CN des Mauges ont chacune leur site internet qui incluent toujours une page consacrée aux CH accessible en cliquant soit sur la carte prévue à cet effet, soit sur leur nom à partir d'une bande disposée horizontalement. Leur contenu est simple et court : leur toponyme et son étymologie, l'histoire datant pour certaines d'avant l'ère chrétienne, et pour d'autres, de la période gallo-romaine. Quelques lignes sur la géographie, son actualité (travaux en cours ou événements), une liste des entreprises et des maires qui se sont succédés depuis le XIXe siècle vient clore cette page. L'objectif de créer ces sites semble être mû par l'envie de se démarquer de ses voisins, de valoriser ses atouts, avec des variations dans les modes de valorisation.

En tant que processus, la valorisation prend naissance en effet dans « *les contextes et les événements qui représentent des bifurcations importantes dans la manière dont tel site ou objet est appréhendé par différents groupes sociaux, conjointement ou de manière divergente* » (Gravari-Barbas et Ripoll, 2010). Ces auteurs abordent la notion de site au sens du patrimoine (physique) à mettre en valeur, à construire. Même s'il ne s'agit pas de site internet en tant qu'objet de réflexion, leur réflexion fait écho à la communication qui entoure l'action publique portée par des gouvernements locaux avec des enjeux de valorisation de cette action. Dans le même ordre d'idées, la création des CN qui a induit un « *bouleversement territorial* » au sens de Gérard-François Dumont, justifie que soient mis en place des sites internet dédiés à l'information et à la communication de ce que font les acteurs, quelle que soit la taille de la commune. On conviendra avec Olivier Doutrelot et *al.*, (2014) dont l'analyse se base sur les sites internet des villes de Paris, Toulouse et Bordeaux que :

« (...) le déploiement de dispositifs en ligne serait une manière pour la communication des organisations publiques d'évoluer en intégrant les pratiques spécifiques aux échanges sur le web afin de mieux répondre aux attentes des citoyens en termes de proximité, de transparence sur son activité et de rationalité

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

des services aux publics tout en trouvant de nouvelles passerelles pour les atteindre. La réponse à ces attentes est essentielle pour maintenir une relation de confiance entre organisations publiques et citoyens » (§5).

Ces auteurs ont montré qu'en communiquant en ligne avec les citoyens, les collectivités visent une certaine maîtrise de leur communication et réussissent par la même occasion à proposer leur propre *storytelling*, tout en assurant leur mission première, celle du service public. En plus donc de la forme des pages, les collectivités travaillent la façon d'amener les différentes informations ainsi que la formulation des contenus qui mêlent postures institutionnelle et décontractée dans le discours.

Jean-Pascal Bonsignore et Marc Thébault (2018) dans leur ouvrage traitant surtout de la communication intercommunale ont exposé quelques-unes des raisons de communiquer et ont identifié les destinataires des messages qui y sont délivrés. Il est nécessaire selon eux que les élus qui gouvernent ces instances expliquent leurs actions et leur mode de fonctionnement aux citoyens, qui n'y voient très souvent qu'une technocratie qui les gouverne sans, - jusqu'à récemment -, avoir reçu mandat.

De par leurs configurations (passage de la communauté de communes aux CN), les CN des Mauges peuvent faire l'objet d'un même type d'enjeux de communication. Pour eux et dans le contexte intercommunal, la communication relève d'une nécessité de citoyenneté, d'un travail en commun et de la promotion des réalisations, privilégiant la population locale, les électeurs et les citoyens. Et les sites internet, en raison de leur souplesse, de leur capacité à faciliter l'interaction et les relations de proximité, constituent cet outil de communication de plus en plus plébiscité et les acteurs politiques ont eux aussi, intégré l'importance de ce média et l'utilisent avec professionnalisme (Bonsignore et Thébault, 2018).

Bien que la réforme territoriale soit un accélérateur du besoin de communiquer plus au travers d'internet, d'autres facteurs notamment la compétition territoriale, l'accroissement des mobilités, l'émergence de défis environnementaux, le développement de l'e-démocratie et de l'e-participation (Bailleul, 2008) poussent les acteurs urbains et même ruraux à valoriser leurs atouts par cet outil de communication. Tout ceci explique bien les raisons de la généralisation de la communication territoriale, dont le principal but reste la diffusion de l'information (Mainet, 2011, p. 75).

Selon le type d'espaces (petites villes, villes moyennes...), la proximité ou non de la structure à la grande ville, le contenu des sites internet varie, même si on peut y trouver des éléments

classiques. Parmi ces derniers, Marc Bonhomme et Pia Stalder (2006) ont identifié des similitudes, tout en étant sur des partis politiques (16 en tout). L'objectif de leur recherche était de vérifier si les pages d'accueil des sites contribuent à la démocratie électronique qu'internet est censé favoriser. Les éléments analysés vont de la structuration du site à son contenu, en passant par le rôle du logo et de son positionnement, ces auteurs ont repéré une vraie stratégie de communication. Cette communication aborde tour à tour l'histoire, l'identité et même l'actualité immédiate afin de mettre en scène l'engagement des partis politiques dans les événements du moment. Mais en optant pour l'autopromotion grâce à l'image qu'ils mettent en avant, ils poussent l'internaute à être « *davantage consommateur de politique qu'agent du débat public* » (Bonhomme et Stalder, 2006, p. 13). Notre objectif est de partir des éléments de leur grille de lecture pour exposer au lecteur les choix des acteurs des Mauges, aux deux niveaux que sont la commune nouvelle et la communauté d'agglomération. Dans un souci d'harmonisation, et peut-être de mise en commun, les communes déléguées n'ont plus de sites internet propres.

4.2.3. Les sites internet des CN des Mauges : valoriser ses atouts et communiquer sur ses actions

Dans le contexte des recompositions territoriales, Hélène Mainet (2011, p. 88) après avoir analysé le contenu de plusieurs sites internet de villes françaises est arrivée à la conclusion que l'objectif du marketing territorial « *est que chacun se retrouve dans sa ville et pas seulement dans un groupe de personnes* », spatialisant ainsi le sentiment de bien-être, le fait de se savoir appartenir à un espace spécifique, à un espace de proximité. C'est ce souci qui pousse « *les collectivités à se considérer comme des marques et à mettre en avant leur attractivité* (Doutrelot et al, 2012). N'est-ce pas ce que cherchent les acteurs politiques des Mauges à ancrer dans l'esprit de leurs administrés, de ceux qui visitent leurs sites internet ?

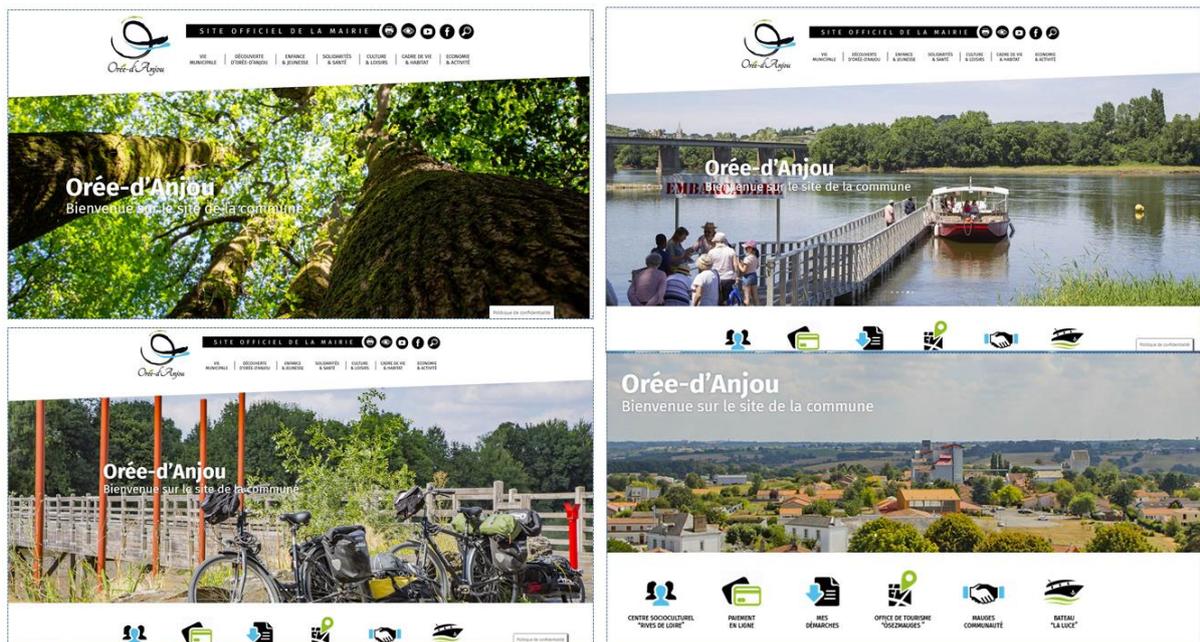
Comme l'ont souligné Olivier Doutrelot et al (2012), cette mise en lumière de l'action des collectivités et leur besoin de témoigner leur proximité aux citoyens les obligent à adopter un *design* particulier qui allie l'inclusion, la qualité du contenu et sa complétude.

La page d'accueil d'Orée-d'Anjou avec sa vue dynamique en cinq pages (dont deux sur l'eau) montre tour à tour un gros arbre symbole des ligneuses préservées, puis un étang d'eau avec embarcation invitant à la promenade (fig. 69). Cet imaginaire de lieu où il fait bon vivre se prolonge avec une autre page mettant en valeur un écrin de verdure près d'une rivière traversée par une passerelle en bois avec quelques aménagements adaptés aux mobilités

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

douces, comme en témoignent les vélos accrochés. L'internaute pourrait se projeter dans un sport de loisirs. Une vue sur le bâti avec un arrière-plan champêtre vient clôturer cette présentation de la commune en images. Cette CN a été choisie en exemple en raison de sa grande proximité à la Loire-Atlantique, et du fait que lors des enquêtes de terrain, les élus ont particulièrement mis l'accent sur cet aspect. Cela se traduit de fait dans leur communication institutionnelle.

Figure 69. Bandeaux de sites internet valorisant le paysage



Source : Portail de la CN Orée-d'Anjou, 15/03/2021

Une fois le visiteur projeté dans cet environnement détendu, il pourra accéder aux contenus dont il a besoin au travers non seulement des rubriques thématiques (vie municipale, découverte d'Orée-d'Anjou, enfance et jeunesse, solidarité et santé, etc.) organisées sous forme de barre des menus comme sur un ordinateur. Le site propose aussi un accès aux contenus au travers de symboles et dessins plutôt classiques (flèche orientée vers le bas, carte bancaire, bateau...). Ainsi, en bas de la seconde capture, le visiteur peut télécharger des fichiers, se localiser, échanger en cliquant sur les mains qui se serrent, etc.

Cette façon d'amener l'information se fait aussi sur les sites des grandes villes. Olivier Doutrelot et *al.*, (2012) ont eux aussi, au détour d'une capture d'écran du portail de la ville de Paris, constaté la présence d'un bloc de 14 items, plutôt dans l'angle supérieur droit, en face du nom de la ville qui offre un accès rapide aux services publics les plus consultés. Parmi les

avantages d'une telle disposition, il y a selon eux, la possibilité de cerner les besoins de l'utilisateur à un moment donné ainsi qu'une hiérarchisation de l'information. Plus on consulte une rubrique, plus elle est importante et touche des personnes. La collectivité a aussi misé sur l'instantanéité. Par exemple, le conseil municipal d'Orée-d'Anjou du 18 février 2021 est transmis en direct, avec 78 abonnés et 430 vues¹⁷² en l'espace d'un mois. Cette diffusion en direct et sur YouTube est en partie favorisée par la crise sanitaire du covid-19 qui ne permet pas d'accueillir du monde dans les locaux. Tout ceci montre la capacité d'adaptation de ces territoires et des moyens dont ils disposent pour faire face aux défis qui sont les leurs.

A Sèvremoine, on mise sur une présentation sobre avec en arrière-plan, un petit marché et l'actualité covid-19 (fig. 70). Sur la forme, on retrouve une « barre des menus » comme précédemment. En défilant vers le bas, la page d'accueil donne accès à un ensemble de rubriques thématiques et de fenêtres, dont la première se situe dans sa partie centrale haute. L'internaute se voit inviter et pourrait se sentir comme en présence d'un espace réel où une personne accueille et demande « *Que pouvons-nous faire pour vous ?* » Des réponses prédéfinies (emploi, enfance-jeunesse, médiathèque...) avec des liens de redirection s'affichent dès lors qu'on saisit une requête. Une des interprétations possibles est que la collectivité propose une communication ciblée, le sentiment d'aller à l'essentiel.

¹⁷² Ces 430 vues sont le chiffre affiché sur YouTube au 20 mars 2021. J'y suis allée deux fois de suite au cours de la journée. Le nombre est donc passé de 428 à 430. Cela signifie que le nombre de vues n'équivaut pas au nombre de visiteurs. Il s'agit d'un conseil municipal ayant duré plus de 3 heures et l'internaute peut avoir besoin de revenir plusieurs fois pour mieux comprendre des éléments spécifiques, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=tUPD19yQrvA> (page consultée le 20/03/2021).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Figure 70. Page d'accueil de Sèvremoine



Source : Portail de la CN Sèvremoine, 15/03/2021

Les visiteurs du site internet de Beaupréau-en-Mauges bénéficient eux aussi d'un accès direct à l'actualité de la covid-19 qui occupe plus de la moitié de la page d'accueil, sans pour autant faire de l'ombre à la classique « barre des menus » (fig. 71).

Figure 71. Page d'accueil de Beaupréau-en-Mauges



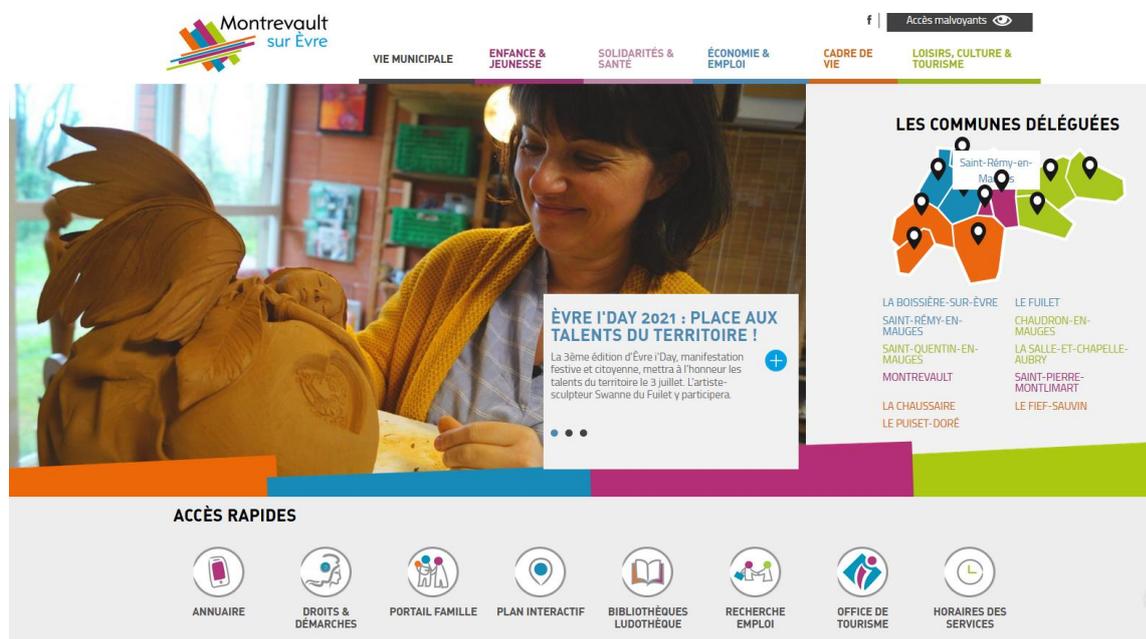
Source : Portail de la CN, 15/03/2021

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES : l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Ici, la page est découpée en petits rectangles. Les couleurs sont celles du site en temps ordinaire et plus que des mots, on mise ici sur l'image sobre. Une carte des 10 CH s'affiche en face de l'actualité covid-19. Comme pour Orée-d'Anjou, mais à un emplacement différent (angle inférieur droit), un bloc de 4 items permet un accès rapide à certains services publics (horaires des mairies, démarches administratives, organisation d'une manifestation et annuaire). Dans un territoire recomposé avec une centralisation de certains services, trouver les horaires d'ouverture de sa mairie déléguée au travers d'un clic s'avère utile et cela répond à un besoin réel des habitants. Quant à l'item « annuaire », on y trouve les adresses des associations, celles des entreprises et des services.

Tout près de Beaupréau-en-Mauges, Montrevault-sur-Evre mêle classicisme et innovation. Le site est classique par rapport aux autres en ce qui concerne la barre des menus toujours face au nom de la CN. Une place plus ou moins importante est dédiée aux communes déléguées. Et pour allier sobriété et efficacité, un bloc de 8 items disposés horizontalement offre un accès rapide (fig. 72), l'objectif restant le même que dans les autres CN.

Figure 72. Page d'accueil de Montrevault-sur-Evre



Source : Portail de la CN, 15/03/2021

A la différence des sites des CN Sèvremoine ou Beaupréau-en-Mauges, il y a un item relatif à la politique d'accessibilité pour personnes handicapées : un petit rectangle grisé et un œil

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

dessiné permet un accès à l'information pour ces personnes. L'autre caractéristique de la page est que le visiteur est attiré par le visage souriant d'une femme adulte contemplant une œuvre d'art. L'actualité en page d'accueil ne porte pas cette fois-ci sur le covid-19, mais sur la 3^{ème} édition d'Evre iDay, un événement culturel et festif. Un accent important est mis sur la culture, cela se voit dans le bloc des items avec la présence de « bibliothèques –ludothèques », et surtout de l'« office du tourisme ».

Pour finir, on retrouve à Chemillé-en-Anjou le même esprit que précédemment : découpage géométrique de la page, mise en avant des communes déléguées, mais des enfants jouant et un agenda axé sur l'activité culturelle. Si le bloc d'items est absent, l'encart réservé à l'actualité permet d'accéder aux informations sur la covid-19, ou encore la possibilité de revivre le dernier conseil municipal en vidéo. La disponibilité de ce genre de support répond à un besoin des citoyens d'être au courant de la vie de la commune quand ils le souhaitent (fig. 73).

Figure 73. Page d'accueil de Chemillé-en-Anjou



Source : Portail de la CN, 15/03/2021

Au final, les sites internet des cinq CN (Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou, Montrevault-sur-Evre, Orée-d'Anjou et Sèvremoine) accessibles au moment de notre

exploration en mars 2021 ont en commun de nombreux éléments tant dans leur forme que dans leur contenu. L'image est omniprésente sur ces sites internet, avec une mise en valeur de la campagne au travers de l'histoire, la géographie et le patrimoine des communes déléguées, ce qui est dans la même veine que les sites internet de villes plus importantes. Hélène Mainet est elle aussi parvenue à ce constat. Selon elle, « *les petites villes intégrées aux agglomérations jouent beaucoup de l'image verte et rurale* » (Mainet, 2011). D'ailleurs, les élus eux-mêmes définissent leur territoire comme étant situé dans « le triangle Nantes-Angers-Cholet », pour signifier leur proximité avec de grands centres urbains. Cela est d'autant plus vrai que Tillières (CH de Sèvremoine) se situe à moins de 40 kms de Nantes et à 30 minutes en voiture. Il faut à peu près la même durée en voiture pour une personne quittant Angers à destination de La Pommeraye (CH de Mauges-sur-Loire). Finalement, l'un des invariants de toutes ces communications est le « *constant balancement entre références urbaines et rurales* » (*ibid.*). La petite ville se compare aux autres pour s'en démarquer ou pour s'en rapprocher.

Les quelques éléments de différenciation des sites internet des CN des Mauges sont la disposition des objets, la priorité donnée à telle information par rapport à une autre en plus de contenus quelque peu différents ou innovants. Par exemple, Beaupréau-en-Mauges affiche à la marge son patrimoine environnemental et paysager, c'est-à-dire au détour de la rubrique « Découvrir et sortir » positionnée à la fin de la barre-sommaire.

Par ailleurs, on retrouve sur le site internet des cinq CN, des podcasts plutôt courts allant de la présentation des vœux du nouvel an, à la présentation des gouvernants et des autres corps du territoire (acteurs économiques, salariés, artisans, associatifs). La communication par l'image, même si elle n'est pas nouvelle a gagné tout ce territoire entre rural et urbain. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce constat : l'agrandissement des périmètres nécessite des points de convergence et l'image en est un, les moyens techniques mis en commun et le développement du tourisme vert entre autres. C'est d'ailleurs de cette façon que se présente le site de l'intercommunalité à laquelle ces CN se rattachent.

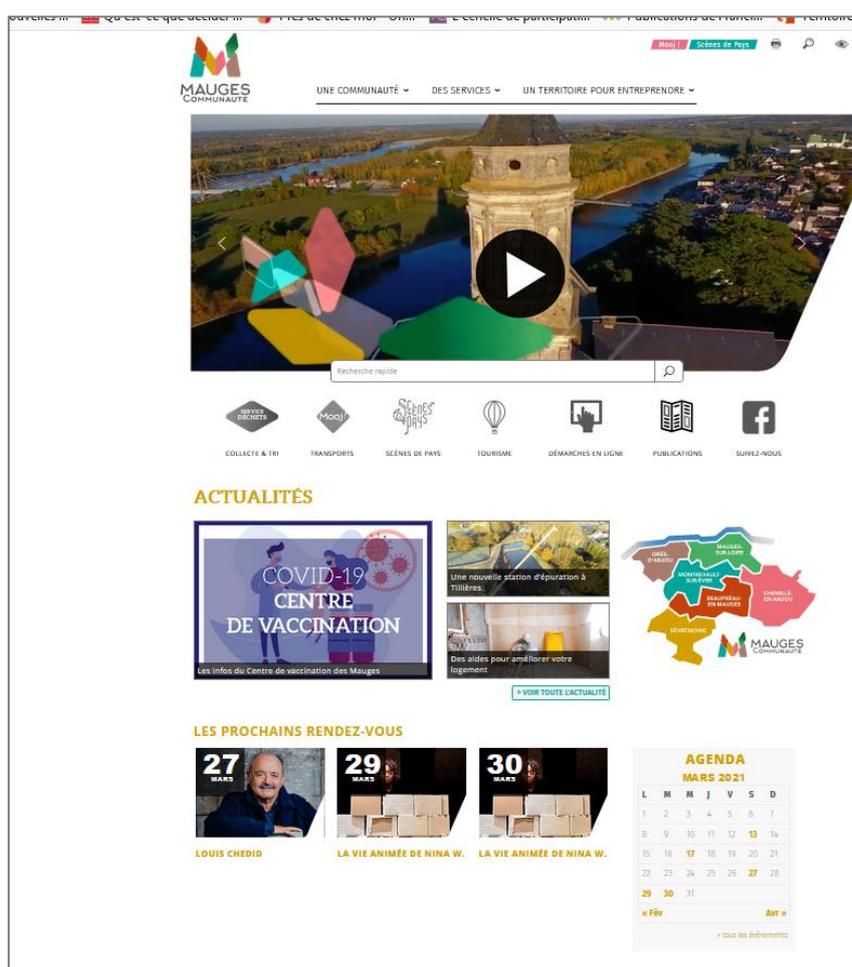
La page d'accueil du site de Mauges communauté s'offre au visiteur avec des pages dynamiques dont la première est un podcast de 2 minutes et 34 secondes titré « *Je suis les Mauges* ». Publié le 15 janvier 2021, il comptabilise 1766 vues deux mois après (fig. 74).

La communication qui est axée sur les recompositions territoriales locales présente les Mauges à la première personne du singulier (je). Aux images colorées et de formes diverses, sont associées une voix off faisant l'éloge du territoire : sa position géographique, son histoire

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

ancienne et récente, ses patrimoines et ses ressources tant humaines que matérielles. « *Je suis un territoire toujours en mouvement. Depuis que mes six communes ont fusionné, j'ai pris de la force, je rayonne, je vois plus loin. Avec mes 120 000 habitants, je suis bien visible au cœur d'une région dynamique et ouverte sur le monde. Terre de ressources et de production, mon économie est florissante* »¹⁷³ (site internet officiel de Mauges communauté, 19/03/2021). Toutes les grandes thématiques y sont abordées avec des chiffres à l'appui : emploi, économie circulaire, transition énergétique, environnement au travers du « territoire zéro déchets ».

Figure 74. Capture de la page d'accueil de Mauges communauté



Source : Site officiel de Mauges communauté, 19/03/2021

Le tourisme avec ses 130 000 visiteurs à l'année, ce sont la Loire, le patrimoine bâti, les activités de loisirs et le cadre de vie qui sont mis en lumière. « *Terre de bocage, mon*

¹⁷³ <https://www.youtube.com/watch?v=mw0-Sr6914>, (page consultée le 19/03/2021). L'ensemble des chiffres fournis sont issus de cette courte vidéo de 2 min 34.

agriculture est pleine de vitalité » (*ibid.*). Les entreprises économiques (pour la plupart) implantées dont 600 créations par an, créent de l'emploi (41 000) et favorisent par conséquent la baisse du taux de chômage (5,5 %). Des images de personnes souriantes, visiblement heureuses d'habiter ou de travailler dans cet espace viennent mettre fin à la vidéo. L'internaute retiendra l'image d'un territoire alliant activités économiques et environnement de qualité par l'omniprésence du végétal, et que décider d'y aller, c'est prendre quelque part la décision de réussir.

Même si notre propos est de montrer que les acteurs des Mauges se sont saisis du numérique pour valoriser leur territoire, il ne serait pas inintéressant de dire quelques mots sur leur faiblesse, tout en reconnaissant le caractère récent de leur conception. En dehors des sessions de « démocratie participative » organisées ponctuellement par les CN, les contenus des sites internet semblent globalement conduire vers ce qu'ont dénoncé Marc Bonhomme et Pia Stalder (2006), à savoir qu'ils font de l'autopromotion. De fait, ils incitent l'internaute à être « *davantage consommateur de politique qu'agent du débat politique* », même si le but premier de la collectivité est de communiquer sur ses actions. Hormis les formulaires de contact proposés par tous les sites ou Sèvremoine avec sa bande-fenêtre « *Que pouvons-nous faire pour vous ?* », et qui renvoie par ailleurs aux informations contenues dans les rubriques thématiques, on ne voit pas véritablement un encart où le citoyen pourrait par exemple interpellé son élu sans passer par l'adresse mail de la commune ou celle déléguée avec potentiellement un filtrage administratif. Avoir un accès direct aux élus aurait pu renforcer leur proximité avec les administrés qui semble avoir été mise à mal par les recompositions. Et pour ce qui est des onglets, celui relatif à l'« accessibilité » pour les personnes malvoyantes est vide de contenu, ce qui au final ne rajoute rien à la richesse du site et peut être contre-productif dans les efforts des autorités à davantage orienter leur public vers leurs sites internet.

Pour notre analyse, nous avons essayé de « catégoriser » le territoire des Mauges pour d'une part, comparer les objets comparables, et d'autre part, s'appuyer sur les grilles de lecture existantes pour voir si les enjeux de communication pouvaient varier en fonction du type de territoires et acteurs. Nous sommes arrivés au constat que, quelle que soit l'importance de la collectivité, la communication par voie d'internet consiste à valoriser les actions, à construire une image, à pouvoir se raconter, tout en mettant un point d'honneur sur le service public (Dontrelot et al, 2012). Nous nous sommes aussi rendu compte que les communes font

parfois la politique de la compensation ; c'est-à-dire qu'elles sur-jouent sur la qualité de vie à la campagne, masquant de fait le manque d'équipements urbains (*ibid.*, 2011).

Si depuis toujours, les collectivités ont entretenu des relations de proximité avec leurs administrés, l'espace qu'offre le numérique favorise l'interaction et tente de rompre avec la communication descendante pour parfois aller vers la co-construction de projets (horaires de bibliothèque, mise en place de mobilités douces, etc.). Mais cela reste un challenge permanent, surtout dans des territoires naissants comme les Mauges qui cherchent à imprimer une marque : « je suis Mauges », rural et dynamique, près de Nantes. Et il peut arriver que dans de nombreux territoires et pour diverses raisons, ces rencontres entre collectivités et administrés soient compromises.

4.3. Et si le numérique n'était pas aussi accessible que supposé ?

Au sujet de l'accès au numérique, le premier ministre Jean Castex présentait un dossier de presse en date du 16 janvier 2021. La couverture du territoire national en fibre optique était très partielle et inégale en 2018. Les départements comme la Vendée, les Deux-Sèvres, Le Loir-et-Cher ont moins de 10 % de couverture. A l'échelle des Pays de la Loire et de ses cinq départements, la Mayenne et la Sarthe ont une couverture allant de 30 à 50 %, contre seulement 10 à 30 % pour la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire. Ce dernier enregistre 27 % « d'exclus ». C'est un taux qui est à corrélérer avec le faible taux de couverture à la fibre qui va de 10 à 30 % seulement selon les lieux.

L'Île-de-France avec son taux de couverture spatial en fibre optique de plus de 90 % (ministère de cohésion territoriale, 2021) au cours de l'année 2020, affiche la part la plus faible d' « exclus » (21 % contre 40 % pour la Normandie par exemple).

A ces inégalités s'ajoutent des disparités spatiales en termes d'âge. Ainsi, selon une étude de CSA financée par la fondation des Petits Frères des Pauvres (2018), 27 % des 60 ans et plus (en moyenne) représentant plus de 4 millions de personnes en France n'ont pas accès à internet, soit par manque de matériel, soit à cause de la mauvaise connexion. Cette part en baisse depuis une décennie, mais qui reste importante, est corrélée bien souvent à un bas niveau de revenus ou de retraite. Dans cette étude, la sociologue Annabelle Boutet, tout en admettant que l'âge et les revenus sont des marqueurs importants de l'exclusion du numérique, invite à dépasser une vision simpliste qui ferait un raccourci entre exclusion et ces deux facteurs. Pour elle, « *on peut être jeune et avoir un usage appauvri des services numériques comme on peut être vieille et une utilisatrice très régulière et assumée des*

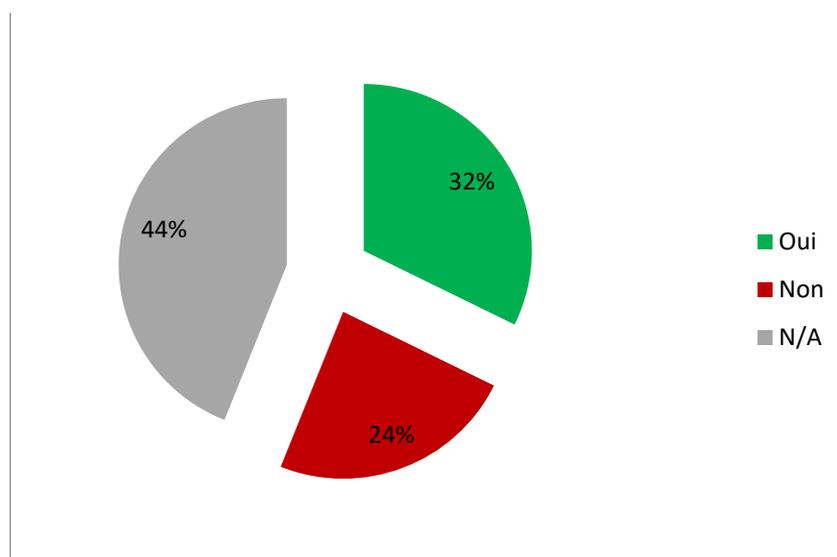
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

réseaux sociaux ». La publication de l'Insee (2019) confirme d'ailleurs ce constat. Selon l'institut, « 15% des personnes de 15 ans ou plus n'ont pas utilisé Internet au cours de l'année, tandis que 38 % des usagers manquent d'au moins une compétence numérique de base et 2% sont dépourvus de toute compétence. Environ 17 % des plus de 15 ans seraient concernés par l'illectronisme, ou illettrisme numérique. Et plus on avance en âge, plus « l'exclusion » est grandissante car les 75 ans ou plus sont davantage touchés, soit une part de 64 %.

Ainsi, en plus de l'inégale offre territoriale d'accès à internet, l'exclusion numérique est à inclure dans un contexte d'exclusion sociale, économique et/ou culturelle. De toute évidence, ce constat remet en question la politique de dématérialisation de l'action publique à l'horizon 2022, alors que c'est un enjeu fort au regard de la stratégie des élus des Mauges.

Dans ce territoire, ces deux études apparaissent comme un reflet des propos que nous avons recueillis auprès de 223 habitants. A la question, « *Chaque territoire possède un site internet. Le visitez-vous ?* », 44 % n'ont pas donné leur avis (N/A) et seul 32% déclarent que oui (fig. 75).

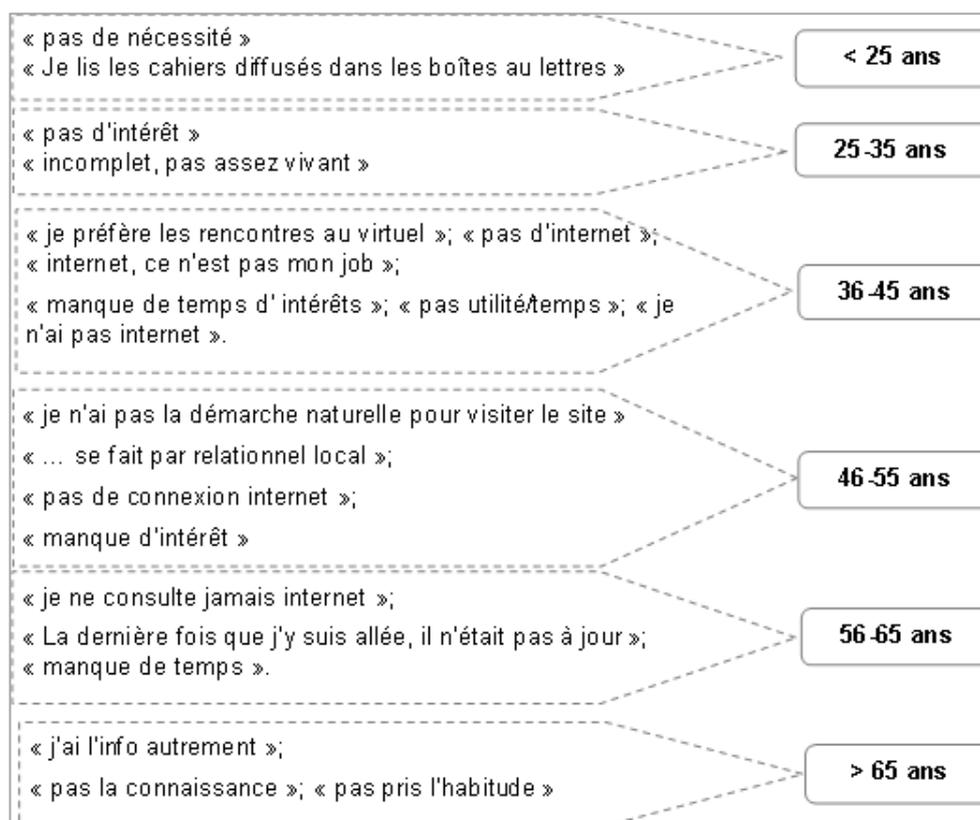
Figure 75. *Chaque territoire possède un site internet. Le visitez-vous ?*



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain (223 répondants habitants)

Parmi les 24 % (53 enquêtés) ne consultant pas ces sites, plus de la moitié sont des femmes. Et contrairement aux idées répandues, seuls 13,5 % d'entre eux ont plus de 65 ans, les quarantenaires constituant la part la plus importante de l'échantillon. Et les raisons évoquées varient du manque de matériel et de la connexion, au manque de temps ou même d'envie (fig. 76).

Figure 76. Quelques raisons liées à la non-fréquentation des sites internet des communes



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (53 répondants habitants)

On voit bien à travers ces extraits d'une part, qu'il y a le manque d'offre et de matériel qui justifie la non utilisation d'internet, et d'autre part, que tous les âges étaient concernés, à des degrés divers, avec une part relativement importante de personnes ayant entre 25 et 45 ans. Ils sont par ailleurs sans emploi. Et pour une infime partie des enquêtés, le numérique est « rejeté » par conviction, par peur d'intrusion dans leur vie privée. Et si malgré tout, certains l'utilisent, cela semble être une contrainte. Il faut « *apprendre à l'utiliser puisqu'on nous oblige à dépendre de cet outil...* » (Habitant de Tillières, 09/04/2019).

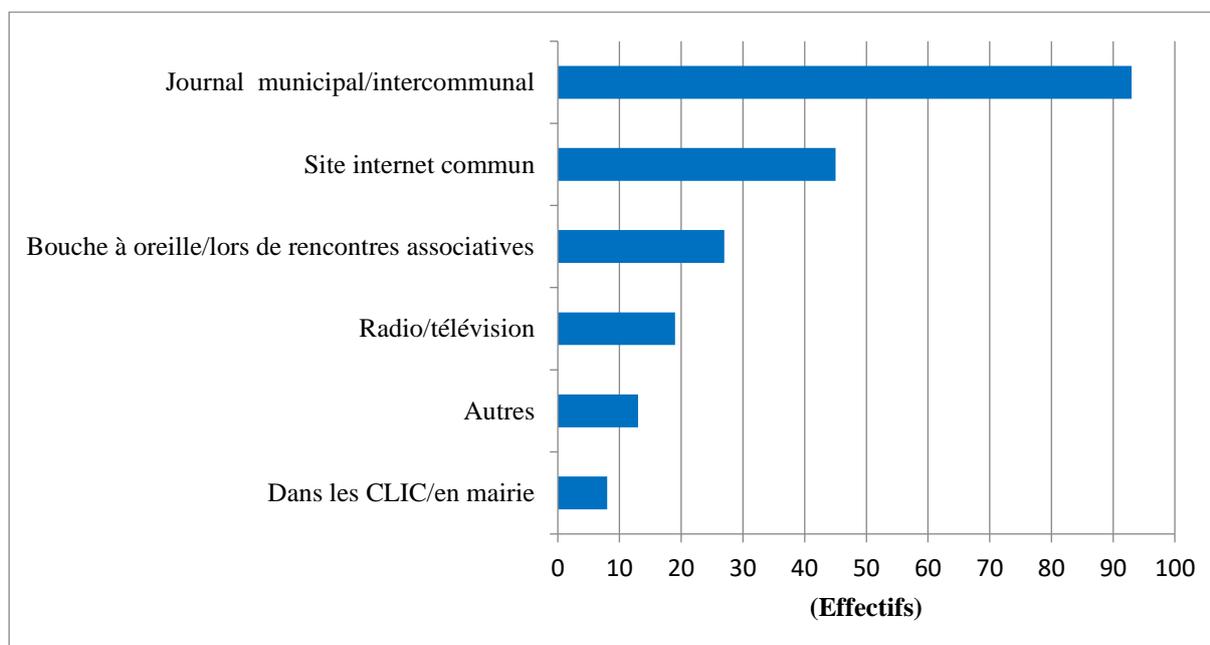
4.4. Le site internet, un canal parmi tant d'autres pour s'informer

Nous l'avons vu, le recours au numérique requiert un ensemble de dispositifs dont la connaissance, une connexion internet et du matériel. Mais le nonaccès aux contenus des sites peut parfois être un choix délibéré, celui de se suffire des canaux traditionnels d'informations et de communication. Pour mesurer la part de personnes parmi les enquêtés qui ont recours

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

aux sites des collectivités pour s'informer de l'actualité, nous leur avons demandé quels étaient leurs principaux canaux/supports ? Malgré d'importants écarts au sein des six modalités proposées, on constate que tous les canaux sont sollicités (fig.77).

Figure 77. *Quels sont vos principaux supports/canaux pour vous informer de l'actualité de votre territoire ?*



Source : Ohoussa, A., 2018/2019, enquêtes de terrain, (205 réponses habitants)

On s'informe aussi bien en mairie qu'au travers des associations, de la radio ou des sites internet de la collectivité. Ainsi, avec une part de 45,4 %, le journal municipal se révèle être le premier canal parmi tant d'autres. Dans une moindre mesure, les habitants ont recours aux sites internet de leur territoire (22 %). Viennent ensuite le « bouche à oreille » et les rencontres associatives. A titre comparatif, ceux qui s'informent à partir de la radio/télévision représente 1/5 de ceux tournés vers le journal municipal/intercommunal, soit 9,3 %. En avant dernier recours, il y a les CLIC (centre local d'information et de coordination) ou les mairies. Ceux pour lesquels aucun des précédents canaux ne convient se tournent vers la presse régionale ou nationale et les réseaux sociaux (6,3 %) ou ne s'informent pas.

Parallèlement à cette question sur les canaux d'information, il avait été demandé aux enquêtés ce que devraient faire les élus pour améliorer leurs contenus en ligne. Il est intéressant de constater que plus de la moitié des contributeurs sont ceux qui en ont fait le principal canal et ils suggèrent une actualisation régulièrement des contenus. Mais d'autres ont des demandes

plus ciblées portant sur l'accompagnement des personnes ou sur plus de démocratie participative en ligne. Il faut « *mettre en place des services d'aide aux séniors, formation, initiation à l'informatique* » (Habitant de St-Rémy-en-Mauges, 06/03/2019). Par ailleurs, il faut s'équiper, « *se doter de la fibre optique et proposer des séances d'initiation aux plus démunis* » (Habitant de la Pommeraye, 10/03/2019). Et puis « *collecter et rendre public les opinions des habitants* » (Habitant de St-Macaire-en-Mauges, 21/11/2018). Certains sont également en demande de plus de fonctionnalité, et surtout de « *Ne pas nous noyer sur des infos de 11 communes quand nous cherchons une info sur NOTRE commune* » (habitante de Montjean-sur-Loire, 20/11/2018).

Ensuite, il y a ceux qui doutent de l'efficacité de l'apport du numérique. Un site internet est « *peu efficace sur un territoire rural. La proximité humaine semble primordiale* » (Habitant de Chemillé, 30/09/2018).

Pour finir, quels enseignements peut-on tirer de cette notion du numérique ? Pour rappel, nous sommes partis de l'idée que le numérique pourrait résorber la question de la distance (géographique) et permettre de mieux communiquer dans le contexte des recompositions territoriales en ce qui nous concerne.

Il faut dire que l'appropriation de l'outil dépend de plusieurs paramètres. On peut ainsi lire sur la page internet du Secrétariat d'Etat chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative que les outils numériques peuvent aider les associations à mener plus efficacement leurs projets, à condition de savoir les choisir, d'en connaître la méthodologie et les conséquences. Il faut donc être outillé. C'est d'une part, cette quête d'efficacité qui pousse les collectivités à davantage s'approprier cet outil. Elles s'y lancent d'autre part, pour pallier à la distance et toucher plus d'administrés quand elles communiquent. Dans une approche économique, Myriam Le Goff-Pronost et Virginie Lethiais (2008) ont testé « *empiriquement l'existence d'un lien entre l'éloignement géographique des différents partenaires et l'intensité d'usage des TIC par une entreprise* ». Suivant une typologie qu'elles ont élaborée, elles sont arrivées au constat que les TIC, notamment l'utilisation des outils de coordination peuvent « *permettre d'alléger la contrainte géographique* ». La centralisation des services dans un lieu couplée au déploiement du numérique devrait permettre de résorber un tant soit peu la question de la distance géographique. Ce déploiement et une meilleure maîtrise de l'outil rapprocherait par ailleurs élus et citoyens.

Conclusion du chapitre VI

« Créer des communes nouvelles pour des espaces plus fonctionnels », tel est le titre de ce sixième chapitre. Si l'espace fonctionnel défini par ses fonctions et entendu comme celui où s'observent les dynamiques de flux qui débordent des limites notamment administratives, les CN des Mauges ont-elles satisfait à ce besoin ? Mais alors, quelles sont ses fonctions ? Les CN ont-elles pu impulser de nouvelles dynamiques ?

Dans une certaine mesure et en nous appuyant sur les découpages Insee en bassins de vie de 2020 dont les périmètres de plusieurs d'entre eux se superposent à ceux des CN des Mauges, l'idée qu'elles favorisent l'émergence d'espaces fonctionnels peut être avancée. Et ces espaces sont nés de l'optimum dimension, lui-même dicté par l'objectif gestionnaire. Puisqu'une superposition spatiale ou un optimum dimensionnel seuls ne peuvent suffire, la réflexion est à mener en prenant en compte plusieurs autres paramètres tels que les services offerts, le déploiement des politiques publiques, la gestion des ressources disponibles et potentielles.

L'émergence des CN en tant qu'espaces fonctionnels ont pour but de simplifier l'action publique et de la rendre plus efficace. Tout en étant une injonction de l'Etat, elles sont aussi censées contribuer à la baisse des coûts, et améliorer les services offerts par la collectivité. Cette visée améliorative des services est mesurable selon les acteurs par la création de certains services relatifs par exemple à la mobilité (transport à la demande, création de ligne de bus) ou aux services techniques, etc.

Sur le plan symbolique, ces espaces fonctionnels ont également donné de la visibilité aux territoires, ce qui leur permet désormais "d'aller à la table des grands".

Les besoins nouveaux et les défis d'une telle recomposition ont nécessité davantage le recours au numérique dont les TIC. En tant qu'outil qui met « *en contact des acteurs physiquement éloignés* » (Gomez et al., 2011), le numérique rapproche et atténue les distances géographiques, et peut aussi permettre la captation de publics jusque-là inaccessibles, entre autres parce que peu intéressés par le format classique des contenus diffusés. Il permet l'instantanéité, une large diffusion et l'interaction. Le numérique et partant, les sites internet des CN ont été vus comme une opportunité pour communiquer sur ses actions, pour faire du marketing territorial et « vendre » une image positive et innovante de soi. A travers cet espace, les élus tentent de se rapprocher de leurs administrés et de mettre en lumière leurs partenaires, notamment les acteurs du monde économique. Ils jonglent entre plusieurs dispositifs pour toucher le plus de personnes possible.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Mais les espaces dits fonctionnels ont pu générer également de la complexité administrative en raison des différentes commissions thématiques dans lesquelles chaque élu doit désormais s'insérer et trouver sa place.

Au niveau de certains habitants, la construction des espaces fonctionnels est à l'origine de l'allongement des distances à cause du déplacement des centres de pouvoir et d'une perte d'identité communale qui peut être taxée de "ressenti" ou d'imaginaire. C'est pour cela que les élus initient des rencontres d'échanges et de co-construction, avec pour objectif d'atténuer ces ressentis et mécontentements qui relèvent parfois du vécu.

Pour autant, ni à l'échelle des Mauges, ni à une échelle plus grande, les oppositions et mécontentements n'ont débouché sur un retour en arrière, c'est-à-dire une défusion. La dynamique est de fait définitivement amorcée et les Mauges pourraient en ce sens, servir de laboratoire d'expérimentations de cette politique publique.

Resteront en suspens certaines questions sans réponse, notamment celles du devenir des communes devenues historiques, ou encore celle de trouver un certain équilibre entre « *la commune déléguée [qui] doit être pour le citoyen la seule porte d'entrée de toutes les politiques publiques* » (Aubelle, 2016, p. 228) et la CN ainsi que l'intercommunalité qui doivent, chacune à leur niveau, s'occuper de la structuration et du déploiement des actions.

CHAPITRE VII : LA COMMUNE NOUVELLE SIGNE-T-ELLE LA DISPARITION DES COMMUNES HISTORIQUES ?

*« La fameuse « fin du territoire » n'en est jamais vraiment une, mais
plutôt la ré-énonciation d'un mode de territorialisation d'une instance
ou d'un système d'action donnés ».*

(Vanier, 2006)

Introduction du chapitre VII

A l'échelle nationale, 774 CN se sont créées, en substitution de plus de 2 500 communes. Dans les territoires où ces changements se sont produits, il s'en est suivi une situation irréversible, celle selon laquelle des entités ont perdu le statut de collectivité territoriale au profit d'une plus grande, très récente et désormais au-dessus d'elles du point de vue juridique et décisionnel.

Même si les élus ne cernaient pas tous les contours de la démarche, certains y sont allés sans trop de résistance, et ont ainsi contribué à réaliser le projet politique du gouvernement central, à savoir, réduire le nombre des communes françaises. La commune en tant que socle de la démocratie locale, lieu d'affect de vie et de valorisation de la figure du maire a ainsi été chamboulée. Que reste-t-il de la commune bicentenaire après les successives vagues de réformes, les unes sur l'intercommunalité, les autres sur la commune elle-même et qui l'ont conduite au rang de « commune déléguée » ?

En plus de ce qualificatif, le fonctionnement de l'entité a évolué : apparition d'une mairie annexe, plutôt que mairie tout court, maire délégué plutôt que maire. Restons sur ce dernier point. En effet, la figure du maire, du notable, « du bon père de famille » s'éclipse peu à peu pour laisser place à l'homme politique, plutôt rodé et « capacitaine » au sens d'Alain Faure (1992). Le terme « bon père de famille » a été utilisé par le maire délégué de St-Rémy-en-Mauges (05/02/2019) pour expliquer que la création de la commune nouvelle a obligé les élus à inscrire leurs actions dans des cadres règlementaires. Pour lui, les actions menées étaient uniquement guidées par le bon sens, sans se soucier des « protocoles ».

« Autrefois, par exemple, on faisait 3 devis sur 3 entreprises du secteur et puis on s'arrêtait là, c'est tout. Maintenant c'est systématiquement des marchés publics ouverts à toutes les entreprises de toute la France et ainsi de suite. Et puis d'ailleurs, si on veut, c'est là qu'on a moins la maîtrise qu'on pouvait avoir autrefois ».

De toute évidence, les mutations sociales et sociétales ne laissent guère de place à l'amateurisme.

Ce septième chapitre vise à questionner les représentations et les perceptions des élus comme celles des habitants sur ces évolutions qui font désormais partie de leur quotidien.

La CN signe-t-elle la disparition des communes historiques ? La réponse quelle qu'elle soit va-t-elle combler les attentes de toutes les parties prenantes ? Comment les élus des Mauges se projettent-ils dans les nouvelles configurations ? Que reste-t-il de la commune de 1789 ?

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

En plus des enquêtes de terrain, nous mobiliserons d'autres matériaux tels les photographies, les images de Google Earth et des exemples d'événements culturels organisés localement. Ces autres matériaux permettront de voir les changements en termes physiques, la matérialité de ces nouveaux centres de décision.

1. Probable disparition des communes historiques : de quoi parle-t-on ?

Le mot « *disparition* » est défini (Petit Larousse, 2003) comme l'action de s'effacer, de s'estomper, « *de cesser d'être visible* ». Bien que le mot s'applique souvent aux personnes pour évoquer la mort de celles-ci, il peut aussi être mobilisé pour évoquer celle des objets, de territoire. D'ailleurs, Benoît Antheaume et al. (2005) ne titrent-ils pas un de leur ouvrage collectif, « *Le territoire est mort. Vive les territoires !* » ? La disparition d'une chose, d'un objet permet de faire de la place à un autre, et les raisons ayant poussé à cette situation peuvent varier. Dans ce cas, que reste-t-il des anciennes communes et de ceux qui les ont dirigées ?

1.1. Les formes de disparition

Les disparitions revêtent plusieurs formes et s'interprètent diversement selon les personnes ou les situations qui les ont générées. Si la pléthore des communes est dénoncée depuis fort longtemps et qu'une réduction de leur nombre est un impératif pour les gouvernements centraux et le législateur, les conséquences et les effets induits peuvent créer des remous, des regrets, voire des envies d'un retour en arrière.

1.1.1. La disparition administrative des communes

Créer des CN a représenté pour de nombreux acteurs, notamment politiques, l'opportunité de conforter l'existant, de renforcer les liens et de monter en gamme en termes de services rendus à la commune.

Dans le cadre des reconfigurations territoriales ayant concerné dès 2014 les régions (administratives) et les communes, au moins sur les cartes administratives, les nouvelles entités créées ont effacé celles plus anciennes. Elles ont repris le statut juridique de celles dont elles sont nées. Quelques mois après la création des CN, il est difficile de voir figurer dans les documents produits par des services de l'Etat, les contours ou les noms de certaines communes. Sur le site internet de la préfecture de département, de celui de l'observatoire des territoires ou de l'ORES, ou dans la base récente des données de l'Insee - code géographique à la date du 19 avril 2021, les communes des Mauges telles que connues n'existent plus. Pour retrouver les nom et périmètre des communes historiques, il faut recourir à d'anciens documents, ceux édictés avant la mise en œuvre de la réforme.

C'est pour atténuer cet effet d'effacement des noms que l'AMF (2016) préconisait que « *selon le contexte local, le nouveau nom [de la CN] aura tout intérêt à reprendre le nom de l'une des*

communes fondatrices, à s'appuyer sur le nom de la commune ayant une visibilité culturelle ou touristique plus marquée ». Dans le cas des regroupements autour de 2 ou 3 communes historiques, le scénario est réalisable, mais comment faire pour des regroupements plus importants ? L'équilibre semble difficile à trouver. Soit la CN reprend le nom de la plus importante des communes historiques (cas de Beaupréau-en-Mauges), soit le nom part d'une structure préexistante (cas de Montrevault-sur-Evre). Dans ce second cas, l'ancienne commune Montrevault n'est pas la plus importante démographiquement, mais elle est le siège de l'ancienne communauté de communes (Montrevault communauté) de laquelle est née la CN. Dans tous les cas, en se référant à la nouvelle carte administrative, ce nouveau nom fait de l'ombre aux 10 autres communes historiques, dont Saint-Pierre-Montlimart qui à elle seule cumule pourtant 21 % de la population. Comment les élus, premiers concernés s'accommodent-ils de ces changements ?

1.1.2. CN : une accommodation diversifiée à la « disparition » de la commune

Si la CH (commune historique) n'existe plus, un autre terme peut-il prendre la place ?

Au travers d'un travail de pédagogie et en s'appuyant sur des modes de gestion qui leur sont propres, certains élus conçoivent l'idée d'une transformation de leurs communes déléguées (CD) en quartiers ou quartiers-villages, mais chacun avec son interprétation. En pratique, pendant qu'un élu découpe son territoire en quatre quartiers regroupant environ 1 500 habitants, un autre, au sein d'une autre CN se projette dans un quartier constitué de deux CD de plus de 5 000 habitants. Le terme de quartier peut aussi prendre le sens de découpages par secteur géographique (est, ouest, centre). Ainsi, la mairesse déléguée de St-Laurent-de-la-Plaine (16/11/2018) imagine un « *quartier tout le long de la plaine, comme à Angers. Aujourd'hui, on parle de quartier St Serges, quartier Lafayette, quartier où il y aura du monde, le ralliement du centre, je ne sais pas quoi, on fera des quartiers* ».

On constate par ailleurs que le terme « quartier » s'accompagne aussi des mots réunions ou conseils pour dire « réunions de quartier », « conseil de quartier ». L'idée véhiculée c'est d'être proche des gens, d'aller à leur rencontre et de les entretenir par petits groupes. « *Il y a une échéance en 2020 avec une réduction importante de conseillers municipaux, moi il m'a semblé nécessaire d'aller vers les gens. Donc à partir de là, je me suis dit comment on fait. Finies les grandes messes, donc on fait des réunions de quartiers* (Maire délégué de Mesnil-en-Vallée, 27/11/2018).

Cet imaginaire du « quartier » s'inscrit dans la logique de la démocratie de proximité à laquelle travaille l'ensemble des acteurs politiques. Et il est intéressant de signaler que dans bien des cas, le quartier est conçu par ces personnes dans la stricte vision des politiques publiques, celles renvoyant au déploiement des services. Mais, quel est concrètement le sens du mot quartier ? N'est-il pas détourné de son sens étymologique et sociologique ?

Dans le *Dictionnaire de géopolitique*, Béatrice Giblin-Delvallet le définit comme « *les diverses parties d'une ville [...], des lieux de vie pourvus d'une certaine unité du fait de ses caractéristiques architecturales et de son type d'activités* », (Giblin-Delvallet, 1995) avec des représentations ou avec une connotation politique (quartiers de gauche, quartiers de droite). Or, les motivations des acteurs des Mauges à opérer ce découpage ne sont ni une spécialisation des espaces, ni une nuance politique.

De façon plus large, le *Petit Larousse* (2003), en plus de rappeler que c'est une « *division administrative de la ville* », explique que c'est « *l'espace qui environne immédiatement, dans une ville, le lieu où l'on se trouve, en particulier le lieu d'habitation* ».

Avec l'utilisation du mot quartier comme nouveau repère, les acteurs des Mauges semblent être en opposition avec d'autres valeurs qui leur sont chères : l'esprit villageois ou leur indépendance vis-à-vis du centre urbain qui permet d'être en communauté avec des droits et devoirs et une relation sociale imposée. Or, dans un quartier, on retrouve une multiplicité de situations qui fait que l'individu habite ici, mais appartient à plusieurs groupes sociaux et travaille souvent ailleurs. Et la mobilité croissante de cette frange de la population constitue un facteur de dilution d'un possible ancrage local, une précarisation des proximités socio-spatiales (Piolle, 1990). Georges Pérec (2000) dépeint, à partir de ses expériences, l'image du quartier comme « *la portion de la ville dans laquelle on se déplace facilement à pied ou, [...] la partie de la ville dans laquelle on n'a pas besoin de s'y rendre, puisque précisément on y est* ». Pour l'auteur, c'est par hasard si quelques-uns de ses amis habitent le même quartier que lui. Plusieurs auteurs cités par Grafmeyer dont Chalas et Dubois-Taine (1997) expliquent de ce fait, que le quartier en tant que forme socio-spatiale serait en déclin.

Nous pensons qu'il serait probablement préférable de parler de quartier-village ou de village tout court dans les Mauges plutôt que de « quartiers ». Yves Grafmeyer (1994) cité par un anonyme¹⁷⁴ propose quelques caractéristiques de ce village-quartier où les individus seraient

¹⁷⁴ http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2000.clement_c&part=18974, consulté le 29 avril 2021.

enracinés depuis des générations, avec des activités nécessitant peu ou pas de mobilités. Ce village-quartier aurait :

- une homogénéité des peuplements et des modes de vie,
- une forte identification à un petit territoire regroupant l'essentiel des relations de sociabilité,
- une existence centrée sur l'environnement humain du quartier plus que sur la maison,
- une densité des interconnaissances dans un espace local où se déploient d'efficaces réseaux d'entraide qui sont aussi des instruments de contrôle social du voisinage,
- des élus défendant les mêmes causes, et appartenant probablement aux mêmes catégories socioprofessionnelles et nuances politiques (sans étiquette par exemple).

Le surinvestissement du mot quartier par ces acteurs s'explique certainement par le souci de s'inscrire dans une modernité, d'utiliser un mot plutôt usuel et dans l'ère du temps, s'épargnant ainsi une mauvaise interprétation qui résulterait de l'emploi d'un mot lexicalement mal connu. Quoiqu'il en soit, le discours qu'ils ont adopté montre une acceptation de la réorganisation politique locale et leur capacité à s'accommoder, en attribuant des noms aux situations et aux choses.

Dans les esprits, les découpages anciens subsisteront et leur mémoire sera entretenue. C'est du moins la conviction de nombreux élus.

1.1.3. Le gentilé, l'adresse postale : des éléments identitaires qui évoluent

Depuis toujours, caractéristique essentielle d'un territoire, le nom dont celui des CN s'avère être une question en soi qui focalise le débat lors de la phase de projet, au même titre que les effets fiscaux de la fusion. Pour Frédéric Giraut étudiant les noms des communes nouvelles à l'échelle nationale, le nom, « *c'est là que se joue l'identité et l'image de la future entité, de même que la place symbolique des localités constitutives* » (Giraut, 2020). Le nom, en tant qu'étape de la formulation d'identité est une retranscription du territoire, du lieu. Anne-Laure Amilhat Szary (2008) reprenant Blanc-Pamard (1999) dira que « *la toponymie est une mémoire du vécu ; elle archive le territoire* », (Amilhat Szary, 2008) pour signifier la charge émotionnelle, et sa capacité à marquer les esprits. Certains noms de lieux suffisent à évoquer des souvenirs ou une identité propre : rue de Solférino dans le VII^e arrondissement de Paris (siège du parti socialiste de 1980 à 2017) ou le 36 quai des Orfèvres à Paris (pour la police judiciaire) renvoient bien plus qu'à de simples adresses postales. Ce sont des lieux de pouvoir,

de constructions sociales et d'imaginaires collectifs. Mais depuis 4 ans, des changements sont intervenus : transfert dans un plus petit siège pour le premier lieu, et déplacement pour le second (Porte de Clichy).

Revenons aux CN. Parmi les nombreux changements intervenus en 2015, le nom des lieux a fait l'objet de réflexions, voire d'inquiétudes de la part des acteurs dont l'AMF. En plus du gentilé qui change pour les habitants, l'adresse postale a elle aussi été modifiée. Les élus, par peur de brusquer les habitants, n'osent pas encore, dans les échanges les nommer par le gentilé de la CN. Or, logiquement, les habitants des 9 anciennes communes de la CN Orée-d'Anjou s'appellent désormais des Oréens, et des Belprotains pour la CN Beaupréau-en-Mauges. Cette situation paraît secondaire et sans importance à première vue. Mais la question prend de l'importance dès lors que ce changement est associé aux adresses postales, à la distribution du courrier, au déplacement des services de secours, à la localisation des entreprises. L'AMF (2016) en anticipation des aspects suscités, a élaboré un memento à destination des collectivités, invitant à l'observance de quelques règles pouvant faciliter le quotidien des personnes et des entreprises.

Dans des cas particuliers, des solutions spécifiques ont été trouvées. En effet, en France, il n'existe pas de code postal pour toutes les communes. Historiquement, un numéro de code postal est attribué aux communes disposant de bureaux de poste distributeurs de courriers. Celles qui n'ont pas de bureau de poste se voient attribuer les codes des bureaux de rattachement. Cette situation était sans conséquence jusqu'à la création des CN où il faut désormais accoler le nouveau nom au code postal de la commune fondatrice concernée. Or, c'est le numéro Insee de la commune siège (Saint-Macaire-en-Mauges pour Sèvremoine, Champtoceaux pour Orée-d'Anjou) qui est automatiquement attribué à la CN. Par conséquent, cette opération rend inactifs les numéros des communes fondatrices, et même le nom de la CN se substitue à celui de la commune siège devenue déléguée, qui auparavant servait à la codification dans les bases de données de certains organismes. Nous avons présenté cette forme de disparition au travers de la figure n° 18 où les limites administratives visibles (6 codes-couleurs) sur la carte des Mauges étaient uniquement celles des CN.

Afin d'éviter certaines erreurs de géolocalisation, l'AMF a proposé que soient renumérotées certaines rues homonymes présentes dans plusieurs communes fondatrices d'une même CN. Elle s'appuie sur l'exemple de la CN Beaussais-Vitré¹⁷⁵ où le nom « rue des écoles » se

¹⁷⁵ CN de 976 habitants en 2018 (Insee, 2020), elle est créée en 2013 autour de deux communes fondatrices et située dans le département des Deux-Sèvres, région Nouvelle-Aquitaine.

retrouve dans chacune des deux communes fondatrices. Dans ce cas, elle préconise pour la première, une numérotation allant de 1 à 25 et de 101 à 132 pour la seconde. En reprenant nos exemples de départ du 36 quai des Orfèvres, ou de l'alternative de la re-numérotation de la « rue des écoles » pour la CN Beaussais-Vitré, on voit bien que la disparition d'un numéro peut contribuer à « diluer » l'identité d'un lieu.

Ces micros changements peuvent avoir des répercussions importantes sur le quotidien des populations allant jusqu'à être perçu comme un changement de paradigme en termes politiques. C'est le constat qu'a fait Anne-Laure Amilhat Szary (2008) à propos du cas chilien quand il s'est agi de modifier la carte administrative. L'enjeu toponymique aura révélé un impact plus important que celui envisagé lors de la création de deux nouvelles régions qui ont perturbé la numérotation (chiffres romains) en usage pour désigner les entités territoriales du nord au sud. Parce que la nouvelle numérotation ne permet plus de suivre l'ancienne progression nord/sud, et ce malgré leur caractère, « *l'introduction d'un débat toponymique apparaît comme la marque d'une certaine reconquête de la démocratie locale* » dans un pays longtemps marqué par un régime dictatorial. C'est dire qu'il reste des ressources à valoriser dans les périodes où des bouleversements interviennent.

1.1.4. D'autres « disparitions » institutionnelles mises en débat : le département

D'abord, de simples découpages administratifs à leur naissance en 1790, les départements deviennent des collectivités territoriales sous la III^e République en 1871 avec l'élection des conseillers généraux, prenant progressivement une place de choix dans le quotidien et l'imaginaire de nombreux Français (Guanz, 2009). Mais le département est l'objet depuis quelques décennies de critiques en ce qui concernant son efficacité et sa place face à l'émiettement territorial, soit l'empilement des niveaux Etat-Région-Département-Intercommunalité-Commune selon Maud Bazoche (2013). Dans ce cadre, et en défaveur de son maintien, la commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali réunit en 2008 prône un renforcement des régions et intercommunalités. Un système transitoire faisant émerger des élus territoriaux seuls était prévu pour en faire une composante des régions en « *prélude à leur « évaporation » selon l'expression du Comité Balladur* » (Frinault, 2012). Les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) sont allées dans ce sens, le vidant un peu plus de ses compétences.

La « disparition » d'une entité passerait donc par l'affaiblissement de son poids économique et politique. La métropole de Lyon s'est substituée depuis janvier 2015 au département des

Bouches-du-Rhône. Dans une logique plutôt économique, la métropole du Grand Paris rassemble Paris et les communes des départements de Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne ainsi que sept communes de la grande couronne (6 de l'Essonne et 1 du Val-d'Oise).

Dans le cadre de la réforme territoriale, l'institut LH2 en partenariat avec la Presse Régionale, ont sondé 5505 Français âgés de 18 ans et plus en juin 2014 *via* internet sur le projet de redécoupage régional et leur degré d'attachement aux différentes institutions. Il ressort de l'étude que l'attachement des sondés au département est moins important que s'il s'agit des régions. En Bretagne par exemple, 90 % des 601 sondés sont attachés à leur région contre 74 % pour les départements qui la composent. Et cet attachement est encore moindre pour les Ligériens (50 %) et les Franciliens (46 %). L'attachement ou non à l'institution départementale ne s'explique donc pas de *facto* par le fait qu'on se trouve dans un territoire urbain ou rural. L'autre enseignement de cette étude est qu'il y a une acceptation différenciée du département en tant qu'institution. C'est ce que vont par ailleurs révéler les enquêtes menées auprès des acteurs locaux dans les Mauges.

Contrairement à l'idée répandue soutenant son maintien dans les territoires ruraux, les propos sont plus nuancés dans notre terrain d'étude : 46,8 %¹⁷⁶ de « oui » pour la suppression contre 53,2 % de « non ». Pour de nombreux élus, les EPCI à fiscalité propre et des communes de plus en plus grandes rendent obsolète cet échelon. « *Avec des communautés d'agglomération de plus en plus grandes, les départements n'auront plus leur place d'échelon de proximité* » (Elu de Sèvremoine, 22/10/2018).

Mais la position change radicalement quand les intérêts sont mis en jeu. Si pour de nombreux élus, l'échelon départemental semble dépassé, les 131 habitants ayant donné leurs avis pensent à plus de 80 %¹⁷⁷ le contraire. Comment expliquer cet éloignement idéal des habitants et des élus dans ce même territoire à propos de l'institution départementale ? Outre l'ancrage territorial très ancien de cet échelon, Nacima Baron-Yellès (2009) pense qu'il est une collectivité territoriale très visible pour les Français en raison des missions rendues : intervention en faveur des personnes handicapées et âgées ou aux faibles revenus (minima

¹⁷⁶ Ils sont 156 enquêtés élus à avoir répondu à « La question du devenir des départements se pose. Doivent-ils disparaître selon vous ? ». L'enquête s'est déroulée exclusivement en ligne sur l'application LimeSurvey entre avril 2018 et mai 2019.

¹⁷⁷ Les enquêtes auprès des habitants se sont déroulées sur la même période que celle des élus, en ligne, en-à-face ou par courrier postal. Sur les 234 habitants ayant participé à l'enquête, 131 ont répondu par oui ou non. Comme pour les élus, nous avons volontairement omis les 105 enquêtés sans avis. De toute façon, l'écart entre le oui (11 %) et le non (45 %) restera important même si les N/A (44 %) étaient pris en compte.

sociaux). Le département par ailleurs construit, entretient et fait fonctionner collèges et routes. « *Après la commune, c'est souvent au département que la population s'identifie le plus facilement* » (*ibid.*, p 10). Au final, la question de la disparition du département est à traiter au cas par cas, car certains militent pour son maintien dans les territoires ruraux peu denses et isolés. Et bien des symboles resteront, par exemple, l'inscription du département sur la plaque minéralogique en vigueur depuis 1950 a acquis un caractère obligatoire en janvier 2009 à l'issue de la marche en mai 2008 des députés du collectif « *Jamais sans mon département* ». Revenons maintenant aux élus locaux et à la question de leur représentativité.

1.2. La représentativité des élus locaux en question

Le maire et ses adjoints sont les représentants de l'État dans leur commune. Le maire s'appuie sur un conseil communal pour réaliser les missions qui lui sont dévolues au titre de la loi. L'effectif du conseil varie en fonction du nombre d'habitants. La réforme territoriale en dépit des nombreuses concessions a réduit leur nombre. Luc Rouban (2020, p. 21) dira que « *pour qu'il y ait maire au sens moderne du terme, il faut qu'il y ait commune* ». Or, juridiquement, certaines ont disparu en devenant des communes déléguées ou historiques.

1.2.1. La création des CN réduit les effectifs des élus ruraux et leur marge de manœuvre

Les élus sont issus ou habitent depuis de nombreuses années dans leurs communes d'élection et sont pour certains des autochtones. Ils se revendiquent du territoire. A titre illustratif, à la question « Depuis quand habitez-vous cette commune ? », 65 % des 43¹⁷⁸ enquêtés élus de Beaupréau-en-Mauges ont déclaré habiter leur commune « depuis plus de 20 ans » contre seulement 2,3 % moins de 5 ans. En cumulant ceux qui habitent « depuis toujours » à ceux dont l'ancienneté dépasse 20 ans, on arrive à 79,1 %. Ils sont par ailleurs membres d'associations locales, montrant ainsi leur intérêt pour la vie locale. Cette implication explique bien souvent la confiance que leur portent leurs administrés en les plébiscitant lors des élections. Il existe de nombreuses études sur la sociologie et le profil du maire en France (Le Bart, 2003 ; Koebel, 2012 et 2014 ; Rouban, 2020). Les unes portent sur l'évolution du métier du maire, leur catégorie socioprofessionnelle, et les autres, sur les manières dont ils ont su s'adapter aux différents changements intervenus notamment depuis les lois

¹⁷⁸ Les enquêtés ont le choix entre 5 modalités différentes à savoir : « < 5 ans », « 5 à 10 ans », « 10 à 20 ans », « Plus de 20 ans » et « Depuis toujours »

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

décentralisatrices. Frédéric Nicolas et *al.* (2019), dans un dossier collectif intitulé « La fabrique (et le travail) du personnel politique rural » se demandent d'ailleurs d'où venait la « *légitimité relativement préservée des élus locaux et ruraux ?* » alors que la crise de confiance entre les citoyens et les politiques ne faiblit pas. Cette forme de sympathie représentative peut paraître contradictoire avec la crise de confiance que connaissent les élus au niveau supérieur (députés, sénateurs, président de la République). Mais le taux de participation a quelque peu baissé en 2020. Si la question de la représentativité s'analyse à la lumière du degré de confiance vis-à-vis d'eux par les populations, elle peut aussi s'analyser par rapport à leur effectif qui s'est réduit dans le cadre de la réforme territoriale entamée depuis fin 2010. Pour rappel, la RCT de 2010 prévoyait de réduire à 39 puis 35 le nombre des élus à la création des CN. Or, jusqu'aux municipales de mars de 2014, il y avait encore une forte présence des élus (tab. 24).

Tableau 24. *La loi NOTRe pour une baisse des effectifs des conseillers municipaux*

CN des Mauges	Pop. en 2011	Nb. conseillers mun. ¹⁷⁹ en 2014	Pop. Tot. en 2017	Nb. conseillers mun. en 2020 (application loi NOTRe)	Ecart nb. d'élus
Beaupréau-en-Mauges	21 807	179	23 940	63	- 116
Chemillé-en-Anjou	20 679	192	21 982	67	- 125
Mauges-sur-Loire	17 617	189	18 730	65 ¹⁸⁰	- 124
Montrevault-sur-Evre	15 491	175	16 165	59	- 116
Orée-d'Anjou	14 544	154	16 678	53	- 101
Sèvremoine	23 676	192	25 983	67	- 125
Total	113 814	1 081	120 590	374	- 707

Sources : Insee : RP – codes géographiques 2011 et 2017 ; comptes rendus des CN des Mauges, 2015 et sites internet des CN, avril 2021

¹⁷⁹ Ces chiffres proviennent du premier conseil municipal à l'issue de la création des CN en décembre 2015. Ils diffèrent très légèrement de ceux qu'on peut avoir en appliquant strictement la grille du ministère de l'intérieur à la même date. Par exemple le conseil municipal des Beaupréau-en-Mauges compterait 184 élus en partant de la grille du ministère, mais ne compte que 179 selon le compte-rendu du conseil municipal de décembre 2015. Au total, la différence entre le total lors des municipales de 2014 et le premier conseil municipal des CN en décembre 2015 est de – 30 élus. Cela s'explique par des démissions et des cas de décès précédant la création de la CN.

¹⁸⁰ Magazine n° 17 de juillet 2020, URL : <https://www.mauges-sur-loire.fr/magazines/n17-juillet-2020/> (page consultée le 04/05/2021).

De façon arithmétique, en partant des grilles du ministère de l'intérieur et des données démographiques au 1^{er} janvier 2011, on dénombre environ 1 100 conseillers municipaux au sein des communes des Mauges à l'issue des municipales de 2014 (annexe 2). Cet effectif a siégé jusqu'aux municipales de 2020.

Pour rappel, l'un des objectifs de la RCT et des lois qui ont suivi est de réduire le nombre des communes, et par ricochet, celui des élus municipaux. C'est chose faite notamment dans les Mauges où leur nombre est passé, entre deux échéances électorales de 1 081 (en 2014) à 374 (en 2020). Cette réduction aurait pu être plus importante sans la « *loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* » portée par la sénatrice Françoise Gatel. Ainsi, pour l'ensemble des CN des Mauges, le nombre des élus municipaux s'est réduit au tiers. Au prorata de leurs populations, Chemillé-en-Anjou et Sèvremoine passent de 192 conseillers municipaux à 67 chacune, un peu moins pour Mauges-sur-Loire, Beaupréau-en-Mauges et Montrevault-sur-Evre. Avec ses 16 678 habitants, Orée-d'Anjou malgré une réduction moindre, ne compte désormais que 53. Avec cette disposition, ce sera désormais, 1 élu pour environ 322 habitants. C'est une avancée puisqu'en 2008, il y avait 1 élu pour 108 habitants (Koebel, 2012).

Si ces réductions du nombre des conseillers municipaux inquiètent certains, ses impacts sont à relativiser quand on se souvient des plaintes d'élus relatives à la pléthore des effectifs qui rendait difficile la gouvernance, sous-entendue la prise de décision. Au-delà donc de la réduction des effectifs, c'est la question de l'évolution du statut de l' élu qui est posée.

1.2.2. La fin du règne de l' élu « bon père de famille »¹⁸¹ : nouvel élu plus politique, moins disponible pour les administrés ?

Le bénévolat associé à l'amateurisme républicain a été pendant longtemps l'une des caractéristiques des élus ruraux (Douillet et Lefebvre, 2017 ; Vignon, 2018) et peu d'élus en milieu rural ont une indemnité contrairement à leurs pairs urbains. Cette image d'élus amateurs ou « *semi-professionnels* » selon les termes de Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre s'explique en partie par le fait que les élus ruraux jonglent entre un poste électif et une activité professionnelle rémunérée, que ce soit dans le public ou le privé dans les Mauges.

¹⁸¹ Ce terme est emprunté à Alain Faure qui, au début des années 1990 constate une évolution de la fonction du maire. Celui-ci passe de l' élu qui gère la municipalité « en bon père de famille » à un élu « capacitaire », à même de manager des équipes grâce à leurs compétences professionnelles. C'est ce que Victor Marneur (2019) a essayé de démontrer dans son *Essai de typologie à partir de cas girondins*. Son étude porte plus particulièrement sur les femmes maires de petites communes.

De nombreux élus ont déclaré être salariés ou indépendants tout en assurant leur engagement politique. D'autres disent être incapables de mener l'activité politique s'ils n'étaient pas à la retraite. A Beaupréau-en-Mauges par exemple, un seul élu sur 41 a répondu être sans emploi à la question : « Exercez-vous une profession autre que politique ? ». Pour les 40 restants, dont 8 retraités, les domaines d'activités vont de l'agriculture à la santé en passant par l'administratif ou le conseil (conseiller pôle emploi, courtier). Autre exemple, l'entretien avec le maire délégué de Chemillé avait été mené à son bureau, dans les locaux de l'agence immobilière qu'il gérait entre deux rendez-vous professionnels.

En fait, par principe, les fonctions électives sont gratuites en France, mais les conseillers municipaux dont ceux qui ont reçu délégation du maire peuvent, à titre facultatif selon l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), percevoir une indemnité qui devra être contenue dans une enveloppe. Ces indemnités sont au prorata de la strate démographique de chaque commune. Pour une commune dont la population varie entre 10 000 et 19 999 habitants (cas de 50 % des CN des Mauges), le maire a perçu en 2020 une indemnité mensuelle brute de 2 528,11 €. Ce sont 1 069,59 € pour ses adjoints. Moins il y a d'habitants, plus petite ou nulle sera l'indemnité : un adjoint au maire d'une commune de moins de 500 habitants aura 385,05 € bruts selon la DGCL.

Investis de leur rôle d'élus depuis de longues années, en connaisseurs de l'entité territoriale, et avec la bénédiction de leurs administrés qui leur renouvellent leurs mandats, les élus se considèrent comme de « bons gestionnaires », des élus « père de famille ». Ils ne se sentent pas forcément des amateurs de la politique, mais plutôt des gens désintéressés, se déclarant aussi « sans étiquette », donc sans appartenance à un parti politique. L'appartenance à un parti politique est vécue comme une contrainte, car elle oblige à épouser les idéologies du parti et à assurer ses dérivés sans être responsable des agissements. Ils ont au fil des mandats, accumulé de l'expérience (Douillet et Lefebvre, 2017 cités par Lefebvre et *al.*, 2020 ; Rouban, 2020), ce qui enlève l'image d'amateurs longtemps véhiculée. Ils se veulent des professionnels de la politique, mais pas comme ceux des grandes villes ou ceux ayant un mandat national. En effet, l'objet du « rejet » de la professionnalisation tient au fait qu'elle est associée à l'élus hors sol, loin des administrés et de leur quotidien, pris dans les mailles d'une fonction trop importante et de plus en hiérarchisée et politisée.

La particularité des communes des Mauges est le passage d'un ensemble de 64 petites communes dont la population varie selon l'Insee en 2017 entre 422 (Saint-Philibert-en-Mauges de la CN Beaupréau-en-Mauges) et 7 539 habitants (Chemillé de la CN Chemillé-en-

Anjou) à des communes dépassant les 16 000 habitants. C'est plus que le nouveau seuil démographique (15 000 habitants) fixé pour les intercommunalités à fiscalité propre par la loi NOTRe du 7 août 2015.

L'écart entre élus ruraux et urbains se resserre, au moins par rapport à ceux des Mauges sur ces aspects. L' élu des Mauges ne peut plus être le touche-à-tout, ni le « père de famille » gestionnaire de la chose publique. Les réformes territoriales et organisationnelles de l'État ont contribué au bouleversement de l'ordre ancien, faisant évoluer l'environnement sociopolitique local. Mais il reste toujours des ressources à valoriser dans les territoires, et les Mauges pourraient préserver l'identité territoriale au travers d'évènements festifs, de l'histoire ou de la mise en lumière des patrimoines.

2. La commune, notre « maison commune »¹⁸²

Dans les discours des acteurs des Mauges, on distingue bien souvent la commune « administrative » dite CN de la commune « lieu de vie ». Deux ans après leur création, très peu parmi les personnes enquêtées, y compris les hommes politiques désignent la CN comme étant celle de provenance. Et que ce soit de façon volontaire ou par ignorance, des habitants n'identifient comme maire que celui qui est devenu le maire délégué.

2.1. La commune au-delà de la réforme territoriale

Bien que la réforme ait enlevé certains acquis aux communes en les reléguant au rang de communes déléguées, ou en les faisant disparaître des cartes administratives les plus récentes, il semble qu'il leur reste encore des ressources de survie. L'attachement au lieu et à l'histoire sont des données mobilisables. Des évènements festifs aux inscriptions de noms aux entrées de bourgs, la commune historique est probablement en capacité de se pérenniser longtemps encore.

2.1.1. La commune : lieu d'affect

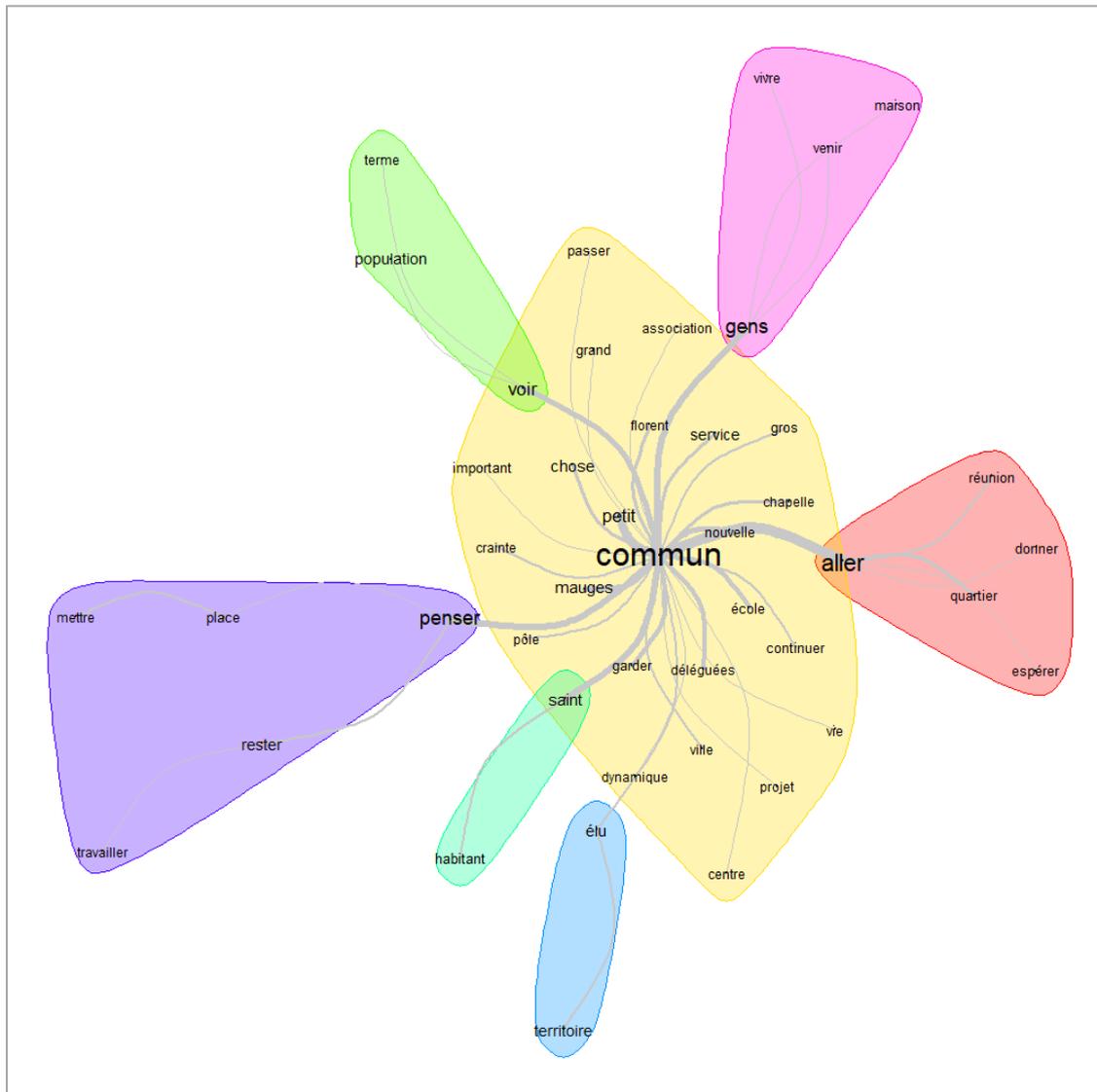
Plusieurs auteurs ont montré la sympathie et la longévité dont jouissent les élus au niveau local. Nous en avons déjà évoqué quelques-uns. L'affect dont nous parlons ici a plusieurs dimensions : en plus de l'attachement au lieu et à la personne de l' élu que nous élargissons au maire devenu délégué, il est question d'analyser les discours révélateurs de l'optimisme qui caractérise nos enquêtés quand il leur est demandé : « *En lien avec la commune nouvelle,*

¹⁸² Extrait de l'entretien réalisé auprès du maire délégué de La Varenne (CN Orée-d'Anjou), 03/01/2019.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

réalisé (fig. 79), toujours à partir du même sous-corpus, mais avec un nombre réduit de formes (seuil maximum = 131 ; seuil minimum = 10).

Figure 79. Des élus se projettent dans le futur : analyse des similitudes



Source : Ohoussa, A., 2018-2019, Enquêtes de terrain

Ce graphe propose une lecture en plusieurs séquences : une distribution centre-périphérie ramifiée et groupée en “ communautés ” par code-couleur choisi de façon automatique par le logiciel.

La forme « commun » se trouve au centre de l'image en raison de son poids numérique et dans ce premier champ en couleur orange, on voit de nombreux items “intermédiaires” tels que « florent », « chapelle », « déléguées », « garder », « école », « services » qui renvoient à une idée de la commune. L'item est au centre aussi parce que les élus tiennent à marteler

l'importance de la « commune » déléguée, son histoire et sa pérennité. « *Certains des plus anciens disent toujours qu'ils habitent la Boutouchère. La commune nouvelle n'empêche pas qu'on parle de la Boutouchère, vous voyez ? Je pense que sera un tout petit peu la même chose dans le temps* » (Maire délégué de la Chapelle-St-Florent et maire de la CN Mauges-sur-Loire, 25/10/2018). Le maire délégué du Fief-Sauvin est tout aussi confiant quant à l'avenir de sa commune déléguée : « *Bah, disons que la centralité affirmée comme va l'être après [la CN], va permettre d'avoir un territoire qui sera à mon avis plus reconnu, le Fief-Sauvin étant euh, une commune assez grande 30,29 km². C'est le plus grand* » (entretien du 15/02/2019).

Ceci dit, se projeter dans une décennie ou plus peut paraître compliqué pour certains élus.

« D'ici 15 à 20 ans là, c'est plus compliqué je pense. Enfin, il y a des craintes. Oui, on peut avoir des craintes qui sont un peu issues des orientations nationales, où on le sait bien. Et puis moi, en plus étant de l'urbanisme, je me rends encore plus compte que d'autres, c'est que on fait beaucoup de choses et là par contre, je ne suis pas toujours d'accord. On fait beaucoup de choses pour les grosses communes, enfin les villes. On veut ramener les gens en ville, enfin, globalement c'est ça aussi (...) ».

(Maire délégué de Botz-en-Mauges, 29/11/2018).

Prenons un autre item : « aller » (84 occurrences) par exemple. La ramification part de « commun », recoupe « nouvelle » sur sa trajectoire et l'épaisseur de trait rappelle qu'il leur a été relié à plusieurs reprises. Le maire délégué de Mesnil-en Vallée (27/11/2018) pointe du doigt le fait que la multiplication des « réunions » est engendrée par la réorganisation territoriale. « (...) *on est à la deuxième ou à la troisième réunion aujourd'hui* ».

Passant outre ce poids des réunions, le maire délégué d'Andrezé (21/08/2018) comme beaucoup est plein d'optimisme pour sa commune déléguée. « *Je la vois comme une commune qui va continuer à se développer dans la double proximité de Cholet et de Beaupréau. On fait simplement partie des communes de Beaupréau-en-Mauges qui vont connaître le plus de constructions neuves* ».

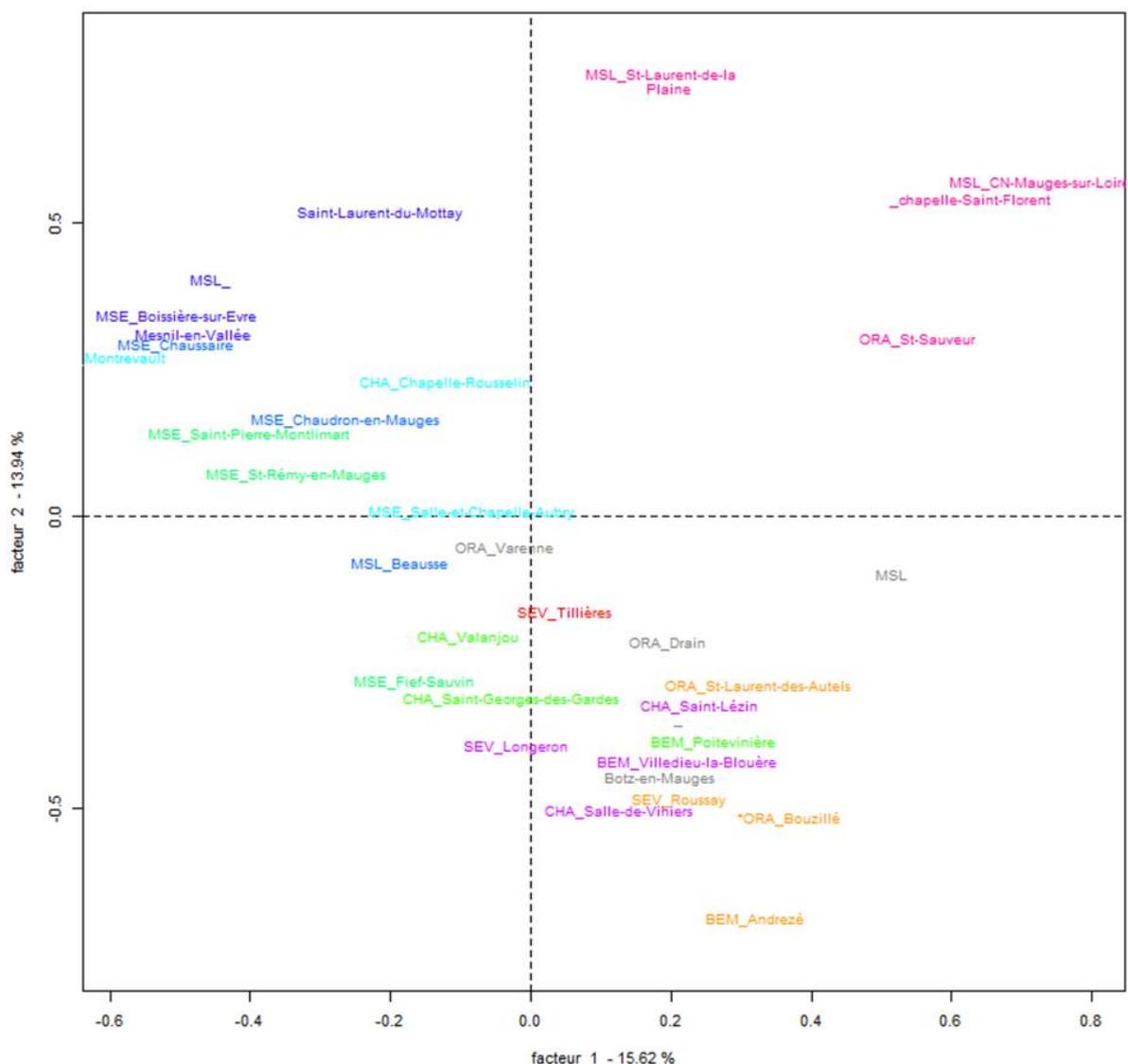
Si nous prenons aussi l'item « gens » (40 occurrences), on verra qu'il est structuré de la même façon que « aller ». Les gens dans ce cas-ci, ce sont les habitants, les électeurs. « *Je pense que les gens sont historiquement attachés au nom de leur commune déléguée. Je pense que les*

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

communes déléguées resteront » (Mairesse déléguée de La Chaussaire, 20/02/2019). Sur un registre plutôt environnemental, le maire délégué de Fief-Sauvin (15/02/2019) « voit bien [qu'il y a] une tendance au retour à la nature, et qu'à ce titre-là, Fief-Sauvin, ses coteaux et ses vallées vont être plus reconnus à terme, et inciteront à ce que des gens viennent habiter la commune ».

Au-delà de la confiance en l'avenir ou des craintes, nous avons cherché à observer s'il y a ou non de grandes tendances dans les discours à partir d'un plan factoriel (fig. 80).

Figure 80. Positionnement idéal des élus quant au futur des territoires.



Source : Ohoussa, A., 2018-2019, Enquêtes de terrain

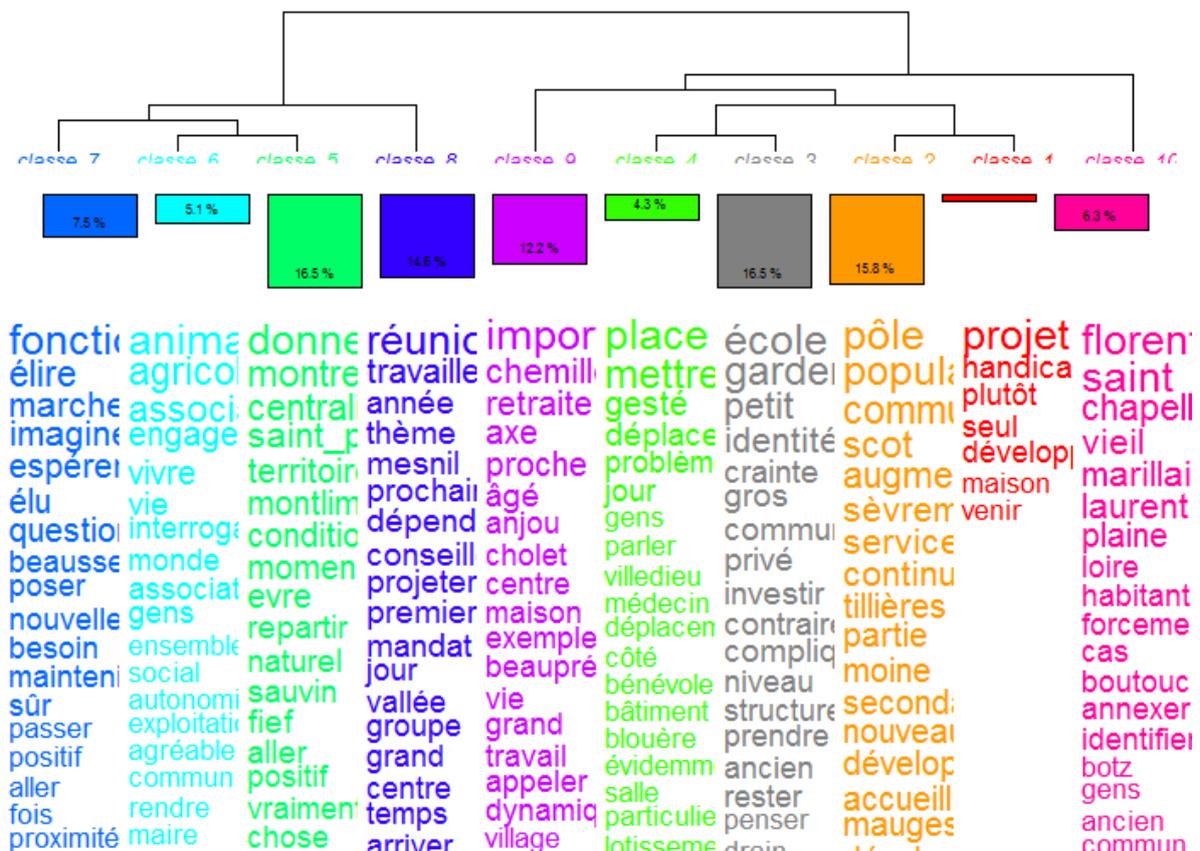
Lecture : BEM = Beaupréau-en-Mauges ; CHA = Chemillé-en-Anjou ; MSE = Montreault-sur-Evre ; MSL = Mauges-sur-Loire ; ORA = Orée-d'Anjou ; SEV = Sèvremoine. Ces abréviations sont suivies des noms des communes déléguées dans le but de situer géographiquement chacun des élus enquêtés.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Le plan factoriel sur lequel ils sont positionnés est gradué de -1 à +1. Sur l'axe des abscisses (facteur 1) », on a 15,62 % de part exprimée de facteurs relatifs aux données analysées. Cette part exprimée est de 13,94 % sur l'axe des ordonnées (facteur 2).

Sur ce graphe, les élus sont positionnés dans le plan factoriel en fonction de leurs discours autour de la question posée, et qui définit les proximités, les similitudes et/ou les dissemblances, qu'elles soient tranchées ou non. Les couleurs renvoient à des classes au nombre de dix qui sont des « *mondes lexicaux* » (Ratinaud et Marchand, 2015) telles qu'on les voit sur le dendrogramme (fig. 81). Par exemple, dans le cadran supérieur droit, trois élus (MSL_St-Laurent-de-la-Plaine, MSL_CN_Mauges-sur-Loire et ORA_St-Sauveur) en provenance de deux CN différentes partagent la même couleur (rose). Cela signifie que leurs propos appartiennent au même monde lexical.

Figure 81. Dendrogramme sur la question de la projection quant à l'avenir des communes historiques



L'élus ORA_St-Sauveur qui se trouve dans le quadrant supérieur droit de l'AFC (analyse factorielle des correspondances) appartient à la classe 10 sur le dendrogramme. Cette classe cite prioritairement Chapelle-St-Florent, Le Marillais, St-Laurent-de-la-Plaine, la

Boutouchère (anciennes communes). Pour certains élus, leur commune déléguée continuera à se développer et à attirer de nouvelles populations. La mairie de la commune historique devient « *la maison du peuple* » selon le maire délégué de Bouzillé (CN Orée-d'Anjou, 02/01/2019). Si le regroupement est accepté par la plupart des élus, se projetant ainsi dans la CN, ils restent néanmoins attachés à leur identité initiale, à la dénomination de leur petite commune (historique).

« Nous, notre idéal à Saint-Sauveur, c'est de conserver ce petit village au milieu d'un grand jardin avec sa vallée, son étang et son cadre de vie mais j'espère dans 20 ans, on aura toujours ce havre de paix à Saint-Sauveur. C'était notre idéal, moi j'ai écrit en 1998 quand on a été élu Saint-Sauveur-de-Landemont »

(Maire CN d'Orée-d'Anjou, 16/01/2019).

Le maire délégué de Tillières (08/10/2018) s'inscrit lui aussi dans la même perspective, mais mobilise un autre registre lexical, celui du document d'urbanisme. C'est ce qui explique d'ailleurs qu'il se caractérise par une couleur différente sur le plan factoriel (figure précédente). Mais d'autres élus gravitent autour et ce positionnement doit se lire comme une convergence ou un rapprochement en termes d'idées.

« (...) Je m'en tiens aussi en particulier au PLU, disons le SCoT, la déclinaison du projet de Sèvremoine et le PLU qui a déjà des incidences directement sur chaque commune. On a un plan local d'urbanisme qui va maintenir la population de Tillières et qui peut la faire augmenter, mais pas beaucoup. Mais c'est un choix qui va continuer à être soutenu par Sèvremoine parce que Tillières tout seul dans 15, 20 ans, je ne vois pas son avenir. On est dans une consolidation d'un projet (...) ».

Et puis, il y a tous ces élus qui sont soit convaincus que la commune déléguée survivra car elle possédera des ressources propres, soit nourrissent en eux cet espoir. Dans l'hypothèse positive, la vision future donne à voir un espace où il fait bon vivre. La vision est idyllique et enchantée. Ceux qui mobilisent ce registre s'appuient sur les éléments paysagers (l'Evre, les bois) ou les équipements. Pendant que la mairesse déléguée de Drain (CN Orée-d'Anjou) dit vivre dans un espace au « style très joli », la commune déléguée du maire de la Boissière-sur-Evre sera « comme un archipel », avec plus de services. L' élu de Liré évoque pour sa part l'école comme un équipement de dynamisation de son espace, celui de la Chapelle-Rousselin

parle du potentiel autoroutier dont il bénéficie. S'il est inquiet par rapport à l'avenir du monde agricole, de son effectif en décroissance, il est optimiste sur le reste.

« Je ne suis pas inquiet sur le reste puisqu'on bénéficie de quelque chose d'autre d'important. On est sur un axe Beaupréau/Chemillé. Il y a du flux, il y a du mouvement. Donc il y a des gens qui s'installent à La Chapelle-Rousselin. Dès qu'il y a une maison à vendre, ça se vend très vite. On ne deviendra pas une commune isolée. On sera toujours une commune qui est assez dynamique parce qu'elle est sur un axe, donc ça nous favorise. Pour moi, la commune, dans 20 ou 30 ans, ce ne sera pas une commune isolée ».

(Maire délégué de la Chapelle-Rousselin, 27/11/2018)

« Il y a une part d'incertitude. Je crois que l'hypothèse est positive. Montrevault peut être un lieu rendu agréable, attractif pas sur le plan économique nécessairement, mais sur le plan d'un lieu de vie, où il fait bon vivre où des gens même de l'extérieur peuvent venir sur quelques initiatives autour de l'Evre, ça peut être un écrin, un écrin de verdure, du bien-vivre. Il y a encore beaucoup de choses à faire. (...) ».

(Maire délégué de Montrevault, 07/02/2019).

Malgré l'optimisme plus ou moins généralisé qui caractérise ces élus quant à l'avenir de leur commune déléguée, il y a une inquiétude, c'est-à-dire qu'une dilution pourrait naître au bout de quelques mandats, transformant leur commune en quartiers, peut-être sans représentant au sein de la CN. Même si elle est relativement marginale, cette peur existe et les élus qui envisagent ce scénario sont quelque peu pessimistes et résignés. Mais ils nourrissent l'espoir que le moment soit repoussé le plus possible et que leur petite commune vive au travers de la CN. *« (...) je sais très bien qu'on va finir un jour par ne plus être commune déléguée, ça c'est sûr et c'est normal. C'est la moindre des choses. Pourvu que Chemillé-en-Anjou soit en avant (...), qu'on garde la spécificité de notre territoire »* (Maire délégué de Salle-de-Vihiers, 05/11/2018).

Toujours dans la logique de mesurer l'attachement de ces acteurs à leur commune déléguée, nous avons posé la question plutôt provocante de savoir s'il était envisageable de supprimer quelques-unes des mairies devenues annexes. La plupart des élus ont une réponse négative et catégorique. Si la disparition devait avoir lieu, l'échéance devrait être le plus possible

repoussée car la mairie, « *c'est un symbole* », la « *maison du peuple* » et c'est la « *porte d'entrée de la CN* ». Même pour plusieurs maires délégués (St-Germain-sur-Moine, Puiset-Doré, St-Florent-le-Vieil) au nom de la proximité, la supprimer serait « *une grave erreur* » (Maire délégué du Longeron). Cette question a par ailleurs suscité la colère d'autres, voire une forme de détresse.

« Moi je ne la vois pas disparaître. Moi je la vois plutôt comme, enfin c'est la maison du peuple, mais peut-être y trouver d'autres fonctions. Enfin on voit très bien, enfin y ouvrir des cyber-centres ou je ne sais pas moi. Après pour tout ce qui est tâche administrative et autres, avoir des bandes interactives, enfin bon, il faut garder un lieu et puis ce soit un lieu dédié à la population. Demain, s'il y a une consultation d'État, un cahier de doléances, il faut que ce soit à la mairie. Enfin, il ne sera pas au café du coin. Donc il faut, et puis après en termes de proximité, vous ne pouvez pas non plus envoyer tout le monde sur une commune nouvelle bon, c'est des bâtiments qui existent qui sont adaptés qui enfin pour moi qui ont une vocation enfin il y a des mariages, enfin il y a des tas de choses, donc que non. Il faut les garder bien sûr.

(Maire délégué de Bouzillé, 02/01/2019)

Pour tous ces élus, la mairie ou la commune est une partie d'eux, de leur histoire. Ils s'y attachent tant très probablement aussi parce qu'elle est le lieu de valorisation de leur figure.

2.1.2. La commune : lieu de valorisation de la figure du maire

Cet attachement est également visible chez les habitants qui attribuent au maire plusieurs rôles centraux dans la vitalité de la commune. Cette position confirme le sentiment général de sympathie que nourrissent les Français à l'égard de leurs maires et de leurs communes. Une étude du Crédoc (2013) étalée sur une quinzaine d'années et relayée par Sandra Hoibian (2020) montre que l'attachement des Français reste fort, même s'il a tendance à décliner entre 2013 et 2016 au profit du niveau national.

Dans les Mauges, à la question « *quels rôles joue le maire selon vous ?* », les avis de 104 habitants sur 234 sont assez positifs. Du rôle du dirigeant à celui de coordonnateur en passant par celui de gestionnaire, l' élu local bénéficie d'une sympathie auprès de ses administrés et ce, quel qu'en soit le niveau d'études, l'âge ou l'ancienneté dans la commune. Avant de

présenter la diversité des profils de ces enquêtés, nous avons réalisé un nuage de mots sous *Iramuteq* (fig. 82) à partir des points de vue de ces 104 habitants.

Figure 82. Habitants : « Quels rôles joue le maire selon vous ? » (Réponses libres)



Source : Ohoussa, A., 2018-2019, Enquêtes de terrain (104 habitants)

Sur un format libre et court, les habitants ont été amenés à s'exprimer sur la fonction de leur élu local. La question à laquelle ils ont répondu était liée à la personne du maire de la commune nouvelle. Il s'agit avant tout d'évoquer l'élu, notamment celui qui se trouve à la tête de leur commune (nouvelle ou déléguée). Constitué de 564 occurrences dont 18 % d'hapax¹⁸³ et de 199 « formes » dont 57,1 % d'hapax, les propos des habitants témoignent d'une estime envers la personne de l'élu. Une fois de plus, le souci de lisibilité a conduit à opérer quelques choix quant aux formes devant ou non figurer dans la présentation. Ainsi, la forme « commun » qui est une lemmatisation de « commune ou communes » a été isolée en raison de son poids important (commun = 44 ; maire = 21 ; nouvelle = 11 ; coordination = 10, etc.) qui risque de faire de l'ombre à d'autres formes essentielles à la compréhension. La capture d'écran du concordancier « commun » ainsi que l'analyse du graphe reprenant l'ensemble des

¹⁸³ Ce sont les occurrences qui n'apparaissent qu'une seule fois dans le corps, soit 103/567 occurrences. Ce sont des « mots » qui n'apparaissent pas dans le graphique par souci de lisibilité, malgré leur importance.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

L'item « maire » se trouve principalement relié à « commun » en tant que sujet convergent et l'épaisseur du trait est corrélée à la force du lien entre 2 formes. En tant que représentant de la « commune », il coordonne les actions sur son territoire, dirige et préside aux assemblées entre autres. Il fait également le « *lien avec tous les habitants, le tissu économique et associatif* » (Habitant de Montrevault-sur-Evre, 09/04/2019). C'est le chef d'orchestre et il a la paternité de la création de la CN (habitante de Beaupréau-en-Mauges). Et les capacités de l' élu semblent être décuplées : il représente l' élu rural et détient parallèlement les capacités de gestion d'un élu urbain. Pour l'un, « *il a les mêmes pouvoirs et devoirs qu'un maire d'une commune isolée : gestion, social, économie, culture.* » (Habitante de la Chapelle-Rousselin, CN Chemillé-en-Anjou, 05/10/2018). Un autre enquêté de préciser qu'il joue « *exactement les mêmes rôles qu'un maire d'une commune de 21000 habitants* » (Habitant de Valanjou, CN Chemillé-en-Anjou, 03/10/2018). Pour nos enquêtés, la vitalité de leur commune dépend beaucoup de leur élu. Il les représente et défend leurs intérêts en prenant des décisions, en coordonnant l'action publique et le personnel politique. Il prépare aussi l'avenir en écho à la mandature 2020-2026.

Pour autant et malgré tous ces éloges, dans le contexte de la réforme territoriale, il peut faire l'objet de rejet et de vives critiques, bien que quelque peu marginales dans ce cadre. Des habitants parlent de « doublons » ou d'accaparement du pouvoir. Le maire aurait ainsi « trop de rôles ! » (Habitante de St-Macaire-en-Mauges, CN Sèvremoine, 25/11/2018) et ne jouerait pas suffisamment son rôle d'informateur selon une habitante de Mauges-sur-Loire (28/03/2019).

C'est dans la perspective d'établir d'éventuels liens entre les profils des habitants et leur sympathie vis-à-vis de leur élu que nous avons réalisé deux tableaux croisés à partir des données d'enquêtes. Les variables prises en compte sont l'âge, le sexe, le niveau d'études et l'ancienneté au lieu de résidence. Par souci de simplification, le tableau 25 a été scindé en deux. Le premier (A) met en relation le niveau d'études et l'ancienneté de résidence des habitants. Le second, (B) croise les variables ancienneté et âge.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 25. Points de vue convergents pour des profils différents d'habitants

(25A)	Ancienneté de résidence						
Niveau d'étude	Sans réponse	< 5 ans	5 à 10 ans	10 à 20 ans	> 20 ans	Depuis toujours	Total général
Sans réponse	2	0	0	0	0	1	3
Sans diplôme	0	0	1		2	0	3
Autre (emploi d'avenir)	1	0	0	0	0	0	1
Primaire	0	0	0	0	3	4	7
Collège/lycée	0	3	3	13	14	12	45
Supérieur	1	5	5	7	15	12	45
Total général	4	8	9	20	34	29	104

Source : Ohoussa, A., 2018-2019, Enquêtes de terrain (104 habitants)

(25B)	Tranches d'âge							
Ancienneté de résidence	Sans réponse	< 25 ans	25 - 35 ans	36 - 45 ans	46 - 55 ans	56 - 65 ans	> 65 ans	Total général
Sans réponse	2	1	0	0	1	0	0	4
< 5 ans	0	1	4	1	1	1	0	8
5 à 10 ans	1	1	1	2	3	1	0	9
10 à 20 ans	0	1	0	7	9	1	2	20
> 20 ans	0	1	0	3	8	8	13	33
Depuis toujours	0	0	2	5	2	7	13	29
Total général	3	5	7	18	25	18	26	104

Source : Ohoussa, A., 2018-2019, Enquêtes de terrain (104 habitants)

Il ressort de ces tableaux que les enquêtés, en raison de leur ancrage local ont une bonne connaissance de leur élu car ils sont 79,8 % (83 habitants/104) à résider dans leur commune depuis dix ans au moins, et 27,9 % y sont nés. Ils sont seulement 16,3 % (17 enquêtés) à vivre dans leur commune de résidence depuis moins de dix ans¹⁸⁴.

L'intérêt des paramètres étudiés réside d'une part, dans le fait que la structure globale du tableau reflète la sociodémographie (même basique) des habitants des Mauges. On est donc en face d'un échantillon représentatif de la population susceptible de voter et de participer à l'action politique. D'autre part, le niveau d'études renseigne sur les mutations en cours dans le

¹⁸⁴ Il faut ajouter à ceux-là, 3,8 % d'enquêtés (4/104) qui n'ont pas renseigné leur ancienneté. Quant aux variables niveaux d'études et ancrage au lieu, les données révèlent une parfaite adéquation entre ceux ayant le niveau collège/lycée et ceux ayant obtenu le baccalauréat.

milieu rural et qui n'impactent pas que le personnel politique. En effet, Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre (2017) ont montré que la professionnalisation du métier de l'élu est en lien avec des ressources intellectuelles de plus en plus élevées.

3. Des initiatives pour préserver l'identité et l'histoire locales : l'exemple des fêtes ou des musées

De façon schématique, Pierre Veltz (2020) distingue deux registres du « local » qui s'opposent. La première version se présente sous un aspect négatif ou réactif et renvoie à une forme de « *refus plus ou moins radical opposé à ce qui est apparu de plus en plus comme une menace pour les identités historiques, réelles ou fantasmées, sans parler des impacts économiques* ». Et puis, il y a la version traditionnelle, plutôt positive du local valorisant les territoires locaux. Leur rôle apparaît dans ce cas comme essentiel. Ils servent d'appui pour les stratégies gagnantes dans un monde ouvert. Les ressources locales de toutes sortes y sont mobilisées, notamment l'engagement associatif. Dans le contexte des recompositions territoriales où les échelles d'action changent, les acteurs, qu'ils soient politiques ou de la société civile, travaillent à préserver ce qui peut encore l'être : l'identité.

3.1. Puiser dans les ressources locales pour continuer d'exister : la culture comme marqueur identitaire

Parmi les nombreuses manifestations qui concourent à la construction de l'identité communale, il y a les événements culturels, le patrimoine matériel (bâti et autres objets paysagers) et immatériel comme des noms ou des histoires transmises de génération en génération. C'est à ce constat que sont parvenus Xavier Browaeyns et Paul Chatelain (2011). « *Dans de très nombreuses communes, il y a des manifestations qui, au fil du temps et d'une renommée médiatisée, ont pris la dimension patrimoniale* » (Browaeyns et Chatelain, 2011, p. 89). Elles deviennent – au moins dans la pensée collective – elles aussi patrimoine comme le serait un monument.

Dans un objectif de simplification et pour aller vite, on évoquera la formule consacrée que " *small is beautiful* " (Rouban, 2020) comme principe d'organisation de la territorialité. On est dans ce cas face à des mouvements de contestations du pouvoir central, des politiques de décentralisation et des politiques de projet, quitte à survaloriser le " génie local " qui vaudrait mieux que l'argent public (Collectif Géoconfluences, 2013). Cela est en partie vrai, mais à regarder de près la trajectoire politique des acteurs des Mauges, le propos est à nuancer dans

la mesure où ils font partie des territoires français les plus réceptifs aux recompositions et qui réclament cet aspect comme faisant partie de leur culture et de leur conception de la politique et du développement local.

Ce qui est défendu ici, c'est l'existence d'une culture et d'une identité propre. Les élus enquêtés au-delà de s'identifier comme faisant partie des Mauges ou du district industriel du Choletais, ne manquent pas de rappeler des particularités de leur commune historique. Avec St-Florent-le-Vieil comme un des greniers à sel avec la présence marquée de la tour Gabatelle, ou comme le point de départ de la guerre de Vendée, au Musée des Vieux Métiers de St-Laurent-de-la-Plaine, les Mauges regorgent de nombreux éléments d'un patrimoine historique, que ce soit des monuments historiques ou les cités de caractères. Par exemple, la CN Sèvremoine avec la Maison du Mineur (St-Crespin-sur-Moine) ou le musée de la chaussure (St-André-de-la-Marche) témoigne du passé économique auquel se raccrochent de nombreux élus.

Dans le cadre de la mise en place de son plan local d'urbanisme, l'ancienne communauté de communes Moine et Sèvre (CN Sèvremoine) avait conduit un travail de réflexion à l'échelle des anciennes communes avec pour objectif de nommer entre autres, ce qui fait la particularité et la richesse de chacune d'elles. Nous reprenons ici quelques-uns des passages de cet écrit collectif¹⁸⁵ des élus et associatifs. La commune déléguée Roussay se révèle selon ses voisins (quelques-unes parmi celles regroupées au sein de la CN) comme une commune « active » et ses habitants ont la particularité de se dire « bonjour facilement ». La « fête des cucurbitacées », co-organisée par l'association *La Ferme d'Activité des Mauges*¹⁸⁶, avec le concours de 32 associations et de leurs bénévoles, sans oublier la forte implication des Roussayais alors que cette manifestation draine une fois par an, depuis 21 ans sur la commune, près de 10 000 visiteurs. Ce dynamisme est d'autant plus frappant que les voisins voient en Roussay une « commune servant de repère pour l'organisation de manifestations ». Autre exemple, en plus des produits de la ruche Mary qui font la renommée nationale de la commune déléguée de Saint-André-de-la-Marche, elle se distingue aussi grâce aux maisons de tisserands et aux nombreuses exploitations agricoles dirigées par des jeunes. Malgré un centre bourg mal aimé du point de vue urbanistique, les voisins estiment que leur « cadre de

¹⁸⁵ Pour rappel, en 2014, les élus de la CC Moine et Sèvre ont produit à l'échelle de leur conseil communal des tableaux synthétiques de « qui ils étaient » et vers quoi ils voulaient aller dans le cadre de l'élaboration du PLUi. Dans le document, les élus s'appellent les uns les autres « voisins ».

¹⁸⁶ La Ferme d'Activités des Mauges est une association loi 1901 reconnue d'intérêt général. Son objectif principal réside dans la création d'un foyer de vie à la ferme au service d'adultes en situation de handicap intellectuel.

vie est super » et ce, grâce à une zone verte. Distinguée pour sa part « commune fleurie classée 2 fleurs », Montfaucon-Montigné avec ses moulins, lavoirs, maisons de caractère et immeubles classés ou protégés au titre des monuments historiques, se fait aussi connaître grâce à des manifestations festives animées par des associations. L'ASPPM¹⁸⁷, la Foire de la Saint-Maurice et le Festi'rue sont les plus importantes.

Se saisissant de cette opportunité de promotion, et certainement aussi mus par ce besoin de transmettre l'histoire et de la faire vivre, les acteurs locaux (élus, associations et habitants) ont entrepris d'éditer et de commercialiser, parfois de mettre gracieusement à disposition – format numérique - des papiers illustrés de parcours habitants. Dans ce cadre, la commune déléguée St-Germain-sur-Moine (Sèvremoine) a édité un recueil intitulé « Saint-Germain-sur-Moine 1900 à 2000 » avec plusieurs rubriques (« à la découverte de St-Germain-sur-Moine », « le territoire et le patrimoine », « les métiers – regards sur la vie économique d'autrefois, etc.). Le Cahier des Mauges, un magazine annuel couvrant tout le territoire des Mauges est certainement sa version plus contemporaine et plus englobante. Edité depuis mai 2001 en partenariat avec le CPIE-Loire Anjou, il retrace entre autres, l'histoire locale dans sa diversité et donne la parole aux chercheurs et personnes investies dans le monde de l'éducation. L'édition 2021 a mis en lumière deux objets de recherche : l'un sur les communes nouvelles des Mauges du point de vue géographique, et le second relate un travail d'étudiants de l'ESTHUA (école supérieure de tourisme et d'hôtellerie de l'université d'Angers).

Plus que du second, c'est le premier dont je souhaite parler. Cet article écrit entre la fin de la période de transition et le début du mandat 2020-2026 a failli ne pas paraître parce qu'il ne serait qu'une photographie à un moment précis du territoire. C'est un retour rapide sur 3 pages (format A4) de ma thèse sous la forme de questions-réponses élaborées. Elles sont relatives aux enjeux de la recomposition territoriale, aux représentations des acteurs, et à leur façon de vivre ce changement. L'article pose plus globalement la question du choix ou non de créer une CN dans le contexte de la baisse des dotations et du désintérêt de l'engagement politique. Entre ruralité assumée et proximité recherchée, entre préservation de l'identité et montée en gamme des services à la population par la captation de ressources financières étatiques, l'article se termine par le fait que « *la commune nouvelle est la voie à prendre, mais l'équilibre est très fragile* » (Ohoussa, 2020, p. 99).

¹⁸⁷ Association pour la Sauvegarde et la Protection du Patrimoine de Montfaucon-Montigné.

3.2. Les signalétiques, un autre moyen de préserver l'identité

Nous avons voulu savoir si les panneaux sur lesquels les noms des communes à l'entrée des bourgs et villages ont connu des évolutions en lien avec la réorganisation politique locale. L'outil retenu pour savoir ce qui a, ou non changé a été la photographie de ces objets trois ans après la création des CN et la moitié des 64 communes historiques et hôtels de ville a été visualisé.

Il ne s'agit pas dans ce sous-titre d'expliquer le sens de ces dénominations. Nous cherchons modestement à explorer leur place dans le paysage, au sens de l'attachement au lieu et à l'histoire. Une planche de photos¹⁸⁸ permet de mieux saisir cet objectif (fig. 83).

En passant sous le statut de CN, au moins sur les cartes administratives et du point de vue juridique, plus de 90 % des noms des communes de l'ancien Pays des Mauges ont disparu de fait. Mais symboliquement, ces communes subsistent car sur les panneaux à l'entrée des bourgs et villages, leurs dénominations s'affichent grandement à l'entrée des bourgs et villages.

Ces photos, excepté celles de Liré (CN Orée-d'Anjou) et de Puiset-Doré (Montrevault-sur-Evre), proviennent de *Google Earth*. Ces images non hiérarchisées numérotées de 1 à 10 ont été capturées sur les routes départementales ou nationales, à l'entrée des communes historiques dont au moins une par CN.

Depuis la création des CN en décembre 2015, on constate que les gouvernants ont fait des choix différents quant à l'affichage de la nouvelle dénomination de leur territoire. Excepté la CN Chemillé-en-Anjou, en tout cas à la date de ces prises de vue (juin 2018, août 2019), toutes les 5 autres ont intégré le nouveau nom sur leurs panneaux. Or, malgré son caractère éphémère, Chemillé-Melay est matérialisée sur des panneaux. On a ainsi le sentiment que rien n'a changé (bloc de photos 3), alors que c'est l'un des territoires où l'émergence de la CN a été plus facile, contrairement à la création de Mauges-sur-Loire qui a nécessité l'intervention du préfet de département. Si malgré tout, la nouvelle dénomination ne figure pas sur les panneaux, c'est *a priori* pour des raisons autres (manque d'intérêt des acteurs, ménagement des sensibilités, etc.).

¹⁸⁸ Ces images satellites visualisées au plus près du sol (distance caméra *Google* : entre 9 et 115 m) ont été capturées sur les routes départementales ou nationales. Les dates de prises de photos varient entre juin 2018 et août 2020, donc au moins deux ans après la création des CN.

Figure 83. La commune historique d'abord, quelles raisons ?



Sources: Ohoussa, A., 2019; Google Earth, 2021

Ce sentiment existe aussi ailleurs. A Orée-d'Anjou, à Montrevault-sur-Evre (photo 7 et 10), à Mauges-sur-Loire (photos 5 et 8) ou à Sèvremoine (photo 2), on joue sur deux tableaux : à l'entrée de quelques communes historiques, on est informé de l'existence des CN. Cela montre qu'on reste attaché au passé tout en s'ouvrant au changement.

Un autre objet toponymique faisant partie du décor reste encore visible sur des axes routiers importants. Il s'agit des panneaux qui renseignent sur le nom des anciennes communautés de communes (photo 4). En visualisant les images satellites de *Google Earth*, à la même date, sur la route départementale D147, l'ancienne communauté de communes Sèvre & Moine s'affiche elle aussi. On peut interpréter ces choix comme étant une volonté de laisser des

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

traces du passé, surtout dans le sens où la CN s'est construite à partir de ces unités, mais aussi par souci d'efficacité et de repérage.

C'est un autre « mixte » qu'on observe à Mauges-sur-Loire, une commune initialement réfractaire à la création de la CN. En plus des panneaux sur lesquels la nouvelle dénomination est inscrite, au-dessus d'un panneau lumineux de l'hôtel de ville, sur un agenda des activités sportives se trouve un panneau sur lequel est écrit : « La Pommeraye vous informe » et sur le côté, au niveau de l'entrée de l'édifice figure : « la mairie déléguée de la Pommeraye » avec uniquement le logo de la CN (photo 1). Autant dire que le non-affichage du nouveau toponyme à tous les endroits relève d'une volonté de ne pas montrer le changement politique à travers les noms, quoique symbolique, voire secondaire *in fine* en termes d'enjeux (Gauchon, 2020). Dans cette CN comme dans d'autres dans les Mauges, certains maires délégués avaient dénoncé le fait que la CN avait généré des surcoûts, dont ces changements de panneaux.

Dans la diversité des options prises par les acteurs des Mauges, – au demeurant, rien n'est imposé par la loi en ce sens – la CN Beaupréau-en-Mauges a fait un choix différent de la CN Mauges-sur-Loire. L'hôtel de ville arbore, en effet, les couleurs de la nouvelle entité, et l'inscription du nouveau toponyme domine sa façade (photo 6).

Photo 6. *Intégration plus ou moins approfondie de la nouvelle entité*



Source : Google Earth, 2021. Image satellite juin 2018

Si on s'en tient à cette photo, on peut déduire que le phénomène des recompositions est partagé et accepté très largement. Mais cette volonté affichée d'intégration ne signifie nullement la volonté des élus d'effacer l'histoire. Nous pensons avant tout que les élus s'adaptent en fonction des opportunités (disponibilité de moyens de locaux, territoire peu endetté...) et de leurs environnements, et que les élus de certaines CN sont plus réceptifs au changement que d'autres.

3.3. La commune historique pour toujours ?

L'adhésion des élus au changement de la CN Beaupréau-en-Mauges, comme dans d'autres CN a été le fruit de compromis, de divers ménagements. Sur les sites internet des CN elles-mêmes, les découpages des communes devenues historiques subsistent. Au contact des différents acteurs (habitants, salariés, associatifs, élus), les gouvernants dont ceux de Beaupréau-en-Mauges tiennent à montrer que la CN est plus un regroupement de communes qu'une commune en tant qu'entité unique (photo 7). A la micro échelle, maintenir la dimension spatiale de l'identité qui passe par la toponymie permet de ménager tous ceux qui ne se reconnaissent pas dans la CN et ceux pour lesquels elle n'est qu'une aberration. Pour autant, la CN bénéficie d'une large acceptation car les élus sont 83,3 % (sur la base de 42 réponses) contre 16,7 % à répondre « oui » à la question : « En parlant de changement, l'EPCI Mauges centre est devenu depuis janvier 2016 la commune nouvelle Beaupréau-en-Mauges. Diriez-vous que vous habitez la commune de Beaupréau-en-Mauges ?

Photo 7. Capture d'écran de la carte de localisation de Beaupréau-en-Mauges



Source : Site internet de la CN Beaupréau-en-Mauges, avril 2021

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Cette carte matérialise bien le discours de politiques qui disent que « *regroupement n'est pas fusion* », pour dire que la CN n'a pas vocation à effacer les communes historiques, et par conséquent, l'histoire.

Drain par exemple est mentionnée sur plusieurs panneaux comme « la commune », avec en caractère d'imprimerie, le nom du village (photo 8).

Photo 8. Des toponymes qui peuvent résister au changement



Source : Google Earth, 2021

Dans ces villages et hameaux, il peut être délicat, voire illisible de rajouter le toponyme de la CN Orée-d'Anjou. L'option qui serait très vite rejetée serait d'effacer Drain comme commune et de mettre, en lieu et place, la CN. Dans ces cas de figure relativement complexes, le remplacement de nom risque de mettre de très nombreuses années. Les communes historiques et les villages, au moins en termes toponymique devraient subsister encore longtemps.

La commune d'avant la réforme, celle qui existait jusqu'à la mi-décembre 2015 constitue la référence. Les dirigeants élus à la tête des CN pensent d'ailleurs qu'il faut ménager les gens, accepter qu'ils fassent cette distinction.

« Ne faut pas oublier que les gens du Fuilet qui habitent au Fuilet, ils seront toujours des Fuiletais. Ils ne seront pas Montrevaltais, mais ça on s'en fout. Il ne faut pas essayer de leur dire que vous n'existez plus. (...). La génération qui a 50,

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

60 à 90 ans, vous n'allez pas leur faire changer d'avis, ils habitent toujours le Fuiet. Et c'est normal. Ça, ça va mettre du temps, ça va mettre des décennies. Ce qu'il faut, c'est de leur prouver qu'on a des services qui tiennent la route ».

(Maire CN Montrevault-sur-Evre, 25/03/2019)

Afin de mieux saisir les facteurs susceptibles d'influencer l'attachement au toponyme des personnes, nous avons eu recours aux enquêtes de terrain réalisées auprès des agents, habitants et élus. La question est la même pour tous, à savoir « quelle est votre commune de résidence ? ». Au travers de variables telles que l'âge, l'ancienneté de résidence, le niveau d'étude ou l'emploi, nous avons obtenu les résultats suivants :

- **Au niveau des agents**

Sur les 124 agents enquêtés, 80 ont répondu à cette question en nommant par écrit le nom de leur commune dont 57 femmes, 19 hommes et 4 « sans réponse ». En termes de résidence, 21 d'entre eux, soit 26,3 % viennent de territoires voisins et 75 % des Mauges (59 enquêtés). Plus d'un enquêté sur trois désigne la CN comme sa commune de résidence, occultant de fait les communes déléguées.

L'autre sous-classe parmi les salariés habitant les Mauges concerne ceux qui nomment soit uniquement la commune historique (31/60) et ceux qui l'associent au nom de la CN (5/60). C'est à l'échelle de cette sous-classe de 59 individus que nous avons mesuré le degré d'attachement au toponyme de la commune historique (tab. 26).

Tableau 26. Quelles variables pour mesurer le degré d'attachement des agents au territoire ?

Depuis quand habitez-vous votre commune ?	Niveau d'étude (en effectif)			Total
	Sans diplôme	Collège/lycée	Supérieur	
Depuis toujours	1	4	5	10
Plus de 20 ans		3	3	6
10 à 20		3	3	6
5 à 10 ans		1	6	7
Moins de 5 ans		2	5	7
Total général	1	13	22	36
Part en %	2,8	36,1	61,1	100 %

Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019

Il ressort de ce tableau que la grande majorité des enquêtés ont un diplôme supérieur au baccalauréat et qu'ils habitent le territoire depuis plus de dix ans, ce qui leur permet d'avoir suffisamment du recul et d'avoir de l'attachement ou non. Par contre, dans le rang de ceux qui évoquent uniquement le toponyme de la CN, on trouve davantage de diplômés Bac +. Ils représentent 74 % de la catégorie, soit 12 points d'écart entre les deux sous-catégories en termes de niveau d'étude. Pour ce qui est de l'âge, les deux sous-catégories sont majoritairement dans la tranche d'âge des 36-45 ans ou 46-55 ans. Nous partons de l'hypothèse que l'âge a une influence sur la représentation de cette catégorie. C'est en effet au sein de ces deux sous-groupes qu'on retrouve des familles avec enfants. L'évolution des services par regroupement ou harmonisation de pratiques (tarif du périscolaire, de piscine...) profite à ces catégories. De l'avis d'une directrice accueil périscolaire à Montrevault-sur-Evre, il y a « *Une équité pour toutes les communes notamment dans les services auprès des enfants (accueil de loisirs, accueil périscolaire, cantines...)*. Il y aussi le fait que leurs missions en tant qu'agents pensées à l'échelle de la CN font qu'ils peuvent, en comparaison d'autres groupes, intégrer plus rapidement ces changements. Il y a de fait une dimension pratique à cette manière de voir la CN.

- **Au niveau des habitants**

Si avec 48 % d'hommes, 50 % de femmes et 2 % de « sans réponse », on tend vers l'équilibre hommes/femmes par rapport aux 166 habitants ayant répondu à la question « *Quel est le nom de votre commune de résidence ?* ». L'écart se creuse par contre quand ces habitants doivent se positionner du point de vue toponymique. Pour 89 % (dont 9 % qui associent les deux), leur commune de résidence est la commune déléguée, seuls 5 % évoquent uniquement le nom de la CN et 6 %¹⁸⁹ ni l'une, ni l'autre.

Comme dans le cas des agents, nous avons cherché à comprendre si certains facteurs, notamment l'ancienneté au lieu, le niveau d'étude ou l'âge pourraient expliquer leur position. Dans cette logique et en croisant quelques variables, les 89 % d'enquêtés représentant 147 personnes ont été remobilisées pour l'analyse (tab. 27).

¹⁸⁹ Les 6 % d'enquêtés de la classe « autres » sont ceux qui ont leur résidence principale hors des Mauges ou qui, venant juste d'emménager au moment de l'enquête, estiment avoir suffisamment du vécu ou des attaches (familiales, professionnelles, amicales, associatives) pour donner leur avis.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

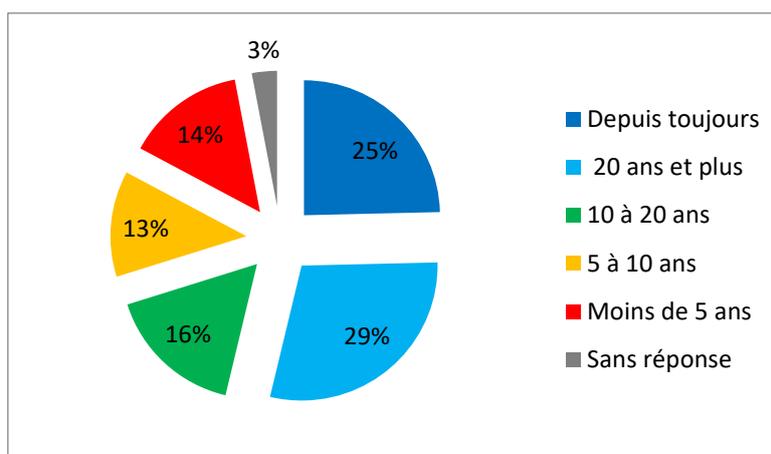
Tableau 27. *Quelles variables pour mesurer le degré d'attachement des habitants au territoire ?*

Depuis quand habitez-vous votre commune ?	Niveau d'étude (en effectif)						Total général
	Sans réponse	Sans diplôme	Autre ¹⁹⁰	Primaire	Collège/lycée	Supérieur	
Moins de 5 ans			1	1	4	13	19
5 à 10 ans		1			6	9	16
10 à 20 ans		1			16	8	25
Plus de 20 ans		4		4	19	21	48
Depuis toujours	1			4	16	13	34
Sans réponse	3		1	0	1		5
Total général	4	6	2	9	62	64	147
Part en %	2,7	4,1	1,4	6,1	42,2	43,5	100 %

Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019

La structure globale de ce groupe d'enquêtés s'apparente quelque peu à celle des agents puisqu'une majorité relative de personnes a un niveau supérieur au baccalauréat. Pour autant, dans la plupart des cas, il existe un lien entre l'ancienneté sur le territoire et l'âge de l'individu. Mais cette variable ne satisfaisant pas notre question sur l'attachement, nous avons procédé à un autre croisement en partant seulement des réponses des enquêtés déclarant uniquement la commune déléguée comme leur commune de résidence (fig. 84).

Figure 84. *Et si l'ancrage local était un indicateur d'attachement au territoire ?*



Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019 (134 réponses habitants)

¹⁹⁰ « Autre » renvoie à CAP ou emploi d'avenir.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Dans la base du questionnaire habitants, 166 personnes ont nommé ce qui, pour eux est leur commune de résidence. Leurs informations sont classées en 4 sous-groupes :

- 134 nomment la commune déléguée,
- Pour 9 répondants, uniquement la CN est leur commune de résidence
- Pour 15 d'entre eux, la commune de résidence est un mélange des deux (ex : Sèvremoine/le Longeron, La chapelle Saint Florent/Mauges-sur-Loire, etc.)
- 8 réponses sont classées « autres » (résidence principale hors des Mauges au moment de l'enquête).

Les 134 réponses ayant servi à la construction de la figure 54 représente 81 % des 166. Partant de cette nouvelle base, on constate que 54 % des répondants habitent la commune depuis toujours ou depuis 20 ans ou plus contre seulement 14 % pour ceux dont l'ancienneté est en-dessous de 5 ans.

On en déduit que la longue durée de vie sur le territoire des Mauges est fortement corrélée à l'attachement au territoire symbolisé en partie par ce toponyme. Il existe aussi des liens entre l'âge avancé des personnes enquêtées et leur attachement au lieu. Qu'en est-il des élus ?

- **Au niveau des élus**

Sur le même principe, nous avons procédé à un filtre en ne comptabilisant que les enquêtés ayant répondu nommément à la question : « *Quel est le nom de votre commune de résidence ?* ». A majorité masculine (168/317), soit 53 % contre 44 % de femmes, les enquêtés se sont fortement identifiés à leur commune déléguée comme lieu de résidence (tab. 28).

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Tableau 28. *Caractéristiques des élus répondant à la question « Quel est le nom de votre commune de résidence ? »*

	Total enquêtés	Genre			Nommer sa commune de résidence				Part CH uniquement
		H	F	SR	Uniquement CH	Uniquement CN	Mixte	Autre/ SR	
Beaupréau-en-Mauges	42	26	16		31	1	9	1	74 %
Chemillé-en-Anjou	28	14	13	1	21	1	5	1	75 %
Mauges-sur-Loire	49	31	18		35	7	7		72 %
Montrevault-sur-Evre	66	30	31	5	50	6	10		76 %
Orée-d'Anjou	56	29	26	1	40	7	9		71,4 %
Sèvremoine	76	38	35	3	55	9	12		72,4 %
Total	317	168	140	9	232	31	52	2	
Part en %		53,0	44,2	2,8	73,2	9,8	16,4	0,6	

Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019

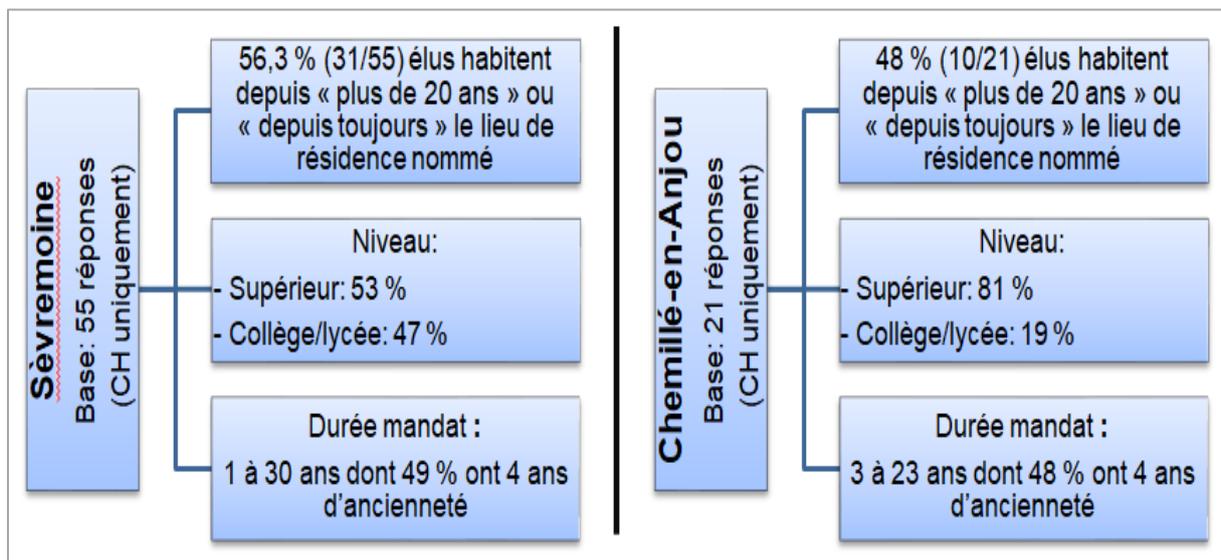
Lecture : CH = commune historique ; CN = commune nouvelle ; Mixte = l'enquêté cite le nom de CH en mettant la CN entre parenthèse ou vice-versa ; SR = sans réponse.

On observe une dominance des hommes qui s'explique par leur sur-représentativité dans l'arène politique, quelle que soit l'échelle d'observation. Ces 317 répondants élus représentent plus d'un tiers de l'ensemble des conseillers municipaux en poste à la date de l'enquête. Comme pour la catégorie d'enquêtés précédent, les réponses ont été classées. Les élus évoquent majoritairement (73,2%) le nom de la commune historique comme lieu de résidence. Il est aussi intéressant de constater que ce sentiment d'appartenance est largement partagé d'une CN à une autre, car la part des élus se référant avant tout et uniquement à la CH est d'au moins 71 % (Orée-d'Anjou) et va jusqu'à 76 % (Montrevault-sur-Evre).

Au regard de la densité des répondants à cette question et afin d'observer d'éventuelles disparités d'une CN à une autre, nous avons fait un zoom sur deux CN : Chemillé-en-Anjou et Sèvremoine. Elles ont été choisies car en valeur absolue, la première a le plus faible effectif de répondants (21), et la seconde, le plus important (55) des 6 CN (fig. 85).

L'objectif de cette analyse complémentaire est de savoir si au sein des deux bases de données différentes, il y aurait des facteurs explicatifs ou pas.

Figure 85. L'hétérogénéité des profils n'influe que peu sur l'attachement au lieu



Source : Ohoussa, A., enquêtes de terrain 2018/2019

Pour rappel, les élus ont plébiscité le nom de la CH comme lieu de résidence entre 72,4 % et 75 %, respectivement à Sèvremoine et à Chemillé-en-Anjou. D'une CN à une autre, on constate des différences de profils qui n'ont tout de même pas empêché les élus de se référer prioritairement à la CH bien que les écarts soient significatifs en ce qui concerne le nombre d'années de mandat.

Il ressort de ces données que la très grande majorité des élus, alors qu'ils sont à l'origine des reconfigurations territoriales locales, s'identifient très peu aux découpages en CN. Le nom de la CH reste une marque d'identité pour beaucoup. Comme le dit un conseiller municipal de Chemillé-en-Anjou « *l'identité, c'est ce qui parle encore à chacun, qui le relie à sa propre histoire. Les individus ne font plus partie d'une communauté mais d'un cercle de famille très restreint. L'identité est la dernière chose qui les lie à leur territoire* » (enquête du 07/10/2018). Elle est même un facteur de développement pour un adjoint au maire de Mauges-sur-Loire « *Sans identité, on ne peut pas se développer, car nous sommes comme inconnus* » (enquête du 12/11/2018). Pour deux autres élus de Sèvremoine, le rattachement au nom permet de s'ancrer et de repérer.

On retiendra entre autres enseignements à la lumière des données analysées qu'il y a une forte influence relative au type d'acteurs. Les agents, malgré qu'une part importante (40 %) réside sur le territoire depuis plus de 20 ans ou « depuis toujours », s'identifient moins à la CH avec

seulement 53 % et 39 % pour la CN. Or, comme chez les élus, l'évocation du nom de la CN chez les habitants n'est que de 9 à 10 %. Cet écart s'explique, au moins en partie, par le fait que les agents vivent plus intensément les recompositions territoriales locales ; car, elles sont au cœur de leur quotidien professionnel. Et, ce changement apparaît plutôt positif pour eux. Tout en étant au cœur de cette actualité, les élus et les habitants semblent être dans une forme de « repli », dans la mesure où pour les premiers, la part moyenne d'évocation de la CH est de 73 % et pour les seconds, de 80 %.

Au final, les élus ne se démarquent pas des habitants quand il s'agit de mesurer leur degré d'attachement à leur commune au travers de la toponymie. Et les variables telles que l'âge ou le niveau d'étude n'ont pas non plus d'influences mesurables sur cet attachement. Seuls les agents ont pu se démarquer de ces deux catégories d'enquêtés, et ce, même avec une ancienneté comparable.

4. Réflexions à partir de l'expérience de fusions de communes en Europe

De nombreux élus enquêtés dans les Mauges fondent l'espoir de ne pas voir disparaître leurs communes devenues déléguées en citant l'exemple de certaines communes allemandes. Ils argumentent à partir des relations partenariales qu'ils entretiennent avec ces dernières. Paradoxalement, c'est sur l'exemple de ce pays, entre autres, que porte l'argument de ceux qui dénoncent le *statu quo* français. Qu'en est-il réellement ?

4.1. Oser comparer

On compare pour mieux connaître, pour prendre de la distance (Vigour, 2005). Il ressort souvent des études comparatives faites sur le maillage administratif la part importante du nombre des communes françaises au sein de l'Union Européenne (UE). La fondation iFRAP¹⁹¹ l'estime à 40 % en 2013 et à 30,16 % en 2017 par Frédéric Ville pour environ 13 % de la population de l'espace européen. La décroissance est amorcée, mais très lentement. C'est justement à ce niveau que la différence avec la France s'opère. Car, si la plupart des pays de l'UE ont hérité de la même configuration en paroisse comme elle depuis le Moyen-âge, leur virage dans le sens de la réduction drastique du nombre de communes s'est opéré sur un temps court, de façon obligatoire, et le plus souvent sur quelques années, entre 1950 et 1970.

¹⁹¹ URL : <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/fusion-des-communes-exemples-etranagers> (page consultée le 06/2021).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

En 1974, la Suède achevait la fusion de ses communes et passait de 2 532 communes à 290 pour environ 10 millions d'habitants. En même temps qu'elle évoluait vers un État fédéral, la Belgique décida en 1972 d'une réduction à marche forcée de ses communes. C'est chose faite, puisqu'en 1977 et sur fond d'une réforme trentenaire, le pays arrivait à bout de la fusion de ses communes et passait de 2 739 à quelques 589 communes. A noter que faute d'accord, 19 communes de la région de Bruxelles ne sont pas impactées (donc résistance un peu comme à la française). Nul besoin de réforme communale en Italie, mais sur une plus longue durée, cet État a lui aussi réussi à réduire le nombre de ses communes, passant respectivement de 8 382 au moment de l'annexion de Rome en 1870 à 8 047 dans les années 2015 (Rivière, 2016). Sur le même registre que l'Italie, l'Espagne ne compte que 8 109 communes pour 47 millions d'habitants (iFRAP, 2013). De façon séquencée dès 1970, et entre 2000 et 2011, le Royaume-Uni, avec 63 millions d'habitants, ne compte que 405 communes (Ville, 2017). Plus récemment, entre 2005 et 2010, la Finlande réussit à passer de 416 communes en 2005 à 326 en 2010, soit une baisse de – 22 %. Le cas de l'Allemagne paraît emblématique en termes de mailles administrative puisque d'un côté, on se retrouve dans un État fédéral peu centralisé, et de l'autre, les Länder, autre niveau de pouvoir constitué par les communes, avec des pouvoirs législatifs et administratifs importants. A ces mailles s'ajoutent les 331 districts ruraux et les 12 191 communes alors qu'elles étaient 24 200 en 1970.

Premier enseignement de ces chiffres, c'est l'année de référence du mouvement des recompositions à l'échelle des Etats de l'UE. Tous ou presque se sont lancés, durant les années 1970, y compris en France avec la loi Marcellin de juillet 1971 dans les recompositions locales, les besoins et les attentes des populations ayant évolué grâce au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, à l'accélération des échanges au niveau mondial.

Le deuxième enseignement que nous tirons de ces études, c'est que la dynamique des fusions est née du besoin de constituer des espaces politiques plus grands, plus pertinents capables d'impulser des politiques publiques. Non sans difficulté, ces réformes ont été conduites sans l'assentiment des autorités locales. Les descriptions faites des Etats montrent que contrairement à la France, les autres Etats sont moins étendus avec souvent des densités au km² bien plus élevées qu'en France.

Il est également intéressant de constater, dans un troisième temps, qu'il n'y a pas que la France qui possède un maillage administratif complexe. L'Allemagne, malgré 16 capitales

régionales, a en son sein plus de 4 800 communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants. C'est plus du quart du nombre de communes.

Malgré la richesse informationnelle de ces études sur l'état des recombinaisons dans les différents pays, aucune des sources n'évoque la commune fusionnée en tant qu'objet d'étude. Que sont-elles devenues ? Qu'est-ce qu'il en reste du point de vue mémoriel ? Quel héritage en termes toponymiques ?

Nous savons juste, grâce aux enquêtes de terrain avec les élus des Mauges, que les noms des communes fusionnées subsistent encore et leur mémoire entretenue en Allemagne. Le propos qui suit va s'appuyer sur les discours des acteurs des Mauges.

4.2. La diversité des cas de figure peut-elle donner raison ?

On peut croire que les communes déléguées, en tant que cadres de la vie sociopolitique en France, ne disparaîtront pas, mais qu'elles pourront connaître une certaine dilution. Déjà, toutes ont perdu leur statut juridique de collectivité territoriale et c'est beaucoup par rapport à ce qu'elles possédaient.

Héritage de la Révolution, la commune française est mise en place de façon uniforme, sans tenir compte du poids socioéconomique et démographique des unes et des autres. Le maire de la commune de quelques dizaines d'habitants se dit l'égal (au moins en théorie) de son homologue voisin qui gouverne plusieurs centaines d'habitants avec des budgets importants. C'est l'une des raisons qui explique le « *profond attachement* » des personnes à leur commune et la résistance légendaire qui a jusque-là caractérisé les élus quand il s'agit de regroupement des communes selon Béatrice Giblin (2015). Mais notre propos ne consiste pas à mesurer leur degré d'attachement, nous l'avons fait précédemment. Il s'agit ici de comprendre le fondement de la démarche des élus des Mauges à se saisir des questions de recombinaison. Autrement dit, nous cherchons à savoir s'ils se sont appuyés sur des modèles, des exemples à travers la question suivante : « *L'idée de créer des CN est-elle née uniquement de vos réflexions collectives ou il y a ailleurs des exemples/ modèles sur lesquels vous vous êtes appuyés ?* ».

Pour beaucoup d'élus, la démarche est locale et éclairée par le préfet et un scientifique en l'occurrence. Et le fait de se mettre dans la posture de "précurseurs" donne une image positive de soi et de son territoire. C'est aussi pour les élus un défi à relever que de faire cohabiter, comme c'est le cas en Allemagne la CN et la commune historique.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Nous estimons pour notre part qu'au regard de l'histoire, de la trajectoire politique des Mauges et de l'équilibre fragile des CN, les communes historiques subsisteront plusieurs décennies encore.

Conclusion du chapitre VII : La commune nouvelle, au nom du développement local

Les nouvelles cartes administratives édictées à partir des codes géographiques et des données de recensement de la population dès 2016 ne permettent pas à des personnes sans connaissance du territoire des Mauges de savoir qu'il avait existé pendant longtemps des communes autres que les actuelles 6 CN. En fait, avec le temps, le qualificatif « nouvelle » va s'estomper et disparaître, certains maires de CN le laissent entendre de façon subtile.

Le passage de 64 maires à seulement 6, soit une réduction de plus de 90 % est un autre élément susceptible de conforter l'idée selon laquelle la création des CN a contribué à l'effacement d'un pan de l'histoire, de l'identité locale qui passe par le toponyme. Avec le renouvellement en mars 2020 de la classe politique, plusieurs élus en poste de maires depuis quelques mandatures ont mis fin à leur carrière. Or, ils sont parmi ceux qui ont porté le projet de création de la CN. Leurs arguments varient entre l'envie de passer la main, le sentiment d'avoir accompli leur part de la mission, l'âge avancé ou la lassitude.

Dans le chapitre VI, nous avons évoqué la question du mal-être de maires de petites communes ayant décidé de jeter l'éponge (Le Monde, 08/2018). De toute évidence, les municipales de 2020 ont vu passer une génération d'élus. Et l'image de l' élu « *père de famille* », figure familière du village, parce que provenant notamment du monde agricole, fait peu à peu place à une nouvelle élite, faite plutôt de bureaucrates, de techniciens. Mais de façon générale, dans les territoires ruraux, les agriculteurs sont encore surreprésentés dans l'arène politique. C'est ce que montre l'écrit de Gilles Laferté en 2018 : « *Dans nos villages, les agriculteurs sont d'une certaine manière les derniers éléments valables [...] détenant une position sociale suffisante pour tenir le rôle* » (Laferté, 2018, p. 52) de maires grâce à leur capital social. Car « *on ne s'improvise pas maire, on le devient* » (Rouban, 2020, p. 102-103). Notre propos qui consiste à dire que cette catégorie d'élus se dilue à la faveur de celle non-agricole s'inscrit dans un cadre général, et pas seulement des recombinaisons territoriales locales. Leur effectif est en baisse (d'environ 20% en 1995 à 13,7 % en 2014 et 11,6 % en 2020) au profit de celui des cadres qui passe de 11,8 % en 2014 à 21,4 % en 2020 (Ministère de l'intérieur – DCGL, 2018 ; Maire-info.fr, 2020).

De façon mécanique, la disparition administrative de certaines communes et la réduction du nombre des élus ont des effets sur la catégorie socioprofessionnelle des « agriculteurs exploitants » vu qu'ils proviennent du milieu rural en forte recombinaison. Mais est-ce que cela pourrait suffire pour parler de « disparition » des communes historiques ?

Tout est question d'échelle et de représentation. Si premièrement, les communes devenues déléguées ne figurent plus sur les cartes administratives actualisées, elles restent visibles au travers des découpages anciens sur les sites internet et dans les magazines des CN elles-mêmes. A l'entrée des bourgs, sur les panneaux sont inscrits les noms de ces anciennes communes couplés de ceux de la CN. Gérard-François Dumont (2018) assure que le temps qui passe n'efface pas forcément l'histoire. Il prend l'exemple du toponyme des départements créés depuis 1790. Certaines dénominations historiques subsistent deux siècles après alors que les députés de l'époque avaient décidé de toponymes géographiques : Indre-et-Loire au lieu de Touraine, Maine-et-Loire au lieu d'Anjou. La dénomination Anjou jouit d'ailleurs d'une renaissance à travers les CN Orée-d'Anjou, Chemillé-en-Anjou, Baugé-en-Anjou ou de la commune historique dont Cossé-d'Anjou. Deuxièmement, des fêtes et autres événements localisés avec une empreinte identitaire sont perpétués. La fête des cucurbitacées à Sèvremoine se déroule dans la commune déléguée de Roussay et lui est associée géographiquement.

Et pour finir, la perspective du développement local qui passe par ces CN devrait, selon certains élus, suffire à faire quelques concessions, comme celle d'un effacement relatif de l'histoire. Ces élus-là se projettent dans un avenir où ces anciennes communes historiques deviendront des quartiers comme il y en a dans les grandes villes. Le débat reste ouvert entre ceux qui appréhendent cette « disparition » et ceux qui pensent être des avant-gardistes en termes de dynamiques territoriales. Mais pour Martin Vanier (2006), il ne pourrait véritablement avoir de « fin » pour ces territoires ; car, dit-il, « *la fameuse « fin du territoire » n'en est jamais vraiment une, mais plutôt la ré-énonciation d'un mode de territorialisation d'une instance ou d'un système d'action donnés* ». L'une des clés pour conjurer « la fin » des communes historiques des Mauges réside dans la capacité collective de tous les acteurs, notamment politiques, à entretenir ce qui fait sens.

Aussi longtemps que Mauges communauté continuera d'être « l'exception française » en termes de recomposition, nous pensons que les acteurs locaux ne manqueront pas de mettre en lumière la richesse de leur trajectoire politique, c'est-à-dire le fait de passer de plus de 60 communes à 6 et à une intercommunalité de près 121 000 habitants en l'espace de quelques mois, entre la fin de l'année 2015 et le 1^{er} janvier 2016.

Conclusion de la troisième partie

Nous nous demandions à l'entame de cette troisième et dernière partie si les CN étaient une « construction pour résorber la superposition des mailles et dynamiser le territoire ? » Cette question qui en a fait surgir d'autres n'a trouvé que des réponses partielles et probablement discutables. Car la prise en compte des échelles spatiales et de la diversité des situations (trajectoires politiques, catégories socioprofessionnelles, types de territoires et de recompositions, etc.) n'autorisent pas à répondre par oui ou par non, mais à proposer un ensemble de réponses valables selon les contextes et les temporalités. Jean-Michel Offner dira que l'*optimum dimensionnel* se résume à « *allouer les compétences et les ressources au bon niveau territorial, au regard des conditions spatiales de la production de l'offre et de l'exercice de la demande* » (Offner, 2006). Le bon niveau territorial dépend donc de la politique publique à déployer. La territorialité Dans une certaine mesure, et dans certains cas, la CN peut correspondre à ce « bon niveau », notamment dans les cas où elle s'assimile aux bassins de vie ou s'en rapproche. Elle a, par ailleurs favorisé la mutualisation des ressources tant matérielles qu'humaines.

En admettant que la CN a apporté une réponse, même partielle à l'émiettement communal voire territorial, il reste à se demander ce que deviennent les communes qui se regroupent. Il faut dire que cette question n'a pas fait l'objet de beaucoup de réflexions dans les territoires. Certains élus ont découvert, chemin faisant les implications de la CN pour leur commune devenue déléguée. Parmi les autres conséquences qu'ils ont trop peu prises en compte au départ, il y a une dépossession du pouvoir qui a fait perdre pied à certains, une réduction de leurs effectifs et le « déclassé » de leurs anciennes communes, ainsi que leur disparition du point de vue toponymique sur les cartes administratives les plus récentes.

Ceci dit, la commune « lieu d'affect » et « maison du peuple » subsistera d'une part, grâce aux spécificités territoriales et aux acteurs locaux, et d'autre part, grâce à la culture et à l'histoire.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse est partie de trois mots clés à savoir : gouvernance, participation citoyenne et territoires recomposés et la réflexion a été menée en 7 chapitres, eux-mêmes structurés en 3 parties, desquels ont émergé un ensemble de constats et de questions auxquelles nous avons tenté de répondre.

Malgré leur caractère ancien et “populaire”, les réflexions et les débats sur ces mots clés ne s'épuisent pas, et le contexte des recompositions territoriales semblent même les relancer et les renouveler.

Mais avant de parler de ce renouvellement, intéressons-nous à la commune, espace de vie et lieu d'expression de la démocratie locale qui se trouve au cœur de notre réflexion. Son émiettement et son incapacité à assurer efficacement sa mission de service public ont conduit au choix plutôt obligé de la recomposer (Rivoire et *al.*, 1995 ; Vanier, 2002 ; Offner, 2006). Mais qu'est-ce que recomposer et comment procéder ?

Plutôt qu'une définition, il paraît plus opportun en cette fin de réflexion d'évoquer la recomposition en termes d'objectifs, à savoir la compacité territoriale, c'est-à-dire la résorption de l'émiettement communal qui est une des réponses à un meilleur déploiement de l'action publique, à la mise en commun des ressources et du renforcement de l'attractivité. Pour que cette compacité territoriale survive durablement, il faut adopter des modes de gouvernance plus inclusifs, plus ouverts. Notion qui, elle-même dégage une certaine convivialité (Samb, 2014) et « *recoupe en partie la notion de démocratie* » (Baud et *al.*, 2013, p. 484), la gouvernance « *renvoie à l'exercice d'un pouvoir qui peut se déployer à différentes échelles mais dont les ingrédients sont toujours les mêmes, à savoir à terme l'émergence et la structuration de cadres, de règles et l'implication d'individus qu'elle soit volontaire ou non.* » (Ortega, 2018). Bien que populaire et “passe-partout”, elle requiert l'observation d'un ensemble de règles et de pratiques, et comme le souligne bien Isabelle Ortega, les individus peuvent se retrouver de façon involontaire impliqués peut-être parce que l'action se déroule dans leurs espaces, dans leur commune. D'un autre point de vue, leur implication peut être volontaire, mais ils peuvent ne pas trouver leur place pour des raisons qui seront évoqués sous l'angle des ressources.

Revenons à la question de l'objet à recomposer qu'est la commune. Mais plutôt que de nous restreindre au découpage administratif en évoquant la commune, nous avons parlé de territoire qui est l'espace vécu, l'ici, le support de l'action ou encore la scène des confrontations politiques. C'est la recomposition de cet objet qui est mis en débat.

La recomposition territoriale en France a été lente et difficile car pendant longtemps, il y a eu le *veto* des élus et le cumul des mandats identifiés comme des freins à la démarche. Mais elle a commencé depuis plusieurs décennies, avec pour objectif la réduction de la carte communale. Le remodelage du territoire est en cours puisqu'environ 800 CN se sont créées autour de 2 500 communes historiques sur la décennie 2011-2020. Cela a conduit bien souvent à un repositionnement des acteurs déjà en place. Et cette situation a favorisé "l'ascension politique" (maires de petites communes devenus chefs de file de CN) de certains conseillers municipaux, mais de nombreux autres élus ont perdu pied et ont démissionné, ou fini leur mandat sans enthousiasme. Tout le long de la thèse, nous avons pu montrer que l'équilibre était fragile, et que pour conduire l'action politique, tous ne participent pas de la même façon car les ressources dont ils disposent sont inégales. Maud Navarre (2014) a pris l'exemple de la formation des élus et a montré que bien souvent, les élus préfèrent les apprentissages sur le tas aux stages prévus par la loi, et pour lesquels ils sont sous-informés. Selon l'auteure,

« Ces deux modes de formation s'avèrent inégalement accessibles et efficaces selon le sexe et le niveau de qualification. Les inégalités sont d'autant plus prégnantes que l'usage des dispositifs destinés à la formation des élus est faible. Cette caractéristique constitue la spécificité du milieu politique par rapport au milieu professionnel » (Navarre, 2014).

Pour revenir au remodelage du territoire et au maillage par les CN, nous avons pu constater que leur distribution spatiale est hétérogène d'un département métropolitain à un autre. Parmi les nombreuses explications, il y a l'histoire et la trajectoire politique. L'hypothèse d'une culture ancienne des reconstitutions, c'est-à-dire le fait d'être en présence des « *terres d'intercommunalités* » (Vanier, 2002) ou de « *resserrement intercommunal* » (Doré, 2021) s'est avérée être une clé de compréhension du phénomène.

Avant d'exposer les motivations des élus des Mauges, disons que ce « *succès prometteur* » (ibid.) puise aussi ses raisons dans une incitation financière accordée par l'Etat et une flexibilité législative dont a fait preuve le législateur au travers de 4 textes de lois en une décennie (AMF, 2016 ; Aubelle, 2017). En plus de cette incitation financière, les élus ont été ménagés aussi bien sur le nouveau statut de leur commune déléguée que sur les effectifs devant siéger dans les conseils municipaux après le mandat de transition (2015-2020). Alors que la loi n° 2015-292 du 15 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune

nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (loi Pelissard – Pirès-Beaune) travaillait à l'assouplissement des modalités de création des CN et à favoriser leur libre organisation, celle du 8 novembre 2016 dite loi Sido s'est attelée à institutionnaliser les communes déléguées, à accorder l'éligibilité des aides attribuées aux communes au titre du fonds d'amortissement des charges, etc. Et pour davantage convaincre et montrer sa capacité d'écoute, au travers de la loi Gatel du 24 juillet 2019, le législateur a, après un travail de terrain, renforcé l'entité communale dans ses prérogatives en créant des communes-communautés, et allégé les obligations prévues (obligation d'un site cinéraire, d'établir un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre) par la loi NOTRe de 2015 relatives aux seuils de population par CN.

Dans les Mauges, de nombreux acteurs ont expliqué que s'ils sont parvenus à la création de CN « XXL », c'est pour ne pas « détricoter » une construction de longue haleine (Ohoussa et Margetic, 2020) et de longue date. Et indéniablement, cette construction a nécessité du temps et de la volonté politique de la part des gouvernements locaux. Il y a eu le pays en 1978, les communautés de communes faites par ajouts successifs à partir de 1994, les CN et la communauté d'agglomération des Mauges (cf. figure 34, chapitre IV). De plus, s'ils sont arrivés à cette étape, c'est aussi parce qu'il y a cette habitude de faire ensemble, de mettre en commun, de coopérer, et que si les créations ne se sont pas faites ailleurs, ou faites avec une ampleur moindre, c'est pour des raisons bien précises que cet élu évoque sans détour :

« (...) A la limite, je le¹⁹² comprends mais ce sont des gens qui sont restés très individuels jusqu'à presque aujourd'hui. Vis-à-vis de ce que nous on a fait, ils ont presque 50 ans de retard. On a eu la chance d'avoir des gens précurseurs qui ont œuvré dans ce sens-là. Un exemple : au début du SIVOM il y a 50 ans voir plus aujourd'hui, nos élus avaient décidé de faire des salles de sport dans chaque commune. Mais à l'époque, ils n'ont pas pu faire 10 d'un coup. Ils ont décidé d'un ordre de priorité en une douzaine d'années, les 10 communes ont été dotées de salle de sport. Et ça a été la même chose pour d'autres projets. Alors, pour la piscine, il a été dit : on en a fait qu'une, mais à Chemillé. Il y a eu un certain nombre de choses comme ça où les gens se sont mis autour de la table et ont été capables de travailler ensemble. C'est ce qui a permis ce qu'on vit aujourd'hui. Ça a préparé l'avenir. C'est à mettre en lien avec le passé. Le passé nous a ouvert les portes d'aujourd'hui » (Maire délégué de St-Lezin, 29/11/2018).

¹⁹² L'élus dit comprendre d'une part, pourquoi dans certains territoires, les CN n'ont pas émergé comme dans les Mauges, et d'autre part, quelles étaient leurs motivations pour arriver à ces créations. Il dit en partie comprendre les réticences de certains élus, mais les fustige au final.

Le tableau que peint cet élu rend compte de l'histoire de ce territoire d'une certaine manière. Mais cette vision évacue complètement la difficulté inhérente à la coordination des acteurs multiples et d'un territoire où le changement d'échelle d'action bouleverse les pratiques longtemps ancrées.

La gestion communale puis intercommunale bien que nécessitant une mise en commun des ressources n'ont pas les mêmes exigences que celles relatives à la gestion de la CN. On est maire ou adjoint et au contact des habitants de façon permanente durant son mandat. L'élu communautaire est peu connu, autant que l'intercommunalité (Cadiou, 2012 ; Ifop et AdCF, 2018), elle-même considérée comme la technostucture (Bonsignore, Thébault, 2018).

Pour exister dans ce nouvel espace, mieux que par le passé, il faut avoir une connaissance plus fine de l'action publique. Il y a eu la création de commissions thématiques dans lesquelles il faut s'insérer, et ne participe pas qui veut, mais qui peut. Ceux qui peuvent sont ceux qui ont accumulé de l'expérience et qui ont un bon carnet d'adresses, ou qui en plus ont la ressource temps.

En effet, les indemnités de fonction ne suffisent pas souvent à couvrir tous les besoins des élus dans les communes rurales. Gwénaél Doré qui s'est penché sur leur indemnité a souligné d'une part, le caractère bénévole de la fonction, et d'autre part, les écarts importants qui peuvent exister en fonction des seuils démographiques des communes et du rang de l'élu. Par principe en effet en France, cette fonction est exercée gratuitement et « *sur les près de 500 000 conseillers municipaux, 350 000 sont bénévoles* » (Doré, 2021, p. 146).

Lilian Loubet (2011) a par ailleurs identifié un autre facteur à l'origine de la difficile acceptation des recompositions : la formation des élus. Il faut se faire former à la gestion communale et entrer dans « *une forme de réflexivité institutionnelle* » pour s'intégrer dans la "grande arène". Or, cette formation dont parle l'auteur n'est pas accessible à tous, tous les élus n'ont pas les ressources nécessaires sous la forme de capital social, de ressources financières et intellectuelles ou de réseaux professionnels voire familiaux. L'importance de cette réflexivité institutionnelle est telle que si elle vient à en manquer, l'individu peut manquer le train du changement et se retrouver dans l'incapacité de penser le territoire d'action au-delà de sa commune historique. Stéphane Cadiou, en se focalisant sur le premier responsable communal dira que « *les élus (fussent-ils maires) sont dotés de ressources inégales, occupent des fonctions hiérarchisées et sont soumis à des contraintes politico-partisanes multiples (accords de coalitions, engagements de campagne, importance de la commune dans une agglomération, etc.)* » (Cadiou, 2012, p. 3).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Si certains élus n'osent pas, ou n'arrivent pas encore à franchir le pas de la création de la CN, ce serait par peur de perdre leur liberté et ce qui fait l'identité de leur commune selon le maire délégué de Puiset-Doré (CN de Montrevault-sur-Evre). Il illustre son propos par des communes de la Loire-Atlantique qui auraient dû se regrouper, mais qui ne l'ont pas fait.

« Gorges et ces deux communes sont voisines depuis ce temps, et moi en tant qu'habitant, j'ai compris pourquoi ces deux communes ne se sont pas regroupées, et même aujourd'hui, ils ne sont pas prêts pour cette démarche et c'est dommage. Parce qu'il y a des guerres de clocher, et ça continue, je peux vous dire. Entre les Gorgeais qui se tenaient, c'est un peu tendu parce que chacun voulait sa commune à elle et sa liberté. Je trouve qu'ils ont tort (...). Parce qu'au fait, c'est dommage que ce ne soit pas un territoire. En plus, ils fédèrent sur certains projets. C'est dommage, je trouve que ça divise les gestions. »

(Entretien du 11/03/2019).

Il est évident que cette « guerre de clocher » n'a pas constitué un blocage suffisant pour faire échouer le projet de création des CN et de Mauges communauté, mais des élus y sont allés avec peu ou pas du tout d'enthousiasme et la peur d'être de ceux qui empêcheraient le développement territorial. Rester à côté de la CN et dans la communauté d'agglomération, c'est également prendre le risque de s'effacer. Par exemple une commune de 1 200 habitants dans une assemblée communautaire de 120 000 habitants n'a pas de poids en termes de vote et de prise de décisions. Et l'image du déserteur serait davantage plus difficile à défendre quand on a longtemps entretenu la spécificité d'avoir une culture « grégaire » attribuant l'individualisme à la ville où l'anonymat règnerait.

Par ailleurs, dans le cadre de ces reconfigurations territoriales locales, les élus ont mené le « combat » de la participation sur deux fronts : en leur propre sein pour exister dans les instances, puis face aux habitants qui leur ont reproché de n'avoir pas été associés à la création des CN, ou trop peu au mieux. De plusieurs manières, même en faisant des *mea culpa*, ils ont justifié l'absence ou le peu de participation des habitants par la légitimité acquise dans les urnes : « on est élu pour décider ». De plus, le législateur a laissé une marge d'appréciation aux élus locaux (Aubert et *al.*, 2016). Usant de cette marge de manœuvre, bien des décideurs politiques ont tout au plus informé leur population de la réorganisation territoriale, se contentant ainsi du niveau le plus bas de l'échelle de la participation de Sherry Arnstein (1969). Ils justifient ce choix par le fait que les habitants sont dans une situation

parfois ambiguë, dont la position « *oscille entre à être laissés tranquilles et droit à participer* » (Le Floch, 2011). Mais dans le cadre de cette réorganisation, ils semblent s'offusquer d'être laissés en marge.

Il faut dire que l'agrandissement du territoire et le souci de préserver son identité, du moins ses spécificités, renforcera le besoin de participer et de faire participer. De nombreux élus lors des enquêtes ont dit vouloir mettre un terme à leur engagement et militer davantage dans d'autres instances tels que les associations, le conseil de développement, les conseils consultatifs, etc. Mais selon nos dernières informations auprès des services (décembre 2022), cette instance peine à se mettre en place dans la plupart des CN, et à Beaupréau-en-Mauges par exemple où elle est en place, elle n'est pas fonctionnelle. Ce faisant, ils espèrent continuer à faire exister leur commune historique qui, au nom de la CN a vu son toponyme disparaître des récentes cartes administratives en raison du changement du statut qui fait qu'elle n'est plus une collectivité territoriale au titre de la loi.

Au final, « commune nouvelle ou pas commune nouvelle » ?¹⁹³ La CN, il la faut car dans les Mauges, elle

« a permis d'avoir des avantages financiers, de mettre aux normes certains édifices et équipements, de mutualiser, de monter en compétences. Par le biais de la communauté d'agglomération, elle a donné à voir un territoire au parcours singulier qui, d'une manière ou une autre est un laboratoire où on a pu observer une réorganisation territoriale à grande échelle » (Ohoussa, 2020, p. 99).

Mais tout n'est pas que bénéfique, et des élus ont démissionné parce que devenus des « caisses de résonance », par lassitude ou à cause du sentiment de dépossession du pouvoir. Même s'il n'existe pas de chiffres officiels, lors des enquêtes, des agents ont noté connaître le burnout et subi des changements vécus comme étant brusques. En cela, les recompositions ont très peu focalisé sur la dimension humaine. La construction demeure fragile et est à consolider de façon continue. Et les gouvernants semblent être conscients de ce fragile équilibre et ont commencé à mettre en place, avant la fin du mandat de transition, des espaces de discussion et de démocratie participative. Que ces initiatives suffisent ou non, elles ont le mérite d'avoir été pensées et mises en œuvre.

¹⁹³ Sous-titre d'un article de recherche paru dans le Cahier des Mauges, n° 21, pp. 97-99, janvier 2020

A ce stade du travail, de nombreuses questions sont restées en suspens et la réflexion a porté essentiellement sur la gouvernance des Mauges recomposés et la participation des acteurs dont les élus locaux. Faute de temps et quelque peu, par peur de s'éparpiller, je ne suis pas allée chercher des matériaux scientifiques dans des territoires voisins où des CN ont émergé. Questionner par exemple les acteurs des CN en Normandie ou en Bretagne aurait pu permettre de croiser les données relatives aux discours mobilisés, aux motivations des acteurs, aux difficultés de gouvernance, à la place et au rôle joué par les agents et les habitants dans le processus de création de ces CN.

De même, un second travail d'enquêtes auprès de nos enquêtés 7 ans après la création des CN permettrait de voir si leurs réflexions ont évolué, combien ont été réélus, etc. Cette réflexion est d'autant plus intéressante à mener qu'à Orée-d'Anjou, il y a eu changement d'équipe municipale en cours de mandat. La mairesse élue sur la mandature 2020-2026 a interrompu son mandat deux ans après pour des raisons qu'elle évoque dans son dernier éditorial dans le magazine municipal :

« Oui, notre groupe a été confronté à des désaccords, une différence de vision et de méthode, provoquant une démission collective de membres de mon équipe initiale. Il n'est plus l'heure de s'épancher sur la nature des désaccords, ou de la perte de confiance, de chercher qui a tort, qui a raison ; qui a suivi le cap donné, « Orée-d'Anjou, construisons ensemble notre avenir » ou qui ne l'a pas accepté, allant jusqu'à regarder dans le rétroviseur ; qui a eu la vision globale Orée-d'Anjou et qui a eu une vision compartimentée à sa seule compétence ou à sa seule commune déléguée ; qui a défendu l'intérêt général et qui a laissé l'intérêt individuel prendre le dessus »¹⁹⁴.

(Aline Bray¹⁹⁵, mairesse de la CN Orée-d'Anjou, juillet 2022).

Cette thèse aura permis de comprendre que les recompositions territoriales sont une cause à laquelle adhèrent tous les acteurs, avec pour chacun une interprétation spécifique et une construction variée, à l'image de la diversité des territoires et de la pluralité des acteurs. Avec la RCT de 2010 et les lois qui ont suivi jusqu'en 2019, on peut affirmer qu'une dynamique est

¹⁹⁴ https://www.oreedanjou.fr/wp-content/uploads/2022/06/Ore%CC%81e-Mag-n21_bd.pdf (page consultée le 23/09/2022).

¹⁹⁵ Ancienne conseillère (2015-2020) de la commune déléguée de Champtoceaux et conseillère départementale, Aline Bray a été mairesse d'Orée-d'Anjou du 18/05/2020 au 26/06/2022, date à laquelle son prédécesseur André Martin la remplace et redevient maire de la CN.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

amorcée, et tant que la construction des Mauges subsistera, elle servira d'exemple pour le législateur pour inciter d'autres élus locaux à s'y lancer, même avec une ampleur moindre.

Ce « *bouleversement territorial* » a mis à l'épreuve la capacité des acteurs locaux à gouverner. C'est un apprentissage qui vient s'ajouter à toutes les obligations qui étaient les leurs. Et l'avenir des communes historiques sera à l'image de cette capacité des élus. Si les nouveaux gouvernements locaux s'ancrent durablement, l'héritage des communes historiques sera d'autant préservé.

Pour finir, il est intéressant de constater que les trois mots clés sont constamment mis en débat, parfois mis en cause, mais la recomposition territoriale telle qu'observée dans les Mauges ne pourra que leur octroyer un « *certificat de naissance* » au sens de Bernard Pecqueur (2009).

BIBLIOGRAPHIE

AKPO, D., 2018, « Numérique et “ propagande” journalistique. Une vision macronienne des fakes news face aux enjeux socio-démocratiques, démocratiques », issu de la communication : *Numérisation généralisée de la société, acteurs, pratiques, discours, enjeux*, Montréal, Canada, 14 p., URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01996403/document>

AKRICH, M., 2013, « Co-construction », dans CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. ; SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/co-construction>

ALPHANDERY, P., BERGUES M., 2004, « Territoires en questions : pratiques des lieux, usages d'un mot », dans *Ethnologie française*, Vol. 34, pp. 5-12, Presses Universitaires de France, URL : <https://www.cairn.info/revue-ethnologie-francaise-2004-1-page-5.htm>

ALLEFRESDE, M., 1990, « Le développement local en milieu rural : l'affaire de tous », dans *Le développement local en milieu rural*, Centre d'Etudes Foréziennes – université Jean Monnet, Grenoble, pp. 53-71

AMILHAT SZARY, A-L., 2008 « Des territoires sans nom peuvent-ils être sans qualité ? Réflexions sur les modifications de la carte administrative chilienne », *L'Espace Politique* [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/327>

ANDRE, P., 2012, avec la collaboration de MARTIN, P., LANMAFANKPOTIN, G., 2012, « Participation citoyenne », dans COTE, L., SAVARD, J.-F. (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], URL : www.dictionnaire.enap.ca

ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.), 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris, IRD Editions

ARENDT, A., 1972, *La crise de la culture*, Collection Folio/Essais

ARNSTEIN, S., R., 1969, “A Ladder of Citizen Participation” dans *JAIP*, Vol. 35, n° 4, URL : <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> (publication originale : juillet 1969)

ARNAUD, M., 1999, « Choisir les outils d'analyse des objets géographiques en fonction de ses objectifs », dans *Cybergeog : European Journal of Geography* [en ligne], Dossier mis en ligne le 16 juin 1999, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeog/5086>, (page consultée le 13/07/ 2020)

AUBELLE, V., GIBERT, P., 2016, *les communes nouvelles. Les indispensables*, Boulogne-Billancourt, éd. Berger Levrault, 2^e édition

AUBERT, F., BREUILLE, M-L., PIGUET, V., 2016, « Quelle place pour les espaces ruraux dans le millefeuille territorial ? », dans BLANCARD, S. et al., *Campagnes contemporaines*, éd. Quae, « Update Sciences & Technologies », pp. 117-128.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

AUDOUX, Ch., 2015, « *Un possible, impossible, la co-production des connaissances entre science et société : étude de recherches collaboratives entre chercheurs et acteurs dans le cadre du dispositif « Partenariat Institutions Citoyens pour la Recherche et l'Innovation » (PICRI) en Ile de France* », thèse de doctorat de sociologie - Conservatoire national des arts et métiers

AUGUSTIN, J-P., 1999, « Territoire, espace géographique et espace social : Guy Di Méo, Géographie sociale et territoires. », dans *Sud-Ouest européen, tome 6, 1999. La qualité agro-alimentaire et ses territoires*, pp. 96-98, URL : https://www.persee.fr/doc/rgpso_12764930_1999_num_6_1_2722_t1_0096_0000_3

AVENEL, C., 2007, « La politique de la ville et ses destinataires. Une politique de gestion d'un sentiment d'abandon ? », Revue « *Informations sociales* », n° 141, pp. 136-147, URL : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2007-5-page-136.htm>

BACHELARD, P. (dir), 1993, *Les acteurs du développement local*, Paris, éd. l'Harmattan

BACHIR, M., 2018, « Et si les habitants participaient ? : entre participation institutionnelle et initiatives citoyennes dans les quartiers populaires, Amiens, édition Licorne

BACQUE, M-H., REY, H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, éd. La Découverte

BACQUE, M-H., SINTOMER Y., (dir.) 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, éditions Yves Michel, pp. 43-60

BACQUE, M-H., BIEWENER, C., 2013, « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? », dans *Idées économiques et sociales*, 173(3), pp : 25-32. URL: <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2013-3-page-25.htm>

BAILLEUL, H., 2008, « Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif », dans *Métropoles*, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/2202>

BAKKOUR, D., 2013, *Un essai de définition du concept de gouvernance*, Etudes et synthèses, ES n°2013-05, unité de formation et de recherche, université de Montpellier, Pdf

BALME, R., MARIE, JL., ROZENBERG, O., 2003, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, (Vol. 10), pp. 433-461, DOI : 10.3917/ripc.103.0433

BARGES, E., PECH, T., COHEN, M., JANIN, L. ; REGNARD, P., 2017, *Que peut le numérique pour les territoires isolés ?* URL: <https://tnova.fr/rapports/que-peut-le-numerique-pour-les-territoires-isoles>

BAUD, P., BOURGEAT S., BRAS, C., 2016, *Dictionnaire de géographie*, Paris, éd. Hatier, pp. 484-485

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

BAUDE, C., BARDET, F., MARGUERIN, S., 2015, « Mutualiser : pourquoi ? Les objectifs. I2D » dans *Information, données & documents*, vol. 52(3), pp. 30-31, URL : <https://www.cairn.info/revue-i2d-information-donnees-et-documents-2015-3-page-30.htm>

BAUELLE, G., « L'ingénierie territoriale. L'unité de la ville-pays » dans *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube pp. 19-32

BAVOUX, J-J, (dir.), 1998, *Introduction à l'analyse spatiale*, Armand Colin

BAZOCHE, M., 2002, « Du morcellement communal de 1789 à l'émiettement intercommunal et contractuel de 2000. Un exemple : Le Nord-Pas-de-Calais », Paris, éd. L'Harmattan

BAZOCHE, M., 2013, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine. L'état des lieux – Printemps 2013*, Paris, éditions L'Harmattan

BEAUCHARD, J., (dir), 2003, *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, Editions de l'aube

BEALET, M., 1997, « Religion et région mémoire. Esquisse d'une territorialité par le biais de la géographie de la mémoire » *Norois*, n°174, Avril-Juin, pp. 317-329, URL : https://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1997_num_174_1_6792

BEGNY, P-E., 2020, *Chers administrés. Si vous saviez... La vraie vie d'un maire de terrain*, Paris, éd. Buchet Chastel

BEGUIN, M., PUMAIN, D., 2017, *La représentation des données graphiques. Statistique et cartographie*, Malakoff, Armand Colin, 4^e édition

BÉHAR, D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », dans PAGÈS, D., PELISSIER, N. (dir.), *Territoires sous influence*, Tome 1, Paris-Montréal, l'Harmattan, pp. 83-101.

BEHAR, D., ESTEBE, P., et VANIER, M., 2014, « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? » *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>.

BENKO, G., PECQUEUR, B., 2001, « Les ressources de territoires et les territoires des ressources », dans *Finisterra XXXVI*, n° 71, pp. 7-19

BENNOUR, A., 2000, « La participation des habitants. État de la question », intervention à l'INFREP dans le cadre de la préparation des formations

BELSER, Ch., 2002, *Petite histoire du pays des Mauges*, La Motte Achard, Geste éditions

BERTRAND, N., MOQUAY, P., 2004, *La gouvernance locale, un retour à la proximité*, dans *Economie rurale revue Persée*, n° 280, Proximité et territoires, pp. 77-95

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

BEROUD, S., 2009, « Syndicalisme », dans OLIVIER, F., (éd.), Dictionnaire des mouvements sociaux. Paris, Presses de Sciences Po, « *Références* », pp. 540-548, DOI : 10.3917/scpo.filli.2009.01.0540

BEUDET, A., 2019, « Communes nouvelles : quels résultats concrets sur l'action communale ? Synthèse de l'étude financière et économique de six communes nouvelles », *La banque des territoires*, URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/communes-nouvelles-quels-resultats-concrets-sur-laction-communale-synthese>

BIDEAU, G., 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, n° 728, pp. 57-85.

BIDEAU, G., GIRAUT, Fr., 2021, « Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises », *L'Espace Politique* [En ligne], n° 43, DOI : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.9898>

BIOTEAU, E., 2018, *Économie sociale et solidaire. Communautés, solidarités, Contribution à une géographie des solidarités*, Habilitation à Diriger des recherches, université d'Angers, URL : <https://www.ssf-fr.org/articles/42140-geographie-de-la-solidarite-en-france-et-dans-le-monde>

BLAIS, M-C, 2008, « La solidarité », *Le Télémaque*, n° 33, pp. 9-24, URL : <https://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2008-1-page-9.htm>

BLANCHARD, S., ESTEBANEZ, J., RIPOLL, F., 2021, *Géographie sociale. Approches, concepts, exemples*, Malakoff, éd. Armand Colin

BLATRIX, C., 2009, « La démocratie participative en représentation ». *Sociétés contemporaines*, n° 74, pp. 97-119, URL : <https://doi.org/10.3917/soco.074.0097>

BLONDIAUX, L., FOURNIAU, J-M, 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, pp. 8-35, URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm>

BOBBIO, L., MELE, P., 2015, « Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, n° 13, pp. 7-33, DOI : 10.3917/parti.013.0007, URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2015-3.htm-page-7.htm>

BONERANDI, E., DOCEUL, M-C., CALBERAC, Y., 2002, « Le renouveau du local en Géographie », Lyon (2 mai).

BONERANDI, E., 2004, « De la mobilité en géographie », *Géoconfluences* (novembre), URL: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Mobil/MobilScient.htm>

BONERANDI, E., 2005, « Les pays ont dix ans...retour sur expérience », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

BONERANDI, E., et SANTAMARIA, F., 2011, « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'eupéanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen », dans *Cybergeo : European Journal of Geography. Aménagement, Urbanisme*, document 522, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/23530>

BONSIGNORE, J-P., THEBAULT, M., 2018, *L'identité des nouveaux territoires intercommunaux. Méthodes et outils de communication*, territorial éditions, 151 p.

BOSSUET, L., SIMARD, M., 2013 « Introduction. Mutations des espaces ruraux sous l'effet des migrations : Regards croisés entre la France et le Québec », dans *Géographie, économie, société*, (Vol. 15), pp. 5-9, URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2013-1-page-5.htm>

BOST, F., 2014, *La France : mutations des systèmes productifs*, Paris, éditions SEDES

BOURDIEU, P., 1980, "Le capital social : notes provisoires", *Actes de la recherche en sciences sociales* vol. 31, 1980, pp. 2-3

BOULAY, F., BRAS, D. L., 2012, Communes nouvelles : un dispositif retenu « sans optimisme excessif », dans LE SAOUT, R. (éd.), *Réformer l'intercommunalité : Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*. Presses universitaires de Rennes, DOI : 10.4000/books.pur.70893

BOULIN, J-Y., 2003, « Temps sociaux et gouvernance territoriale » dans BEAUCHARD, J., (dir.), *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, pp. 109-121

BOULINEAU, E., DIDELON-LOISEAU, C., 2019, « Découper l'espace politique : acteurs, pratiques et enjeux », *L'Espace Politique* [En ligne], n° 39, URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/7736>

BOURON, J-B., 2019, « Centralité », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/centralite> (page consultée le 21/04/2022)

BOURON, J-B., 2019, « Néoruraux », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/neoruraux>

BOURON, J-B., 2018, « Recomposition », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/recomposition>

BOURON, J-B., 2018, « Acteur », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/acteur> (page consultée le 24/10/2018)

BOUZILLE, E., 1999, « Le zonage environnemental comme moyen de qualifier des espaces : vers des territoires ? », dans BIGOTEAU, M. et LE ROY, F., *Territoires. Séminaires Le lien social*, Maison des sciences de l'homme Ange Guépin, Nantes, pp. 125-131

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

BRESSON, M., 2004, « La participation des habitants contre la démocratie participative dans les centres sociaux associatifs du nord de la France, dans *Déviance et Société*, vol. 28, pp. 97-114.

BRENNETOT, A., 2016, « Vers un régionalisme néolibéral, la nouvelle carte des régions françaises », UMR CNRS 6266 IDEES, Université de Rouen, dans Actes de colloque : *Maillages territoriaux, Démocratie et Élection*, pp. 175-182, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01383180/document#page=30>

BROWAEYS, X., CHATELAIN, P., 2011, *Etudier la commune. Paysages, territoires, populations, sociétés*. 2^e édition entièrement mise à jour, Paris, Armand Colin

BRUNEL, S., 2008, *A qui profite le développement durable ?* Éditions Larousse

BRUNET, C., RIEUCAU, G., 2019, « Mobilités géographiques, emplois et inégalités », dans *Travail et emploi*, vol. 160, n° 4160, pp. 5-22, URL : <https://www.cairn.info/revue--2019-4-page-5.htm>

BRUNET, H., 1995, *Le développement local dans les Mauges rurales : contribution à la croissance économique des collectivités locales*, thèse de géographie, université d'Angers

BRUNET, R., 2005, « Pouvoir », dans BRUNET, R. ; FERRAS, R., THERY, H. (dir.), *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*, Reclus – La documentation française, pp. 398-399

BRUNET, R. ; FERRAS, R., THERY, H. (dir.), 2009, *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*, Reclus – La documentation française (3^e édition)

BRUNET, R. 2017, « Les noms de lieux de la France », dans *Cafés géo*, Compte rendu, Paris, URL : <http://cafe-geo.net/les-noms-de-lieux-de-la-france/>

BUE, N., DESAGE, F., MATEJKO, L., 2004, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », dans LE SAOUT, R., MADORE, Fr., (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes pp. 39-59

BUSSI, M., 2002, « Pays, agglomérations : quelle recomposition territoriale ? Mode ou révolution ? », dans *Études Normandes*, 51^e année, n°4, *La Normandie recomposée - I. Pays et Agglomérations en région*, pp. 9-15

CADIOU, S., 2012, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, URL : <https://metropolitiques.eu/L-intercommunalite-ou-les.html>

CADIOU, S., 2009, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, presses universitaires de Grenoble

CAILLY, L., 2008, « Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ? », *EspacesTemps.net* [En ligne], URL : <https://www.espacestemp.net/articles/mode-habiter-periurbain/>

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

CARREL, M., 2013, « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », dans *Informations sociales* n° 179, pp. 144-151

CARREL, M., 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS EDITIONS

CATLLA, M., ALBANEL, X., 2009, « L'insaisissable mal-être au travail dans la fonction publique territoriale », dans *Sociologies pratiques*, n° 19, pp. 23-37, URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2009-2-page-23.htm>

CHALARD, L., 2010, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azurée », *L'Espace Politique* [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1669>

CHANET, J-F, 2001, « Terroirs et pays : mort et transfiguration ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 69, Presses de Sciences Po, pp. 61-81

CHAPELON, L., 2008, « L'interface : contribution à l'analyse de l'espace géographique », *L'Espace géographique*, (Tome 37), pp. 193-207, URL : <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2008-3-page-193.htm>

CHARLES, S., 2020, *L'élu, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes. Architecture, aménagement de l'espace*. Thèse de doctorat de HESAM Université, tel-02518210v2

CHAUVET, A., 1987, *Porte Nantaise et Isolât Choletais, Essai de géographie régionale*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, Ed. Hérault, 270 p.

CHEVALLIER, J., 2016, « La simplification de l'action publique et la question du droit », *Revue française d'administration publique*, n° 157, pp. 205-214, URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-1-page-205.htm>

CHEVALLIER, J., 2013, « Gouvernement », dans CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/gouvernement>

CHIA, Ed., et al, 2008, *Dispositifs et outils de la gouvernance territoriale*, revue *Noroi*

CHIA, E., TORRE, A. et REY-VALETTE, H., 2008, « Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », revue *Noroi*, N° 209

CHIGNIER-ROUBLON, F., 2005, « Territoire », dans WACKERMANN, G. (dir.), *Dictionnaire de Géographie*, Paris, éd. Ellipses, p. 380 – 381

CLAVAL, P., 1995, « Le territoire dans la transition à la postmodernité » dans BONNEMAISON, J., CAMBREZY, L., QUINTY-BOURGEOIS, L., (éditeurs), *Le territoire, lieu ou frontière ? Actes du colloque du 2 au 4 oct. 1995*, Paris

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

CLAVAL, P., 2013, « Le rôle du terrain en géographie », dans revue Confins [en ligne], n° 17, URL : <http://journals.openedition.org/confins/8373>

CLAVAL, P., 2017, *Géographie de la France*, 5^e édition mise à jour, 22^e mille, Paris, éd. Que sais-je ?

CLOZIER, R., 1946, *Géographie locale : monographies communales*, dans L'information géographique, volume 10, n°3, pp. 114-118, URL : https://www.persee.fr/docAsPDF/ingeo_0020-0093_1946_num_10_3_5177.pdf.

COLLETIS-WAHL, H-K., PEYRACHE-GADEAU, V., SERRATE, B., 2008, « Introduction générale. Les dynamiques territoriales : quelles nouveautés ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 147-157, URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2008-2-page-147.htm>

COLMOU, Y., 2006, « Les collectivités locales : un autre modèle », *Pouvoirs*, n° 117, pp. 27-37, URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2006-2-page-27.htm>

CORNET, J., (n.d), *Acteurs et méthodologie de recherches*, URL : <http://www.tenterplus.be/wp-content/uploads/2014/09/Acteur.pdf>, (page consultée le 26/04/2019)

CROMLEY, J., 2003, *Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité*, Sciences Po - revue critique internationale, vol 4, n° 21, pp. 52-61

COSSART, P., 2011, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? », dans BACQUE, M-H, SINTOMER, Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, pp. 137-154.

CSA et Fondation des Petits Frères des Pauvres, *L'exclusion numérique des personnes âgées*, 27septembre 2018, URL : <https://fr.calameo.com/read/002357749bdd3d45cf818>

CUNNINGHAM, J. V., 1972, « Citizen Participation in Public Affairs », *Public Administration Review*, vol. 32, n° spécial, pp. 589-602.

DACOS, M., 2010, « Dominique Cardon, La démocratie Internet. Promesses et limites », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, URL : <http://journals.openedition.org/lectures/1162>

DAGORN, R.-E., 2003, « Découpage », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 230-231

DAHMINA, A., DO-NASCIMENTO, J., LEDJOU, J-M. et GABAS J-J, (dir.), 2001, *La démocratie à l'épreuve de la société numérique*, 384 p., éditions Karthala

DAKOWSKA, D., 2010, « Entre dynamiques locales et transferts de modèles : un partenariat intersectoriel à Plock », dans BACQUE, M.-H., SINTOMER, Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, éditions Yves Michel, pp. 61-79

DAUMAS, J.-C., 2007, « Districts industriels : du concept à l'histoire. Les termes du débat », *Revue économique* Vol. 58, pp. 131-152, DOI 10.3917/reco.581.0131

DEBARBIEUX, B., (2003), « Territoire » dans LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 910-912

DEBARGE, O., 2016, « II. Avis consultatifs du Conseil d'état », dans *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 36. Les élections locales françaises 2014-2015, pp. 627-635, URL : https://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2016_num_36_1_3020, (page consultée le 24/07/2020)

DEBATISSE, M., 1964, « La révolution silencieuse. Le combat des paysans. », dans *Population*, 19^e année, n°3, pp. 590-591, URL : https://www.persee.fr/doc/pop_0032-4663_1964_num_19_3_8403

DEFFONTAINES, J.-P., 2006, « Problématique du territoire », dans BENOIT, M., DEFFONTAINES, J.-P., LARDON, S., *Acteurs et territoires locaux. Vers une géoagronomie de l'aménagement*, Paris, INRA, Revue Savoir Faire pp. 17-20

DELCAMP, A., LE POURHIET, A.-M., MATHIEU, B., ROUSSEAU, D. (dir.), 2010, *Nouvelles questions sur la démocratie*, Paris, éditions Dalloz (à lire davantage)

DENOÛËL, J., GRANJON, F., AUBERT, A., 2011, *Médias numériques et participation. Entre engagement citoyen et production de soi. France*. Mare & Martin, Collection MediaCritic. {hal-01714281}

DE RUFFRAY, S., 2000, De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale « marginale », dans *Revue Géographique de l'Est*, vol. 40, 18 p.

DESAGE, F., GUERANGER, D., 2013, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », dans *Métropolitiques*, URL : <https://metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et-notre-democratie.html>

DE SAINT-ANDRE, M. D., MONTESINOS-GELET, I., MORIN, M.-F., 2010, « Avantages et limites des approches méthodologiques utilisées pour étudier les pratiques enseignantes », dans *Nouveaux cahiers de la recherche en éducation*, 13 (2), pp. 159-176, URL : <https://doi.org/10.7202/1017288ar>

DESSINGES, C., 1999, *Synthèse bibliographique : le concept de pouvoir dans les organisations*, D. E. A de sciences de l'information et de la communication, Lyon, Université Jean-Moulin Lyon 3, URL : <https://www.enssib.fr/.../1642-le-concept-de-pouvoir-dans-les-organisations.pdf>

DETIENNE, M., 2009, *Comparer l'incomparable*, Paris 6, éd. Le seuil

DIAZ, F., 2005, « L'observation participante comme outil de compréhension du champ de la sécurité », dans *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. II | 2005, mis en ligne le 30 janvier 2005, URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/79>

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

DI MEO, G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, éd. Nathan

DI MEO, G., 2008, *Une géographie sociale entre représentations et action*. Montagnes méditerranéennes et développement territorial, Institut de géographie alpine, pp.13-21. <halshs-00281573> 0240688237

DI MEO, G., 2008, « Les territoires de l'action », dans *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, Société Géographique de Liège, (halshs-00281466), pp.7-17.

DIOP, A., 2008, *Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives*, Paris, éd. Karthala

DOGAN, M., PAHRE, R., 1991, « 3 - Le paradoxe de la densité », dans DOGAN, M., PAHRE, R. (dir.), *L'Innovation dans les sciences sociales*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Sociologies », pp. 47-56, URL : <https://www.cairn.info/l-innovation-dans-les-sciences-sociales--9782130438663-page-47.htm>

DONON, C., BREMOND, C., 2017 (mars), Collection fiches pédagogiques. Évolution des collectivités : impacts de la loi NOTRe, Caisse des dépôts, 68 p.

DONZELOT, J., EPSTEIN, R., 2009, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », dans *Esprit. Comprendre le monde qui vient.*, URL : <https://esprit.presse.fr/article/epstein-renaud-et-jacques-donzelot/democratie-et-participation-l-exemple-de-la-renovation-urbaine-13495>

DORE, G., 2021, *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault

DORE, G., 2019, « Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, n° 745, pp. 4-8, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2019-5-page-4.htm>

DOUILLET, A.-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, no. 4, 2003, pp. 583-606.

DOUILLET, A.-C., LEFEBVRE, R., 2017, « Chapitre 3. Les représentants du pouvoir politique local : élus locaux et métier politique », dans DOUILLET, A.-C., LEFEBVRE, R. (dir.), *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, « U », pp. 101-145, URL : <https://www.cairn.info/sociologie-politique-du-pouvoir-local--9782200603793-page-101.htm>

DOUTRELLOT, O., MABI, C., MOREAU, R., 2012, « La communication des collectivités à l'épreuve du numérique », *Pyramides* [Online], n° 24, URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/931>

DUBASQUE, D., 2017, « Participer, oui, mais comment ? Eloge de la co-construction », dans revue *Vie sociale* 2017/3 n° 19, pp 73-78

DUFOUR, S., FORTIN, D., HAMEL, J., 1991, *L'enquête de terrain en sciences sociales. L'approche monographique et les méthodes qualitatives*, Les Éditions Saint-Martin, Montréal

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

DUCHESNE, S., HAEGEL, F., 2004, *L'enquête et ses méthodes : les entretiens collectifs*, Nathan, p. 126, 2-09-191309-X br. <halshs-00841629>

DUMONT, G-F., 1991, « La participation des habitants à la vie d'une commune : l'exemple d'une ville moyenne : Saint-Germain-en-Laye », dans *Cahiers du CREPIF* (centre de recherche et d'études sur Paris et l'Île-de-France), pp. 46-50

DUMONT, G-F., 2018, « Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives », *Fondation RES Publica*, pp.24-38, URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01837063>

DUNLOP, J., 2016, *Les 100 mots de la Géographie*, Paris, 3^e édition, éd. Que sais-je ? PUF

ELISSALDE, B., 2014, « Territoire », [en ligne], dans *Hypergéô*, URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article704#>, (page consultée le 09/10/2018)

FAURE, A., 2012, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », dans *Revue française d'administration publique*, n° 141, pp. 99-107

FAURE, A., 2016, *Des élus sur le divan*, Fontaine, presses universitaires de Grenoble

FERGUENE, A., 2005, *Gouvernance locale et développement territorial - Le cas des pays du sud*, Paris, édition l'Harmattan

FIEVET G., 2002, (dir.), *Les définitions du développement local*, Arras, éd. Artois Presses Université

FILIPPI, M., TORRE, A., 2005, *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Éditions Quæ, « Un point sur... », URL : <https://www.cairn.info/proximites-et-changements-sociaux-economiques-dans--9782738011831.htm>

FIZE, M., 2010, *L'individualisme démocratique*, Paris, L'œuvre éditions

FLOQUET, Ch., (dir.), 2002, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, éd. L'Aube

FLORENTIN, D., 2016, « Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes », *EchoGéo* [en ligne], n° 35, URL : DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14533>

FOURCHARD, L., (dir.), 2007, *Gouverner les villes d'Afrique. Etat, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, éd. Karthala

FRAYSSINET, M-H., 2010, “La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation”, dans *Sciences de la société* [Online], n°81, URL : <http://journals.openedition.org/sds/818> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sds.818>

FREMONT, A., 2002, « La recomposition des territoires en France », *Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale*, Grenoble - Avignon, 12 p., URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00741108>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- FRINAULT, Th., 2012, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de-2010-un.html>
- FRINAULT, Th., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, pp. 277-294.
- GALATANU, O., 2018, *La sémantique des possibles argumentatifs. Génération et (re)construction discursive du sens linguistique*, éditions Peter Lang, Bruxelles, 362 p.
- GANUZA, E., 2010, « Les origines des budgets participatifs », dans BACQUE, M.-H., SINTOMER, Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, éditions Yves Michel, pp. 23-41
- GARAT, I., 1999, « Réseaux sociaux et appropriation d'un territoire », dans BIGOTEAU, M., LE ROY, F., *Territoires. Séminaires Le lien social*, Maison des sciences de l'homme Ange Guépin, Nantes, pp. 91-93.
- GAUCHON, C., 2020, « Des nouveaux noms pour les communes nouvelles : la production toponymique au service de la fabrique des territoires », dans BOUZARD-DELFOSS, BOYER, V., DAMAK, ERTUS, P., GOURLAY, F., MAHEO, C., MARINOS, C. (dir.), *Territoires fabriqués/territoires instrumentalisés. Entre considération et négation de la complexité territoriale*, Presses universitaires de Rennes, pp. 47-57
- GAUDIN, J-P., 2001, « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales* [en ligne], XXXIX-121, URL : <http://journals.openedition.org/ress/641>
- GAUDIN, J-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, presses de sciences Po, pp. 13-31
- GAUDIN, J-P., 2007, *La démocratie participative*, Barcelone, éd., Armand Colin.
- GAUDIN, S., 2014, « Concerner et décider : cherche habitants désespérément. Vers une politique de rénovation urbaine « post-discursive » », dans DESPONDS, D., AUCLAIR, E., BERGEL, P., BERTUCCI M.-M.(dir.), *Les habitants acteurs de la rénovation urbaine ?* Presses universitaires de Rennes, pp. 129-154
- GEORGES, P., VERGER, F. (dir.), 2006, *Dictionnaire de géographie*, Paris, éd. Presses universitaires de France, 2^e édition mise à jour
- GIARDINELLI, A., 2018, « Quand il est difficile de gouverner », Appel à contribution, *Calenda*, URL : <https://calenda.org/480452>
- GIBLIN-DELVALLET, B., 1995, « Quartier », dans LACOSTE, Y. (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion (édition mise à jour), pp. 1254-1255
- GIBLIN, B., 2015, « L'obsession du local : une exception française ? », *Esprit*, pp. 64-73, URL : <https://www.cairn.info/revue-esprit-2015-2-page-64.htm>

GILLY, J-P., TORRE, A., 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, éd. l'Harmattan

GILLY, J-P., LEROUX, I., WALLET, F., 2004 « Gouvernance locale et proximité » dans PECQUEUR, B., ZIMMERMANN, J.B., (dir.), *Economie de proximités*, Hermes GRES-LEREPS, Université Toulouse, pp. 187-207.

GIRAUT, F., 2013, « Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? », *L'Espace géographique*, tome 42 (4), pp. 293-305, <https://doi.org/10.3917/eg.424.0293>

GIRAUT, F., 2020, « Pour une théorie de la nomination des communes nouvelles françaises : des localités aux territoires », URL : <https://neotopo.hypotheses.org/2526>

GOELDNER-GIANELLA, L., HUMAIN-LAMOURE, A-L., 2010, « Les enquêtes par questionnaire en géographie de l'environnement », *L'espace géographique*, Tome 39, Belin, pp. 325- 344

GÈURY, D., SIERRA, Ph., 2016, *Introduction à l'analyse des territoires. Concepts, outils et applications*. Paris, éd. Armand Colin

GOMEZ, P-Y., ROUSSEAU, A., VANDANGEON-DERUMEZ, I., 2011, « Distance et proximité. Esquisse d'une problématique pour les organisations », *Revue française de gestion*, pp. 13-23, URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2011-4-page-13.htm>

GONZÁLEZ, M., I., V., 2016, « Les limites d'un système de gouvernance territoriale à la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombie) », dans *Acceptation sociale et développement des territoires*, URL : <http://books.openedition.org/enseditions>

GRAVARI-BARBAS, M., RIPOLL, F., 2010, « Introduction : De l'appropriation à la valorisation, et retour », *Norois* [En ligne], n° 217/2010/4, URL : <http://journals.openedition.org/norois/3435>

GRAFMEYER, Y., 2007, « 1. Le quartier des sociologues », dans AUTHIER, J-Y, éd., *Le quartier*. Paris, La Découverte, *Recherches*, pp. 21-31, URL : <https://www.cairn.info/le-quartier--9782707150714-page-21.htm>

GRAVIER, J., 2020, « Reconfigurations territoriales des services publics dans les villes françaises (2009-2018) », *CIST2020 - Population, temps, territoires, Collège international des sciences territoriales* (CIST), Paris-Aubervilliers, pp.263-268, hal-03114137

GREGORY, M-A., 2013, « Le département : une “vieille institution” qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, Université Nice Sophia Antipolis

GRISON, J.-B., 2012, *Les très petites communes en France. Héritage sans avenir ou modèle original ?* (dir. J.-P. Diry), Université de Clermont-Ferrand, éd. Revue CEREMA, 358 p.

GRISON, J-B, 2016, « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *Echo Géo*, n° 35, 22 p.

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

GUERANGER, D., 2004 « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique* 2004/3 (no111), pp. 461-472, DOI 10.3917/rfap.111.0461

GUERANGER, D., 2008, « L'intercommunalité en questions. Problèmes Politiques et Sociaux », URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00370745/document>

GUERANGER, D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, pp. 595-616, URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2008-4-page-595.htm>

GUERANGER, D., 2019, « Le DGS et l'« élu-Jean-Pierre-Pernaut » », *Études rurales* [En ligne], n° 204, pp. 105-121, URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/16902> .16902

GUIGOU, J-P, 1993, *France 2015. Recomposition du territoire national*, Marseille, DATAR, éditions de l'Aube

GUIGOU, J-P, 2007, « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ?, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/5641>

GUILLEUX, C., 2015, « Les découpages territoriaux », Colloque, *Calenda*, publié le jeudi 02 juillet 2015, URL : <https://calenda.org/334243>

GUMUCHIAN, H., MAROIS, C., 2000, « Chapitre 7. Choix des techniques et interprétation des données », dans : *Initiation à la recherche en géographie : Aménagement, développement territorial, environnement* [en ligne]. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, URL : <http://books.openedition.org/pum/14801>

GWIAZDZINSKI, L., 2015, « Construire la République avec les territoires », dans TORRE, A., BOURDIN, S., *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, 2015, 9782200614232, URL : halshs-01247760

HAMIDI, C., 2002, « Les raisons de l'engagement associatif. Le cas de trois associations issues de l'immigration maghrébine », *Revue française des affaires sociales*, pp. 149-165. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2002-4-page-149.htm>

HARDINA, D., 2008 « Citizen Participation », dans MIZRAHI, T., DAVIS, L. E., *Encyclopedia of Social Work*, National Association of Social Workers and Oxford University Press, (e-reference edition), www.oxford-naswsocialwork.com/entry?entry=t203.e57

HAVARD DUCLOS, B., NICOURD, S., 2005, « Le bénévolat n'est pas le résultat d'une volonté individuelle », *Pensée plurielle*, vol. n° 9, pp. 61-73, URL : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2005-1-page-61.htm>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

HART, R., 1992, « Monter l'échelle de la participation », Revue *Les enfants d'abord*, UNICEF, avril-juin 1992

HEIDSIECK, Ch-B., (dir.), 2016, *Co-construction territoriale*, Le référentiel, éd., laboratoire de recherche Le Rameau

HERBOURG, A.M., LALLEMENT, G., LOUBIGNAC, P., 2000, « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4, URL : <http://rge.revues.org/4071>

HERMET, G., KAZANCIGIL, A., PRUD'HOMME, J-F., (dir.), 2005, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, éd. Karthala

HERVY, C., MANCEAU, C., 2020, « Maine-et-Loire : une accessibilité aisée, renforcée par de nombreuses structures de proximité », dans *Dossier Pays de la Loire*, n° 5 (octobre), URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4923908/pa_Ind_05_Maine-et-Loire.pdf

HILLEWAERE, J-P., 2002, *Les définitions du développement local*, Arras, éd. Artois Presses Université

HOIBIAN, S., 2020, « L'inscription locale, gage de cohésion sociale », *Constructif*, 2020/1 n° 55, pp. 46-52. URL : <https://www.cairn.info/revue-constructif-2020-1-page-46.htm>

HOUEE, P., 1992, « Kermené et le Mené : stratégie d'entreprise et stratégie de développement local – témoignage », dans *Géographie sociale. Quelles campagnes pour demain ?* CNRS URA 915, Centre de publications de Caen, pp. 379-383

HOURCADE, M., 1996, *L'expression de la démocratie participative et représentative par les constituants de dix communes d'Emilie-Romagne*, thèse pour le doctorat, mention Droit, université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 446 p.

HOYEZ, A-C., 2015, « Accessibilité », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/accessibilite>

HURON, D., 1998, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *14èmes journées nationales des IAE*, Avril 1998, Nantes, France. Presses Académiques de l'Ouest, Tome 4, pp. 543-558, <hal-00493551>

IGUE, J., 2008, « Les nouvelles stratégies de développement territorial en Afrique de l'Ouest », dans *Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives*, Paris, éd. Karthala

JAUNET, L., 2016, « Réinventons la commune : quatre communes nouvelles en Pays de la Loire » dans *Cahiers nantais*, Université de Nantes, pp. 49-57.

JEAN, Y., 1999, (dir.), *Les nouveaux territoires de Poitou-Charentes. Agglomérations, Pays, Intercommunalités*, Les cahiers de l'IAAT, n° 3.

JOFFE, H., ORFALI, B., 2005, *De la perception à la représentation du risque : le rôle des médias*, C.N.R.S. Editions Revue Hermès

JOLIVEAU, Th., 2001, « La participation à la décision territoriale : dimension sociogéographique et enjeux informationnels d'une question politique », dans *Géocarrefour*, vol. 76, n° 3, *Les territoires de la participation*, pp. 273-279

JONES, R., BURNAY, N., SERVAIS, O., 2000, « Chapitre 6. Les enquêtes par questionnaire », *Méthodes de recherche en sciences humaines*, Louvain-la-Neuve, Belgique, De Boeck Supérieur pp. 169-199, URL : <https://www.cairn.info/methodes-de-recherche-en-sciences-humaines--9782804128005-page-169.htm>

JOUMARD, R., 2009, *Le concept de gouvernance*. LTE 0910. Rapport de recherche, 52 p.

JOUSSEAUSSSE, V., 1997, « Le bourg-centre, une échelle pertinente d'action intercommunale ? Réflexion géographique à partir de l'exemple de la Loire-Atlantique », dans LE SAOUT, R., (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses universitaires Rennes, pp. 127-146

JOUSSEAUSSSE, V., KALI, A., 2014, « L'effondrement de l'emploi agricole dans l'agriculture », dans MARGETIC, Ch. et al., (coord.), *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Presses universitaires Rennes, pp 32-33

JOUVE, B., 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », dans *Revue française de science politique/2* (Vol. 55), p. 317-337. DOI 10.3917/rfsp.552.0317

JUILLARD, É., 1962, « La région : essai de définition », dans *Annales de Géographie*, tome 71, n° 387, pp. 483-499, URL : https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1962_num_71_387_16260

KADA, N., 2017, « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administrative publique*, n° 162, pp. 267-276.

KAZANGICIL, A., 2010, *La gouvernance, pour ou contre le politique*, éd. Armand Colin, Paris

KEERLE, R., 2006, « De l'usage de la notion d'acteur en géographie (ou comment la géographie sociale, après avoir gagné la guerre des sciences, peut construire la paix », 4 p.

KERMORGANT, R., 1997, *Les effets géographiques des échangeurs autoroutiers en milieu rural : l'exemple des Mauges*, mémoire de maîtrise en géographie, université d'Angers

KERROUCHE, E., 2008, « Gouverner des espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France », dans BERTHET, Th. ; COSTA O., GOUIN R., ITÇAINA, X., SMITH, A., (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique*, Logiques politiques, L'Harmattan, pp.13-20, URL : <halshs-00332863>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- KHASANZYANOVA, A., 2017, « Quelles compétences acquièrent les bénévoles dans les associations et pour quels usages ? », *Éducation et socialisation* [en ligne], n° 46, URL : <http://journals.openedition.org/edso/2776>
- KOEBEL, M., 2010, « Le local, lieu d'innovation politique ? », dans HOLEINDRE, J.-V. et RICHARD, B. (coord.), *La démocratie. Histoire, théories, pratiques*, Auxerre, éditions Sciences Humaines, pp. 111-120
- KOEBEL, M., 2012, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique » *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipauxrepresentent.html>
- KOEBEL, M., 2014, « Le profil social des maires de France », dans *Pouvoirs*, Le Seuil, n° 148 | pp. 123 – 138, URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-1-page-123.htm>
- LABINAL, G., 2012, « Jeux d'échelles » dans CLERC, P. (dir.), *Géographies. Epistémologie et histoire des savoirs sur l'espace*, Paris, éditions SEDES
- LACOSTE, Y., 1979, « Un ensemble spatial parmi d'autres. », dans *Espaces Temps*, Région : enquête sur un concept au-dessus de tout soupçon, pp. 10-11, URL : https://www.persee.fr/doc/espat_0339-3267_1979_num_10_1_3025
- LACOMA IBORRA, F., RAMOS, J-M, 2011, « Sur le(s) temps en sciences sociales », *Temporalités*, n°14, URL : <http://journals.openedition.org/temporalites/1930>
- LACQUEMENT, G., CHEVALIER P., 2016, « Capital territorial et développement des territoires ruraux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique », dans *Annales de Géographie*, Revue n° 711, 125^e année, Sept.-Oct., Armand Colin, pp. 490 – 518
- LALLEMENT, M., 1997, « Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi », in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Juillet-Décembre 1997, Nouvelle série, Vol. 103, Sociologies économiques, pp. 295-311, URL : <https://www.jstor.org/stable/40690719>
- LAROUSSE, 2004, Paris, *Le petit Larousse grand format*, p. 824
- LAROUSSE, 2003, Paris, *Le petit Larousse grand format*, p. 338
- LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, éd. Les presses Sciences Po 374 p.
- LASCOUMES, P., LE GALES, P., dans SINGLY, F. (dir.), 2018, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin
- LE BART, Ch., 2003, *Les maires : sociologie d'un rôle*, éd. Presses universitaires du Septentrion, Coll. Sciences sociales
- LE BOSSE, M., 1999, « Les questions d'identité en géographie culturelle », *Géographie et cultures* [En ligne], n° 31, URL : <http://journals.openedition.org/gc/10466>

LE GALES, P., 2003, « Gouvernance », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 418-422.

LE GOFF-PRONOST, M., LETHIAIS, V., 2008, « Usages des TIC et proximité géographique : une analyse empirique », dans *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 69-86, URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2008-1-page-69.htm>

LE FLOCH, S., 2011, « Le riverain, le citoyen et l'habitant : trois figures de la participation dans la turbulence éolienne », dans *Natures Sciences Sociétés*, n° 19, pp. 344-354

LEFEBVRE, R., 2015, « Le système local français est-il réformable ? », Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui, pp. 70-83.

LE LAY, Y-F., 2016 « Représentation », notion à la une de Géoconfluences, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-representation>

LELOUP, F., MOYART, L., PECQUEUR, B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, vol. 7(4), pp. 321-332, DOI : 10.3166/ges.7.321-331.

LENFANT, T., 2018, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, thèse pour le doctorat, Droit public, université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 491 p.

LEPERLIER, C., 2012, *Le pays des Mauges face à la croissance urbaine, quelle recomposition sociale pour quelle identité ? L'exemple du pays des Mauges à travers Saint Germain sur Moine et le Marillais*, thèse de doctorat, université d'Angers

LESAIN-DELABARRE, J-M., 2012 « Gouvernance : un concept caméléon à l'épreuve des analyses critiques » in *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, N° 60, pp. 287-302, DOI 10.3917/nras.060.0287

LE SAOUT, R., 2000, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Cahiers du laboratoire collectivités locales, Université d'Orléans, Presses universitaires d'Orléans, série sociologie gestion, n° 2

LE SAOUT, R., 2004, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », dans LE SAOUT, R., MADORE, Fr., (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes pp. 97-107

LEVESQUE, C., 2013, *La production des connaissances en sciences sociales, Assemblée annuelle de recherche sociale*, Sherbrooke, URL : http://www.csss-iugs.ca/c3s/data/files/CLevesque_Assemblee_recherche_21mai2013.pdf

LEVY, J., 2003, « Territoire » dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 907-910.

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

LEVY, J., 2018, « Il n'y a pas assez de solidarité entre les territoires », *Journal L'Express*, URL : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/il-n-y-a-pas-assez-de-solidarite-entre-les-territoires_2038462.html

LIMA, S., 2010, « Migration, décentralisation, développement dans la région de Kayes (Mali) », dans *Hommes & migrations*, n° 1286-1287, pp. 258-267, URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/1762>

LIMA, S., 2019, « Politiques du découpage local au Sénégal sous influences : inachèvement, hybridation, fragmentation », *L'Espace Politique* [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/7476>

LIVIAN, Y., 2015, Initiation à la méthodologie de recherche en SHS : réussir son mémoire ou thèse, <halshs-01102083>, consulté en sept. 2017

LORRAIN, D., 2005, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », dans LASCOUMES, P., et al, *Gouverner par les instruments*, « Académique », pp. 163-197

LOUBET, L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*. Thèse de doctorat de Géographie. Université Toulouse le Mirail-Toulouse II

LUSSAULT, M., 2003, « Local », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 572-574

LUSSAULT, M., 2007, *l'homme spatial*, Paris, éditions du Seuil

MAGNETTE, P., 2002, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, pp. 65-78.

MAINET, H., 2011, « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », *Mots. Les langages du politique*, URL : <http://journals.openedition.org/mots/20514>

MAINGUENE, A., SEBBANE, L., 2019, Département des études et des statistiques locales n° 130, Bulletin d'information statistique de la DGCL, URL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-ndeg-130-sur-dix-ans-apres-loi-reforme-des-collectivites-territoriales-34-970-communes-dont-774>

MANOUVRIER, E., 2004, « L'endive, un produit de terroir du Nord-Pas-de-Calais ? », *Ruralia* [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1031>

MARCOU, G., 2015, « Les enjeux de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 156, pp. 883-886

MARGETIC, Ch., 2015, « Les multiples visages du terroir (fin). Un terroir contourné ? », dans *Cahiers nantais*, pp. 59-69, Université de Nantes- UMR 6590 ESO-Nantes

MARGETIC, Ch., BERMOND, M., JOUSSEAUME, V., MARIE, M., (coord.) 2014, *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Presses universitaires de Rennes

MARGETIC, Ch., NOEL, J., 2018, « Territoire », dans *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02422251/>

MARGETIC, Ch., OHOUSSA, A., 2019, « Recomposition territoriale en rural proche d'une métropole et question alimentaire », dans KOFFI-DIDIA, A., M., YASSI, G. A., PISTRE, P. et ARAGAU, C. (dir.), *Spécial : « Des espaces ruraux aux métropoles »*, Actes du séminaire international d'Abidjan (Côte d'Ivoire), Revue Géotrope, pp.189-201

MAUREL, P., BARBE, E., REY-VALETTE, H., CHIA, E., SOULARD, Ch., MICHEL, L., PINTO, M., 2014, « Retour d'expérience sur la co-construction d'un guide sur la gouvernance territoriale », *Sciences Eaux & Territoires* 1, n° 13, pp. 60-65

MEISTERMANN, M., 2013, « Fusion des communes : Exemples étrangers », *IFRAP*, URL : <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/fusion-des-communes-exemples-etrangers> (page consultée en juin 2021)

MELE, P., LARRUE, C., MARIE, M., 2008, *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, éd. l'Harmattan

MESINI, B., MATHIEU, N., 2008, « La coproduction des savoirs : ensemencement et hybridation terrain/théorie », dans *EDP Sciences « Natures Sciences Sociétés »*, vol. 16, pp. 368-372, URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2008-4-page-368.htm>

MERLIN, P., 2009, *L'exode urbain : de la ville à la campagne*, Paris, La Documentation française

MICHEL, H., 1999, « Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France », Paris, éd. L'Harmattan

MONDOU, V., PEBARTHE-DESIRE, H., 2018, « Ligne à grande vitesse et affirmation des destinations : quelles stratégies pour le tourisme et les rencontres d'affaires ? Le cas de la LGV Bretagne-Pays de la Loire », *Noroi*, URL : <http://journals.openedition.org/noroi/6914>

MOINE, A., 2005, « Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie », *7^e Rencontres de Théo Quant*, Besançon, France, URL : <http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005>

MONNOYER-SMITH, L., 2011, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, n° 1, pp. 156-185, URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-156.htm>

MONTILLET, Ph., 2014, *Brève histoire d'une notion*, URL : <https://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/les-bassins-de-vie/breve-histoire-dune-notion.html>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- MORA, O., (coord.), 2008, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, Rapport du groupe de travail Nouvelles ruralités, URL : <https://www.inrae.fr/actualites/prospective-nouvelles-ruralites>
- MORANGE, M., SCHMOLL, C., 2016, *Les outils qualitatifs en géographie*, Malakoff, éd. Armand Colin
- MOREAU-DEFARGES, Ph., 2003, *La gouvernance*, éd. PUF, Paris
- MOREL, B., 2005, « Institution et recompositions territoriales », *Rives nord-méditerranéennes* [en ligne], 20/2005, URL : DOI : 10.4000/rives.1873
- MORMONT, M., 1989, « Le local convié au développement » *International Review of Community Development*, (22), pp. 151-165, URL: <https://doi.org/10.7202/1034026ar>
- MORISSET, B., 2010, « Developing the digital economy in France's rural regions: A new era for telecenters? », dans *Annual Meeting, Association of American Geographers*, Washington D.C., United States, URL: halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/54/28/12/PDF/Morisset-Rural-Telecenters_03-12-2010.pdf
- MOQUAY, P., 1997, « L'intercommunalité comme objet politique local », dans LE SAOUT (dir.), 2003, *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses universitaires de Rennes, pp. 161-178
- MOULAERT, Th., SCHEIDER, M. 2015, *La participation citoyenne à l'épreuve du vieillissement territorial. Quatre études de cas de modèles d'intégration citoyenne des aînés dans le Grand-Est français. Cidades. Comunidades e Territórios, Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos Territoriais* pp.1-14, URL: <http://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9045> halshs-01593113
- MOTIS, A., POINTEAU-LAGADEC, E., RAGER, C., SCHMIT, É., VALLET, M., 2016, « L'action publique, un thème pour l'historien ? » *Hypothèses* n° 19, pp. 97-108, URL : <https://doi.org/10.3917/hyp.151.0097>
- MOUCHON, J., 1985, « A propos de la notion de "paradoxe de l'observateur" en sciences humaines », *Semen*, mis en ligne le 04 juin 2007, URL : <http://journals.openedition.org/semen/3614>
- NAVARRÉ, M., 2014, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », *Formation emploi*, n° 128 | oct.-déc. 2014, <http://journals.openedition.org/formationemploi/4310>
- NICOLAS, F., VIGNON, S. et LAFERTE, G., 2019, « La fabrique (et le travail) du personnel politique rural », dans *Études rurales*, n° 204, pp. 8-20, URL : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.16541>
- NOSEDA, V., RACINE, J-B., 2001 « Acteurs et agents, points de vue géographiques au sein des sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales* [en ligne], XXXIX-121, URL : <http://ress.revues.org/647>

NOWAKOWSKI, F., 2017, « Co-produire la ville », *Revue des sciences sociales* [en ligne], n° 57, URL : <http://journals.openedition.org/revss/336>

OFFNER, J-M., ZEMBRI, P., 1993, « Les réseaux, entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels », dans *NETCOM : Réseaux, communication et territoires*, vol. 8 n°2, pp. 480-485, URL : https://www.persee.fr/doc/netco_0987-6014_1994_num_8_2_1239

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

OHNET, J-M., 2003, « Décentralisation », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 225-226

OHOUSSA, A., MARGETIC, Ch., 2019 « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) », *L'Espace Politique* [En ligne], 39 | 2019-3, mis en ligne le 20 nov. 2020, URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/7301>

OLIVIER de SARDAN, J-P., 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement » dans *Anthropologie du développement, fiscalité, géographie industrielle, éducation*, Tiers-Monde, tome 42, n°168 pp. 729 – 754

OLIVIER, D., 1985, *Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la planification et la gestion des projets hydrauliques*, Thèse de doctorat, Université Paris XII-Val de Marne, spécialité : Sciences et techniques de l'environnement

OLLITRAULT, S., KERROUCHE, É., 2011, « Notable » dans PASQUIER, R., GUIGNER, S., COLE, A., *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po., pp. 346- 356, URL : <https://doi.org/10.3917/scpo.cole.2011.01>

OLUKOSHI, A., 2007, « Démystifier la gouvernance et enrichir son contenu démocratique », dans BELLINA, S., MAGRO, H., VILLEMEUR, V., (dir.), *La gouvernance démocratique*, éditions Karthala, Paris

ORTEGA, I., 2018, « Quand il est difficile de gouverner », Appel à contribution, *Calenda*, Publié le jeudi 27 septembre 2018, URL : <https://calenda.org/480452>

OZOUF-MARIGNIER, M-C., 2004 « Pays », *Hypergeo*, URL : <https://www.hypergeo.eu/spip.php?article269#>

PALARD, J., 2001, « Quel(s) bon(s) niveau(x) de représentation à côté des communes ? » CERAS, *Revue Projet*, n° 265, pp. 63-70

PALARD, J., 2007, *Le territoire, lieu de pouvoir et espace de régulation chez Jean-François Médard. Concepts, méthodes et postérité. Le comparatisme à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard : néo-patrimonialisme, corruption, gouvernement local, échange et éthique politique*, Pessac, France. 14 p., URL : <halshs-00142832>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

PATUREL, D., SIMON, A., 2011, « Projets de développement des territoires et participation des habitants : le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale », dans *Revue Pensée plurielle*, n° 28, pp. 79-92

PECQUEUR, B., 2000, *Le développement local*, éd. La découverte et Syros, Paris

PECQUEUR, B., 2008, « Fondements théoriques et conceptuels du développement local et de la gouvernance territoriale », dans *Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives*, Paris, éd. Karthala p. 11-22

PECQUEUR, B., 2009, « De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons », dans VANIER, M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Presses universitaires de Rennes, pp. 205-209

PENVEN, A., 2013, « 5. Penser la participation des acteurs pour agir collectivement », dans PENVEN, A. (dir.), *L'ingénierie sociale. Expertise collective et transformation sociale*, Érès, pp. 77-108

PERCOT, M., DELAVIGNE, A.-E., 2006, « Approche ethnologique des pratiques et représentations de la nature et de l'environnement dans les Mauges ». *Rapport de recherche*. Rapport commandité par le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement, URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00009341> (page consultée le 11/05/2018)

PERET, J., 1992, *La Terre et la guerre, Poitevins, Charentais et Vendéens de l'an II*, Courlay, Geste éditions

PETIT, Ph., GARDERE, A., DUMAS, G., COBLENTZ, J-P., 2015, *Commune nouvelle : réussir sa fusion*, territorial éditions

PIOLLE, X., 1990, « Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité ? », dans *Espace géographique*, tome 19-20, n°4, pp. 349-358, URL : https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1990_num_19_4_3019

PISTRE, P., 2021, « Rester à la campagne, en partir ou y revenir. Une mise en perspective statistique de ceux qui restent de Benoît Coquard », *Métropolitiques*, 22 mars 2021, URL : <https://metropolitiques.eu/Rester-a-la-campagne-en-partir-ou-y-revenir.html>

PIVETEAU, V., 2010, *L'ingénierie territoriale : pour un parti-pris géographique*, HDR, ENS Lyon, URL : www.ens-lyon.fr/evenement/recherche/ingenierie-territoriale-pour-un-parti-pris-geographique (page consultée le 08/07/2022)

PLET, Fr., 2003, « Développement local », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 251-253.

POIGNANT, B., 2011, « Le métier de maire », in *SER Etudes*, Tome 414, pp. 607-617, URL : <https://www.cairn.info/revue-etudes-2011-5-page-607.htm>

PORTIER, N., 2020, « Décentralisation : la fin du jardin à la française », *Constructif*, n° 55, URL : <https://www.cairn.info/revue-constructif-2020-1-page-66.htm>

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

QUEVA, C., 2007, « Les paradoxes de la Région en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation ? », *Annales de géographie*, n° 653, pp. 41-64, URL : <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-1-page-41.htm>

RAINALDI, V., 2014, « Compte-rendu des rencontres de l'AMF. Communes nouvelles. L'urgence d'agir ! », dans *Maires de France. Le magazine des maires et des présidents d'intercommunalités. Cahier central des Maires de France*, URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-maires-francebrn316--septembre-2014/12731>

RANGEON, F., (n. d.), *Le gouvernement local*, Université de Picardie Jules Verne, 8 p., URL: https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/38/francois_rangeon.pdf_4a082d9809a71/francois_rangeon.pdf

RATINAUD, P., MARCHAND, P., 2015, « Des mondes lexicaux aux représentations sociales. Une première approche des thématiques dans les débats à l'Assemblée nationale (1998-2014) », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], n° 108, URL : <http://journals.openedition.org/mots/22006>

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

RENARD, J., 2009, VANIER, M., (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives* », *Noroi*, URL : <http://journals.openedition.org/noroi/2770>

RETAILLÉ, D., 2003, « *Comparatisme* », dans LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 187-188.

REVILLARD, A., (nd.), *Observation directe et enquête de terrain*, [page personnelle], URL : <https://annerevillard.wordpress.com/observation-directe-et-enquete-de-terrain/>

RICHARD, A., 2014, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », dans *Pouvoirs*, n° 148, pp. 57-70, URL : <https://doi.org/10.3917/pouv.148.0057>

RICHARD, F., DELLIER, J., TOMMASI, G., 2014, « Migration, environnement et gentrification rurale en Montagne limousine », *Revue de géographie alpine* [En ligne] , n° 102-3, URL : <http://journals.openedition.org/rga/2525>

RIEUTORT, L., 2012, « Du rural aux nouvelles ruralités », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], n° 59, pp. 43-52

RIMBERT-PIROT, A-G., 2015, *Analyse du processus de territorialisation de l'action publique : construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement. Cas des Programmes Territoriaux de Santé*, Doctorat ès Sciences de Gestion, Université Aix-Marseille, 333 p.

RIVIERE, D., 2016, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14483>

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

RIVOIRE, M., AVOCAT, Ch., MAUREL, L., LEFEVRE Ch., 1995, « La recomposition territoriale en questions : positions d'acteurs / *Questions on territorial recomposition : positions of the actors* », dans *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°2, Les nouvelles mailles du pouvoir local, URL : www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4204

ROBERT, P., (dir.), 2012, « Numérique », dans *Le Petit Robert*, nouvelle édition Petit Robert, Paris, p. 1714.

RIVOIRE, M., AVOCAT, Ch., MAUREL, L., LEFEVRE, Ch., (1995), *La recomposition territoriale en questions : positions d'acteurs* », dans *Revue de géographie de Lyon*, vol.70, n°2. Les nouvelles mailles du pouvoir local, pp. 159-168

ROLLAND-BOULESTREAU, A., 2001, « Familles, réseaux et Contre-Révolution dans les Mauges », dans MARTIN, J-C., *La Contre-Révolution en Europe : XVIIIe-XIXe siècles. Réalités politiques et sociales, résonances culturelles et idéologiques [en ligne]*, Presses universitaires de Rennes, URL : <http://books.openedition.org/pur/16551>

ROUAULT, R., CARO, P., 2014, « L'Ouest, « bastion » de l'enseignement catholique ? » dans MARGETIC, Ch., BERMOND, M., JOUSSEAUME, V., MARIE, M., (coord.), *Atlas des campagnes de l'Ouest*, PUR Rennes

ROUBAN, L., 2020, *Quel avenir pour les maires ?* Chantilly, La Documentation française, coll. « Doc' en poche », 196 p.

ROULLIER, C., 2011, « Focus – Qui sont les néoruraux ? », *Informations sociales*, 2011/2 n° 164, pp. 32-35, URL : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-2-page-32.htm>

ROUSSEAU, I., 2005, « Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », in *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, éd. Karthala, pp. 119-148

ROUX, A., 2016, *La décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, Lestenso éditions

ROUX, E., 2006, « Figures et composition de l'entrelacement des territoires : l'exemple des Baronnie (Drôme, Hautes-Alpes) », *Rives nord-méditerranéennes*, URL : <http://journals.openedition.org/rives/601>

RUBY, C., 2003, « Pouvoir », 2003, dans LÉVY, J., LUSSAULT, M., (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 736-737

SAMB, N., 2014, *Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal*, thèse de doctorat de géographie, université de Montpellier, 354 p.

SARKOZY, N., 2008, *Discours de Toulon* (25 septembre), URL : <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00088-le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon-en-2008.php> (page consultée le 22/01/2020).

SAUVAYRE, R., 2013, « Chapitre 2. La réalisation de l'entretien : le « terrain » », dans SAUVAYRE, R., *Les méthodes de l'entretien en sciences sociales*, pp. 49-101, Paris, éd. Dunod, URL : <https://doi.org/10.3917/dunod.sauva.2013.01.0049>

SAUVIN, T., 2015 « La recherche du territoire pertinent » (Chapitre 7), dans SAUVIN, T., *Entreprises et territoires : Des liaisons dangereuses ?* pp. 169-193, URL : <https://www.cairn.info/entreprises-et-territoires--9782200291501-page-169.htm>

SCHAFER, V., 2018, « Le numérique, un enjeu de communication », *Hermès, La Revue*, n° 80, pp. 122-126, URL : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2018-1-page-122.htm>

SCHWEYER, F-X., 2000, « L'enquête par questionnaire. Des contextes d'usage variable ». CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, u-picardie.fr

SEBBANE, L., 2021, « Les chiffres 2021 sur l'intercommunalité », *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, Département des études et des statistiques locales, n° 152, URL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-de-la-dgcl> (page consultée le 30/06/2021)

SECHET, R., DODIER, D., 2007, « Géographie sociale, territoires et politiques publiques », dans DODIER, D., ROUYER, A. et SECHET, R., (dir.), *Territoires en action et dans l'action*, Presses universitaires de Rennes, pp.303-317, (halshs-00284460v2)

SEDDA, P., 2015, « L'internet contestataire comme pratique d'émancipation. Des médias alternatifs à la mobilisation numérique », *Les Cahiers du numérique*, Vol. 11, pp. 25-52, URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2015-4-page-25.htm>

SENO ALVES, D., 2018, *Participation et tourisme : quelle place pour la population ? Une étude exploratoire d'initiatives participatives au Brésil*, Université de Montpellier 3 : thèse de doctorat, Géographie et aménagement de l'espace

SIMOULIN V., 2013, « La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques », dans PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, (seconde édition revue et augmentée), Paris, *L'Extensio*, collection Classics, pp. 3-25

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., ALLEGRETTI, G., 2014, « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », article publié avec la collaboration de Anja RÖCKE et Lopes Alves Mariana., n° 25, 108 p.

SORBETS, C., 2002, « Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en questions », dans *Annuaire des collectivités locales. L'organisation territoriale de la France, demain*, Tome 22, pp. 11-23, URL : https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2002_num_22_1_1428, (page consultée le 14/07/2020)

SOUBEYRAN, O., 2009, « Attention ralentir !, dans VANIER, M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, pp. 185-192, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires »

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

SUBRA, Ph., 2021, « Quel bilan tirer de la nouvelle carte régionale ? » dans *Vie-publique.fr*, URL : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279435-quel-bilan-tirer-de-la-nouvelle-carte-regionale-par-philippe-subra> (page consultée le 29/03/2022)

SUBRA, Ph., 2016, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Collection U, Malakoff, éd. Armand Colin

STECK, J-F., 2012, « Être sur le terrain, faire du terrain », revue *Hypothèses*, Éditions de la Sorbonne, pp. 75-84

TABARLY, S., 2005, « Territorialisation », « Territorialité », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoires-territorialisation-territorialite>, mise à jour : BOURON, J-B., juin 2022 (page consultée le 16/07/2021)

TABARLY, S., 2005, « Gouvernance territoriale », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/gouvernance-territoriale> (page consultée le 09/08/2021)

TABARLY, S. et BOURON, J-B, 2021, « Dynamique », dans *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/dynamique> (page consultée le 01/02/2022)

TEILLET, Ph., 2007, « A quoi servent les Conseils de développement ? » dans *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, Institut de la décentralisation, pp. 31-36.

THIARD, Ph., 2006, « Le bassin parisien, un espace fonctionnel reconnu mais instrumentalisé par les politiques d'aménagement du territoire », dans *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01391821>

TOMMASI, G., 2018, « La gentrification rurale, un regard critique sur les évolutions des campagnes françaises », *Géoconfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains/articles-scientifiques/gentrification-rurale>

TROGNON, L., CAYRE, P., LARDON S., MAURY, C., 2012, « Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? », dans TROGNON, BAUMONT, INGRAND, LARDON, TURPIN, VOLLET (éd.) *Productions, Gouvernance et Ingénierie Territoriales*, Revue d'Auvergne, n°602-603, pp. 321-342

VALDERRAMA GONZALEZ, M., I., 2016, *Límites de la gobernanza en territorio indígena: Representaciones y discursos alrededor del ordenamiento territorial en la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia)*, Social Anthropology and ethnology. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), URL : (tel-01472501)

VALLES, V., 1997, « Organisation territoriale de l'emploi et des services de proximité », *Insee méthodes*, 1998, pp. 107-112.

VANIER, M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », dans *L'information géographique*, vol. 66, n°2, pp. 99-112.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

VANIER, M., 2003, « L'invention des territoires : de la dispute au bien commun », dans *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, Editions de l'aube, pp. 123-135

VANIER, M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale » dans *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris, IRD Editions, pp. 317-336

VANIER, M., 2006, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal » », *Rives nord-méditerranéennes*, URL : <http://journals.openedition.org/rives/586>

VANIER, M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, éd. Economica

VERPEAUX, M., PECHEUL, A., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, éd. Lexis Nexis

VIGNON, S., 2011, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Revue Pour* n° 209-210, pp. 135-148, URL : <https://www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-135.htm>

VIGNON, S., 2019, « les mutations du rôle de maire dans les petites communes », dans *Revue Horizons publics*, n° 8 de mars-avril, pp. 48-53

VIGOUR, C., 2005, « III / Les enjeux de la comparaison », dans VIGOUR, C., (éd.), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris, La Découverte, « Repères », pp. 97-134, URL : <https://www.cairn.info/la-comparaison-dans-les-sciences-sociales--9782707143044-page-97.htm>

VILATTE, J-C, 2007, *Méthodologie de l'enquête par questionnaire*, Laboratoire Culture & Communication Université d'Avignon URL : http://www.ins.tn/sites/default/files/pdf_actualites/vilatte-methodologie-enquete-questionnaire.pdf

VITRY, C., 2014, « Vers une théorie des apprentissages de gouvernance. Une exploration des territoires périurbains », thèse de doctorat des sciences de gestion, université de Montpellier

WALTER, H., (dir.), 1980, *Les Mauges : présentation de la région et étude de la prononciation*, Centre de Recherche en littérature et en linguistique sur l'Anjou et le Bocage, Université d'Angers

WILLIAMS, P., STEVENSON, I., NICHOLAS, D., WATKINSON, A., ROWLANDS, I., 2009 *The role and future of the monograph in arts and humanities research*, Aslib Proceedings, Vol. 61, pp.67-82, URL: <file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/monographs.pdf>

Rapports, actes administratifs & autres documents

AUGER, S., 2011, 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

ASSOCIATION VAUDOISE DES ARCHIVISTES, 2006, *Une histoire pour ma commune. Suggestions pratiques pour l'élaboration d'une monographie communale*, Lausanne, URL : <https://www.archivistes.ch/publications/une-histoire-pour-ma-commune/>

BALLADUR, E. (président), 2009, *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, Comité pour la réforme des collectivités locales, France, Fayard éditions. La documentation française

CES, 2006, *Une échelle de participation citoyenne – Sherry Arnstein*, 19 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES MOINE ET SEVRE, 2015, *Les communes et leurs identités*, Rapport de synthèse, 66 p.

COMMUNE NOUVELLE SEVREMOINE, 2016, Procès-verbal de la séance du conseil municipal, séance du 14 janvier 2016, URL : <https://www.sevremoine.fr/wp-content/uploads/2019/11/Conseil-municipal-S%C3%A4vremoine-Proc%C3%A4s-verbal-14-01-2016.pdf>, consulté le 18 juillet 2020

DATAR, 2012, *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques* [travaux en ligne], n° 12, 80 p.

COLLOMBAT, P-Y., DARNAUD, M., MERCIER, M., VANDIERENDONCK, R., (sénateurs), rapport d'information, session ordinaire de 2016-2017, n° 485, le 29 mars 2017 URL : <http://www.senat.fr/rap/r16-485/r16-485.html>

PRESSE REGIONALE et LH2, 2014 Les Français et la réforme territoriale. Sondage nationale auprès des Français, avec focus régionaux. Résultats nationaux (juillet), cote : 69 W 130

SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (cabinet du premier ministre), 2017, « Les démarches de participation citoyenne. Boîte à outils », Paris, 32 p.

Sitothèque & médias

AIQUEL, P., 2017, « Faire du découpage ne change pas le territoire », URL : <http://www.lagazettedescommunes.com/531565/faire-du-decoupage-ne-change-pas-le-territoire-jacques-levy/> (page consultée, le 13/11/2017)

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

AMF, 2021, *Communes nouvelles, une dynamique confortée et d'avenir*, URL : <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d%27avenir/39009>

AMF (Association des Maires de France) et Associations départementales de maires, 2014, « Le guide du maire 2014 », *Cahier du réseau*, n° 16, Paris, février 2014, URL : https://www.amf.asso.fr/epublications/Guide_du_maire_2014/files/assets/common/downloads/AMF%20-%20P03-16_2014.pdf, consulté le 12/08/2020

BOYER, M., BEZIAT, E., 2015, « Les découpages administratifs et leur pertinence : les bassins de vie », dans *Géocofluences*, URL : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/les-decoupages-administratifs-et-leur-pertinence-les-bassins-de-vie/@_aws-content-pdfbook, (page consultée le 06 /01/ 2020)

Colloque national, 2019, *L'alliance des territoires au service des transitions. Urbain, périurbain, rural. Dialoguer, expérimenter & agir ensemble* » 2^e édition, Rennes, 16 p., URL : https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/pmlb_synthese_colloque_2019.pdf (page consultée le 29/06/2022)

Communes nouvelles des Mauges

- Beaupréau-en-Mauges, Procès-verbaux de septembre 2016 à juillet 2020, URL : <https://beaupreauenmauges.fr/vie-municipale/conseil-municipal/comptes-rendus-des-conseils>, consulté le 31/07/2020
- Chemillé-en-Anjou, magazine de Chemillé-en-Anjou n° 1 d'avril-juin 2016, URL : <https://www.chemille-en-anjou.fr/le-magazine-municipal/>, consulté le 24/07/2020
- Mauges-sur-Loire, Procès-verbaux de décembre 2015 à décembre 2019, URL : <https://www.mauges-sur-loire.fr/habiter/la-vie-municipale/compte-rendus-des-cm/>
- Montrevault-sur-Evre, Procès-verbaux de décembre 2015 à décembre 2019, URL : <https://www.montrevaultsurevre.fr/vie-municipale/conseil-municipal/comptes-rendu/>
- Orée-d'Anjou, Procès-verbaux de décembre 2015 à juin 2020, URL : <https://www.oreedanjou.fr/proces-verbaux-de-conseil-municipal/>
- Sèvremoine, Procès-verbaux de décembre 2015 à juin 2020, URL : <https://www.sevremoine.fr/ma-mairie/les-elus/comptes-rendus-du-conseil-et-ordres-du-jour/>

LE CENTRE INTERMINISTERIEL DE LA PARTICIPATION CITOYENNE, 2019, *Soutenir et développer la participation citoyenne*, URL : <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne> (page consultée le 13/08/2022)

AUBELLE, V., 2017, *Panorama des communes nouvelles*, 96 p., URL : [www.http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_24956TELECHARGER_LES_RESULTATS_DE_L_ENQUETE.pdf](http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_24956TELECHARGER_LES_RESULTATS_DE_L_ENQUETE.pdf)

CAISSE DES DEPOTS DES TERRITOIRES, 2017, URL : [www.http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr), (page consultée le 23/10/2017)

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

CAPITAL (journal), 2018, « Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes abandonné par le gouvernement » URL : <https://www.capital.fr/economie-politique/lexecutif-choisit-dabandonner-laeroport-de-notre-dame-des-landes-1265900> (page consultée le 10/08/2021)

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, 2016, Les cinq principes généraux de la gouvernance, conférence en ligne, URL : http://www.citego.org/bdf_fiche-document-115_en.html (page consultée le 27/08/2021)

COLLECTIVITES LOCALES, 2017, *Histoire de la coopération intercommunale*, URL : www.collectivites-locales.gouv.fr/histoire-cooperation-intercommunale, (page consultée le 24/10/2017)

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 2006, « Aménagement du territoire, services publics et service au public », Rapport

COURTOIS, G., 2018, « Heurs et malheurs des maires de France », *Congrès des maires de France. Journal le Monde*, n° 8, URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/11/15/heurs-et-malheurs-des-maires-de-france_5383911_823448.html

DIETSCH, F., 2009, « Les finalités de la démocratie participative : quelle complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative ? » dans *Courrier des maires et des élus locaux*, Dossier Les collectivités territoriales et la démocratie participative, URL : <http://www.courrierdesmaires.fr/4509/finalites-de-la-democratie-participative-quelle-complementarite-entre-democratie-representative-et-democratie-participative/>, (page consultée le 15/07/ 2020)

DOMBREVAL, L. (maire de Vence), « Elus sans étiquette et fiers de l'être », dans *La Marianne*, URL : <https://www.marianne.net/politique/elus-sans-etiquette-et-fiers-de-letre>

EST REPUBLICAIN, 2014 (09/03), *Politique/élections municipales 64 communes sans candidat, une situation inédite*, URL : <https://www.estrepublicain.fr/actualite/2014/03/07/64-communes-sans-candidat-une-situation-inedite> (page consultée le 28/06/2022)

FLORENT, L., 2014, « Le découpage territorial ne doit pas être une œuvre politique », *le Monde*, URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/07/le-decoupage-territorial-ne-doit-pas-etre-une-uvre-politique_4361782_3232.html (page consultée le 06/05/2022)

FRANCE 3 NOUVELLE AQUITAINE (TV), 2019, *Fusion des communes en Haute-Vienne*, URL : <https://www.bing.com/videos/search?q=fusion+des+communes&&view=detail&mid=DEC1986015A56D489625DEC1986015A56D489625&&FORM=VRDGAR&ru=%2Fvideos%2Fsearch%3Fq%3Dfusion%2520des%2520communes%26%26FORM%3DVIDVXX> (page consultée le 04/08/2022)

GOLBAUM, M., 2014, « Mantes-la-Ville aux mains du FN : ce n'est pas du racisme, mais du ras le bol » dans *Le Monde.fr/municipales*

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

HELIAS, A., 2016, « Communes nouvelles : pourquoi un tiers des départements sont encore réfractaires », dans *Courrierdesmaires.fr*, URL : <https://www.courrierdesmaires.fr/article/communes-nouvelles-pourquoi-un-tiers-des-departements-sont-encore-refractaires.13347> (page consultée le 16/05/ 2022)

INSEE, 2011, *Répartition géographique des productions en Pays de la Loire*, juin

INSEE PAYS DE LA LOIRE, 2007, « Dans les Pays de la Loire, les bassins de vie agricoles se transforment [Insee.fr/pays-de-la-Loire](http://www.insee.fr/pays-de-la-Loire) », dans *INSEE*, Dossier n°55, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1289293/etudes55.pdf>

INSEE, 2020, *Recensements de la population 2008-2013*

INSEE, 2014, *Exploitations principales, recensements 2009 – 2014*

INSEE, 2016, « France, portrait social », dans *Insee Références* édition 2016, URL : <https://www.insee.fr/fr/information/2507211>

INSEE PAYS DE LA LOIRE, 2004, Informations statistiques, *Les bassins de vie ruraux de Maine-et-Loire*, n° 128, URL : www.insee.fr/pays-de-la-loire

LE COURRIER DE L'OUEST, 2016, « Noyant. Adrien Denis, le nouveau « maire surprise » de Noyant-Villages », dans *Ouest-France*, URL : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/noyant-villages-49490/noyant-adrien-denis-le-nouveau-maire-surprise-de-noyant-villages-9e88b80f-7267-3d13-b952-aeb4baf1992> (page consultée en avril 2021)

LEGLEYE, S., ROLLAND, A., 2019, « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base » dans *Insee Première*, Division Conditions de vie des ménages, Insee) n° 1780, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397>

LE JOURNAL DES MAIRES, n.d., « Comment fait-on pour...donner un nom aux communes nouvelles ? », [En ligne], URL : https://www.journaldesmaires.com/fr/intercommunalite-mutualisation/comment-fait-on-pour-donner-un-nom-aux-communes-nouvelles_-b.html (page consultée le 25/05/2022)

LEMARC, F., 2020, « Circulaire Castaner sur le nuancement : démêler le vrai du faux », dans *l'AMF*, URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-circulaire-castaner-sur-nuancement-demeler-vrai-du-faux-/39833> (page consultée le 26/08/2021)

LEMARC, F., 2020, « La carte d'identité des maires de 2020 », dans *Maire-info.fr*, URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-la-carte-didentite-maires-2020/40307> (page consultée le 27/06/2022)

LE MONDE (journal), 2016, « Référendum pour Notre-Dame-des-Landes : le oui l'emporte à 55,17 % », URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/06/26/notre-dame-des-landes-premiers-resultats-pour-le-referendum_4958521_3244.html (page consultée le 10/08/2022)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

LE PARISIEN (journal), 2018, *La carte des projets contestés en France*, URL : <https://www.leparisien.fr/societe/apres-notre-dame-des-landes-quels-sont-les-autres-projets-contestes-18-01-2018-7508565.php> (page consultée le 10/08/2021)

LESCOAT, J., 2017, « Un autre redécoupage territorial était possible », dans *L'Express*, URL : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/un-autre-redecoupage-territorial-etait-possible_1924229.html (page consultée le 15/04/2022)

MANABLE, Ch., GATEL, Fr., 2016, Rapport d'information du SÉNAT n° 563, session ordinaire de 2015-2016, URL : <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-5631.pdf> (page consultée le 22/04/2022)

MAUGES COMMUNAUTE, 2019, *Bilan du Schéma de cohérence territoriale (SCoT)*, URL : <https://www.maugescommunaute.fr/urbanisme-habitat/scot/>, (page consultée le 01/07/2020)

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, (n.d.) « Mémento du maire nouvellement élu. Guides pratiques ». *Direction générale des collectivités locales*, URL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/memento_maire53b4.pdf, édicté entre 2007 et 2009 (page consultée le 12/08/2020).

MINISTERE DE L'INTERIEUR – DCGL, 2018, « Les élus locaux – cohésion des territoires », dans *Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques* (répertoire national des élus) ; Insee, estimations de population, URL : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/DGCL_Nombre%20d%27elus%20locaux%20au%201er%20janvier%202018.pdf (page consultée le 27/06/2022)

OBSERVATOIRE REGIONAL, ECONOMIQUE ET SOCIAL, 2017, URL : [www.http://ores.paysdelaloire.fr/1161-communes-et-epci-en-2017.htm](http://ores.paysdelaloire.fr/1161-communes-et-epci-en-2017.htm), (page consultée le 22/09/2017)

ROBERT, Ch., 2022, « Maires délégués : un mandat à part ? » in *journal des maires de France*, URL : <https://www.mairesdefrance.com/maires-delegues-mandat-part-article-1128-0> (page consultée le 08/06/2022)

MASSIOT, A., 2017, « Au Brésil, la forêt fait les frais du virage politique », dans *Libération*, http://www.liberation.fr/planete/2017/05/11/au-bresil-la-foret-fait-les-frais-du-virage-politique_1568951, consulté le 08/11/2017

MAIRE-INFO, [www.http://www.maire-info.com/imprimer.asp?param=19273](http://www.maire-info.com/imprimer.asp?param=19273)

NOEL, W., 2020, « L'environnement au cœur des projets lauréats des budgets participatifs des villes », dans *Le Monde*, URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/l-environnement-au-c-ur-des-projets-laureats-des-budgets-participatifs-des-villes_6031054_3244.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1582825083 (page consultée le 24/08/2021).

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

SERAFINI, T., 1999, « Voynet souhaite partager la France en 400 pays. La loi d'orientation sur l'aménagement du territoire est discutée aujourd'hui à l'Assemblée. », dans *Libération*, URL : https://www.liberation.fr/france/1999/01/19/voynet-souhaite-partager-la-france-en-400-pays-la-loi-d-orientation-sur-l-amenagement-du-territoire-_261489

SENAT, 2018, « L'intercommunalité à fiscalité propre », dans *Travaux parlementaires, Rapports – Rapports d'informations*, URL : www.https://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html, (page consultée le 04/10/2018)

TINET, N., (n.d.), « La participation, cadre théorique et rôle de l'habitant » Url : https://www.lafabriquedulieu.com/wpcontent/uploads/2012/12/Laparticipation_site_internet.pdf

TOUTAIN, X., 2009, « Une mutualisation renforcée des services », dans *Banque des territoires*, URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/une-mutualisation-renforcee-des-services>

VIE-PUBLIQUE, 2018 (30 juin), « La notion de service public », dans *vie-publique.fr*, URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public> (page consultée le 27/02/2021)

INDEX DES AUTEURS

Abuli.....	55	Bresson	94, 97, 232
AdCF	9, 17, 55, 298, 327, 425	Browaeys	80, 401
Akpo	109	Brunet	19, 80, 138, 165, 176, 316
Akrich.....	13, 430	Bussi	49, 170
Amilhat Szary.....	380, 382	Cadiou.....	36, 182, 425
Antheaume	377	Cailly.....	230
Arnaud.....	133	Carole Lévesque	14
Arnstein	87, 89, 90, 94, 279, 426, 458	Carrel	91, 99, 100
Aubelle.....	10, 16, 18, 20, 45, 52, 53, 186, 188, 198, 259, 372, 423	Carriat	278
Aubert.....	182, 184, 192, 426	Cevicop.....	240
Audoux	14	Chalard.....	161
Augier.....	51	Chalas	379
Avenel	99, 100	Chanet	170
Bachir	99, 100	Chapelon	179
Bakkour	21	Chatelain	80, 401
Balme	240	Chauvet	233
Bargès.....	346, 347	Chevalier.....	21, 320
Baron-Yellès.....	383	Chevallier.....	314
Baud	35, 69, 104, 232, 422	Claude Raffestin	33, 35
Baude.....	57	Claval.....	36, 37, 78, 124, 156
Baudelle.....	170	Clozier.....	23
Bavoux	28, 36, 61, 306	Coase.....	67
Bazoche	10, 16, 40, 182, 382	Colletis-Wahl.....	26
Bealet.....	137	Colmou	288
Bégnny	226, 269	Cornet	76, 77
Béhar	48, 176	Cossart	110
Besson-Ancel	69	Courroué	234
Beudet.....	188	Courtois.....	121
Beziat.....	41	Crédoc.....	396
Bideau.....	42, 45, 179, 186, 191, 192, 245	Crowley.....	69, 73
Blanchard	116	Cunningham	96
Blanc-Pamard.....	380	Dacos	110
Bonerandi	66, 104, 105, 142, 170	Dagorn	165
Bonhomme	352, 357, 365	Dahmani.....	112
Bono	277	Datar	41
Bonsignore	356, 425	Debatisse.....	55, 161
Bossuet	350	Denouël.....	111
Bost.....	149	Dessinges	80
Boulineau	163, 165	Di Méo.....	20, 31, 61, 75, 76, 77, 431
Bourdieu	124, 320	Diaz.....	124
Bouron.....	37, 44, 76, 148, 179, 193, 350	Didelon-Loiseau	163, 165
Bouzillé.....	37, 38, 140, 211, 231, 249, 332, 394, 396, 483, 486	Dodier	36
Boyer	41	Dogan.....	82
Bremond.....	56	Donou	56
Brennetot	175	Donzelot.....	88, 89
		Doré.....	243, 244, 329, 396, 404, 423, 425, 426, 483

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Douillet.....	37, 386, 387, 401	Havard-Duclos	278
Doutrelot	352, 355, 357, 358	Herbourg	14, 45
Dubois	23, 379	Hermet	66, 70, 73
Dufour	23	Hervy	341
Dumont.....	102, 161, 301, 355, 420	Hoyez.....	139
Dunlop.....	33, 105	Humain-Lamoure.....	127
Dupin de Saint-André.....	123	Huron	47
Epstein	88, 89	Iborra.....	177
Faure.....	107, 226, 240, 375, 386	Ifop.....	425
Ferguène	74	INM.....	89
Fize	100	Insee10, 11, 17, 19, 23, 31, 36, 39, 49, 57,	
Floquet.....	15	107, 135, 136, 144, 146, 147, 148, 149,	
Florent137, 140, 174, 175, 177, 195, 202,		151, 152, 153, 167, 169, 189, 191, 192,	
210, 216, 222, 229, 354, 391, 393, 396,		193, 196, 206, 222, 223, 229, 259, 264,	
402, 483		275, 280, 307, 311, 312, 319, 341, 346,	
Florentin	285	351, 353, 354, 367, 371, 377, 381, 385,	
Fourniau	87, 100, 297	387, 456, 461, 462	
Frayssinet	314	Jaunet	19, 50, 52, 182
Frémont	27, 30, 31, 60	Jean15, 31, 37, 38, 39, 44, 67, 68, 74, 76,	
Ganuza.....	103	82, 87, 103, 114, 127, 148, 174, 179,	
Garat	38, 61	223, 263, 277, 279, 304, 306, 319, 350,	
Gateau.....	278	356, 366, 421, 430, 438, 443, 451, 486	
Gatel18, 42, 45, 52, 55, 185, 186, 187,		Jean-Marc Ohnet.....	15
188, 191, 205, 386, 424		Joffe	119
Gauchon	406	Joliveau	100, 101, 102
Gaudin	64, 68, 74, 76, 99, 114, 181	Joumard.....	73
Gaxie	97, 279	Jousseaume	150
Géoconfluences104, 165, 401, 433, 434,		Juillard	306
444, 447, 456		Jumel.....	123, 126, 134
Ghorra-Gobin	104	Kazangicil.....	66, 67
Giblin.....	417	Keerle.....	76
Giblin-Delvallet.....	379	Kermorgant	140, 257
Gilly.....	67, 68	Kerrouche	78
Giraut.....	245, 312, 380	Khasanzyanova.....	277
Goeldner-Gianella	127	Koebel.....	77, 224, 384, 386
Gœury.....	33, 38	l'AMF-CEVIPOF	119
Gomez	371	Labinal	14
González.....	84	Lardon.....	74
Grafmeyer.....	379	Larousse44, 87, 167, 377, 379, 435, 443,	
Gravari-Barbas	355	446	
Grison	19, 59, 223	Lascoumes	164, 316
Guanz	106, 329, 382	Laville	13
Guéranger	42, 50, 52, 54, 80, 81	Le Bart	240, 273, 384
Guibert.....	123, 126, 134	Le Bossé.....	106
Guilleux	165	Le Floch	90, 94, 96, 427
Gumuchian	31, 77, 117, 286, 288	Le Galès	68, 164, 316
Hamidi.....	278, 284	Le Goff-Pronost	370
Hart.....	89	Le Lay	176
Hatzfeld	70		

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Le Monde	50, 86, 104, 119, 168, 174, 278, 419, 460, 462	214, 215, 217, 222, 230, 233, 235, 236, 246, 247, 248, 249, 250, 254, 256, 262, 263, 281, 282, 283, 287, 330, 332, 336, 338, 339, 348, 367, 368, 369, 389, 390, 392, 397, 400, 403, 405, 409, 411, 413, 414, 424, 427	
Le Saout	16, 58, 225	Orfali	119
Lefebvre	52, 182, 386, 387, 401	Palard	40, 43, 182
Leloup	74, 113	Parhe	82
Lemarc	108, 109	Pasqua	42, 121, 170
Lenfant	52, 56, 182, 296	Pasquier	18, 21, 52, 55, 69, 79, 81, 181, 182, 192
Leperlier	19	Paturel	97
Lequin	61	Pecqueur	36, 38
Lesain-Delabarre	67, 68	Pélissard	300
Lethiais	370	Penven	88
Létourneau	70	Pérec	379
Lima	37, 229	Peret	138
LOADT	16	Peter Williams	23
Loubet	14, 16, 44, 77, 157, 425	Petit	18, 44, 87, 109, 241, 245, 274, 327, 377, 454
Lussault	35, 38	Pinchemel	33
Madoré	16	Piolle	379
Magnette	112	Pires-Beaune	53, 186
Mainet	352, 353, 355, 356, 357, 363	Pistre	350
Manable	55, 188, 205	Pitseys	68
Manceau	341	Piveteau	343
Maresca	124	Poignant	78, 84, 240
Margetic	105, 150, 230, 306, 348, 424	Portier	157
Marois	117	Quéva	82
Martin Vanier	19, 37, 49, 74, 195, 420	Raffestin	35
Mathieu	13	Ramos	177
Merlin	350	Rangeon	21
Mésini	13	Reghezza-Zitt	104
Meyer	124	Rémond	40, 51
Moine	13, 14, 33, 34, 132, 138, 176, 177, 196, 198, 202, 225, 226, 233, 269, 318, 319, 354, 396, 402, 405, 447, 458, 483, 488	Renard	38
Mondou et Pébarthe-Désiré	32	Revillard	123
Monnoyer-Smith	109, 112	Rey-Valette	35
Morange	116, 121	Richard	12, 54, 155
Moreau-Defarges	66, 70	Rieucou	316
Moreau-Deforges	73	Rimbert-Pirot	37
Moriset	346, 347, 450	Ripoll	355
Mormont	105	Rivière	59, 416
Motte	117, 432	Rivoire	47
Mouchon	82	Robert	44, 82, 109, 241, 272, 454
Nicolas	161, 385	Roger	80, 89, 278
Nicourd	278	Roland-Boulestreau	137
Noël	306	Rolland-Boulestreau	137
Nowakowski	13	Rouban	384, 387, 401, 419
Offner	15, 31, 43, 78, 175, 301, 304, 421		
Ohoussa	35, 39, 94, 101, 128, 131, 150, 178, 183, 199, 201, 202, 209, 211, 212,		

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Roullier.....	350	Steck	120
Roux	15, 47, 48, 103	Stéphane.....	109, 243, 244, 425
Saint-André	134	Subra	75, 85, 166
Samb.....	36, 66, 69, 422	Sylviane Tabarly.....	33, 148
Santamaria.....	66	Sylvie Lardon.....	21
Sarkozy.....	160, 161, 164	Tabarly	38, 83
Saunier.....	176	Teillet.....	91
Sauvayre	129	Thébault	356, 425
Sauvin....	177, 181, 244, 260, 391, 392, 483	Thévenet	49, 50
Schafer.....	345	Thiard.....	309
Schweyer	129, 134	Tommasi	350
Séchet	36	Torre et Filippi	27
Sedda	109, 110	Toutain.....	57
Shmoll	121	Trognon.....	343
Sierra	33, 38, 442, 456	Vallès	175, 229
Signoret	14, 32, 33, 34, 35, 38	Vanier	14, 34, 37, 43, 374, 423
Simard	350	Veltz.....	401
Simon	97	Vigour.....	415
Simoulin	69, 73	Vilatte	126
Sorbets.....	239, 240	Ville18, 59, 183, 184, 188, 206, 415, 416, 460	
Soubeyran.....	35	Voynet.....	16, 42, 74, 91, 98, 170, 171, 463
Stalder.....	352, 357, 365		
Stanley Chodorow	23		

INDEX DES FIGURES

<i>Figure 1. Communes nouvelles des Mauges en région des Pays de la Loire (5 départements)</i>	21
<i>Figure 2. La fabrique du territoire par et pour les acteurs</i>	34
<i>Figure 3. Les relations entre l'Etat et les échelons infranationaux</i>	38
<i>Figure 4. Les projets et politiques publiques créent des vases communicants</i>	47
<i>Figure 5. Occurrence d'utilisation des mots « démocratie » et « gouvernance » en Anglais et en Français entre 1950 et 2018</i>	71
<i>Figure 6. Carte de localisation des projets contestés en France</i>	84
<i>Figure 7. Les niveaux de participation à l'épreuve de l'échelle de Sherry Arnstein</i>	88
<i>Figure 8. « Je participe...ils profitent »</i>	89
<i>Figure 9. La diversité des façons de participer</i>	100
<i>Figure 10. Planche de photos de présence sur le terrain</i>	124
<i>Figure 11. Enquêter des acteurs géographiquement situés</i>	129
<i>Figure 12. Une participation différenciée, mais complémentaire des élus des Mauges</i>	130
<i>Figure 13. Des diminutions du nombre des communes très variables en Pays de la Loire</i>	135
<i>Figure 14. Les Mauges en Pays de la Loire, des routes pour se désenclaver et rester attractif</i>	140
<i>Figure 15. Développer l'offre de services en mobilités pour plus d'attractivité</i>	142
<i>Figure 16. Pyramides des âges entre 1968 et 2015 : vers une généralisation du vieillissement</i>	144
<i>Figure 17. Structure de la population de Mauges communauté en 2021</i>	146
<i>Figure 18. Surfaces vendues par communes dans les zones d'activités entre 2014 et 2016</i>	150
<i>Figure 19. Prédominance des commerces et services dans les Mauges</i>	151
<i>Figure 20. La création d'établissements économiques, une clé de compréhension de la dynamique des Mauges</i>	152
<i>Figure 21. Des redécoupages diversifiés à la faveur de la loi NOTRe</i>	167
<i>Figure 22. Pays et PETR en 2021 : des zonages sous influence de la loi MAPTAM</i>	171
<i>Figure 23. « Le découpage de Ouest France est conforme à la grande région »</i>	173
<i>Figure 24. Diriez-vous que vous habitez la CN (Sèvremoine, Mauges-sur-Loire...)</i>	177
<i>Figure 25. CN : Les formes de fusion ou regroupement de communes historiques</i>	178
<i>Figure 26. La loi RCT de 2010 : pour plus de compacité territoriale</i>	179

Figure 27. Habitants des Mauges « que signifie pour vous la fusion ? » (Réponses multiples)	182
Figure 28. Manifestation des maires contre la loi NOTRe	183
Figure 29. Des créations de CN au gré des réformes et des incitations financières	189
Figure 30. « Répartition des communes selon le nombre d'habitants »	191
Figure 31. Le Maine-et-Loire, « bastion » des CN ?	193
Figure 32. Fusion-association de quelques communes, loi Marcellin de 1971	196
Figure 33. Carte administrative de Mauges communauté, découpage en CN	197
Figure 34. Les influences du travail en commun sur la création des communes nouvelles	198
Figure 35. Principaux motifs de fusion de communes à l'échelle nationale	200
Figure 36. L'opportunité des dotations comme support de création des CN	201
Figure 37. Des dotations d'État en évolution par CN entre 2016 et 2018 dans les Mauges	202
Figure 38. CN : une dynamique de création spatiale très hétérogène	204
Figure 39. Mesure de la fréquence relative de quelques « formes » à partir de l'âge	209
Figure 40. Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »	210
Figure 41. Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »	211
Figure 42. Elus des Mauges, « pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ? »	213
Figure 43. Mauges-sur-Loire : une CN à contre cœur, mais reflet d'une tendance générale	214
Figure 44. Six hommes pour réorienter le cours de l'histoire des Mauges	216
Figure 45. Elus : « Par quelles étapes êtes-vous passés pour arriver au territoire actuel ? »	234
Figure 46. Le mot (re)découpage dans la construction des communes nouvelles des Mauges	235
Figure 47. Les étapes de création des CN racontées par les élus	246
Figure 48. Quelles sont les personnes associées au choix du nom de votre CN ?	247
Figure 49. Elus, le nom porté par votre CN était aussi votre choix ?	249
Figure 50. Habitants des Mauges, « Que peut-on entendre par le mot participation citoyenne ? »	252
Figure 51. Des habitants en demande de plus d'implication	254
Figure 52. Habitants des Mauges, « Quelle proposition parmi les suivantes fait le plus référence à la participation citoyenne ? » (2 réponses au plus)	255
Figure 53. Atelier autour de la « gouvernance participative »	259

Figure 54. De la diversité des domaines d'activité investis par les élus des Mauges _____	280
Figure 55. Des habitants gagnés par une dynamique associative forte _____	281
Figure 56. Des habitants gagnés par une dynamique associative forte _____	282
Figure 57. Corrélation entre niveau d'études et évolution de poste pour les agents _____	286
Figure 58. CN et bassins de vie ne font pas toujours unité (Maine-et-Loire) _____	306
Figure 59. Bassin de vie en 2004 et 2012 _____	307
Figure 60. Bassins de vie hors Mauges : des territoires qui se superposent _____	309
Figure 61. Relier les territoires entre eux au travers des transports _____	314
Figure 62. CN des Mauges : corrélation entre superficies communales et densités de population dans les Mauges _____	320
Figure 63. Le service public comme fondement du discours de la création de la CN _____	328
Figure 64. La CN au nom des services à la personne, dont l'éducation _____	330
Figure 65. Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ? (Réponses multiples) _____	334
Figure 66. « La fusion s'est accompagnée de la mise en commun des services et personnels. Quelles conséquences pour vous et le territoire ? » (Réponses multiples) _____	337
Figure 67. Les CN des Mauges bénéficient d'un grand accès au panier de services publics _____	340
Figure 68. « Actions engagées dans le cadre du PAT des Mauges 2016-2018 » _____	346
Figure 69. Bandeaux de sites internet valorisant le paysage _____	356
Figure 70. Page d'accueil de Sèvremoine _____	358
Figure 71. Page d'accueil de Beaupréau-en-Mauges _____	358
Figure 72. Page d'accueil de Montrevault-sur-Evre _____	359
Figure 73. Page d'accueil de Chemillé-en-Anjou _____	360
Figure 74. Capture de la page d'accueil de Mauges communauté _____	362
Figure 75. Chaque territoire possède un site internet. Le visitez-vous ? _____	365
Figure 76. Quelques raisons liées à la non-fréquentation des sites internet des communes _____	366
Figure 77. Quels sont vos principaux supports/canaux pour vous informer de l'actualité de votre territoire ? _____	367
Figure 78. « En lien avec la CN, comment voyez-vous votre commune (historique) dans 10, 15, 20 ans ? » (36 réponses élus) _____	387
Figure 79. Des élus se projettent dans le futur : analyse des similitudes _____	388
Figure 80. Positionnement idéal des élus quant au futur des territoires. _____	390
Figure 81. Dendrogramme sur la question de la projection quant à l'avenir des communes historiques _____	391

Figure 82. Habitants : « Quels rôles joue le maire selon vous ? » (Réponses libres) _____	395
Figure 83. La commune historique d'abord, quelles raisons ? _____	403
Figure 84. Et si l'ancrage local était un indicateur d'attachement au territoire ? _____	409
Figure 85. L'hétérogénéité des profils n'influe que peu sur l'attachement au lieu _____	412

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1. Le renforcement du niveau intercommunal par le transfert de compétences _____	53
Tableau 2. Évolution du nombre de groupements de communes _____	56
Tableau 3. « Principales conceptions de la gouvernance en science politique » _____	67
Tableau 4. Modalités de mise en œuvre de la démarche de participation citoyenne _____	91
Tableau 5. Réponses politiques face à la demande à participer _____	96
Tableau 6. Sources consultées et leur exploitation _____	117
Tableau 7. L'enquête par questionnaire : ses avantages, ses limites _____	126
Tableau 8. Trois catégories d'enquêtés et plus de 800 questionnaires pour évoquer la réorganisation territoriale _____	127
Tableau 9. Réduction numérique disparate des unités administratives en France entre 2010 et 2020 _____	134
Tableau 10. Routes et voies communales pour rendre accessibles les territoires _____	141
Tableau 11. Dynamique sociodémographique entre 1968 et 2015 en Région des PdL _____	143
Tableau 12. Population de 15 à 64 ans par type d'activité _____	147
Tableau 13. Quatre lois entre 2010 et 2019 pour inciter à la création de communes nouvelles _____	184
Tableau 14. De la diversité des profils des élus maires de CN en Maine-et-Loire _____	221
Tableau 15. Montrevault-sur-Evre, une démarche pour installer l'équipe dirigeante _____	243
Tableau 16. Les étapes pour le nom des CN des Mauges _____	245
Tableau 17. Quelles sont les personnes associées au choix du nom de votre CN ? (en valeurs numériques) _____	248
Tableau 18. Niveau d'études/CSP et appartenance à une commission des élus de la CN Chemillé-en-Anjou _____	262
Tableau 19. La dynamique des effectifs des élus en conseil municipal entre 2015 et 2019 _____	265
Tableau 20. Classification des objets de création des associations en Maine-et-Loire _____	279
Tableau 21. Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ? (Modalité autres) _____	335

<i>Tableau 22. « Structure des dépenses réelles de fonctionnement »</i>	343
<i>Tableau 23. Triple répartition des entités et sous-entités territoriales des Mauges</i>	352
<i>Tableau 24. La loi NOTRe pour une baisse des effectifs des conseillers municipaux</i>	383
<i>Tableau 25. Points de vue convergents pour des profils différents d'habitants</i>	398
<i>Tableau 26. Quelles variables pour mesurer le degré d'attachement des agents au territoire ?</i>	407
<i>Tableau 27. Quelles variables pour mesurer le degré d'attachement des habitants au territoire ?</i>	409
<i>Tableau 28. Caractéristiques des élus répondant à la question « Quel est le nom de votre commune de résidence ? »</i>	411

INDEX DES PHOTOS

<i>Photo 1. Quand la mairesse de Nantes prend rendez-vous avec ses administrés</i>	110
<i>Photo 2. Boitier simple et rapide pour donner son avis ou boitier réducteur ?</i>	261
<i>Photo 3. Faute de quorum, le conseil municipal est annulé</i>	267
<i>Photo 4. Démission d'une élue de Sèvremoine relayée par Ouest-France</i>	269
<i>Photo 5. Mauges communauté présente aux grands rendez-vous nationaux</i>	322
<i>Photo 6. Intégration plus ou moins approfondie de la nouvelle entité</i>	404
<i>Photo 7. Capture d'écran de la carte de localisation de Beaupréau-en-Mauges</i>	405
<i>Photo 8. Des toponymes qui peuvent résister au changement</i>	406

TABLE DES MATIERES

Dédicace _____	1
Remerciements _____	2
Sommaire _____	4
Sigles et acronymes _____	8
Glossaire _____	9
INTRODUCTION GENERALE _____	12
<i>PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE, PARTICIPATION CITOYENNE ET TERRITOIRE POUR COMPRENDRE LES DYNAMIQUES TERRITORIALES ET LES INFLUENCES DES ECHELLES SOCIO-SPATIALES SUR LE FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE _____</i>	<i>25</i>
Introduction de la première partie _____	26
<i>CHAPITRE I : RECOMPOSER : UN PROCESSUS QUI DONNE A VOIR DES FORMES NOUVELLES DE TERRITOIRES ET DE MODES DE FONCTIONNEMENT _____</i>	<i>29</i>
Introduction du chapitre I _____	30
1. Le territoire, cet objet géographique en mouvement _____	30
1.1. Le territoire, support de l'action, objet d'étude en sciences sociales _____	31
1.1.1. Le territoire, une notion à sens multiples _____	32
1.1.2. Le territoire : entre essoufflement et renouvellement _____	34
1.1.3. Pourquoi y a-t-il du territoire partout ? _____	35
1.1.4. Du territoire institutionnel au territoire vécu : des politiques publiques et des pratiques pour se réinventer _____	38
2. La recomposition : l'ultime recours pour résorber les crises sociales ? _____	42
2.1. Recomposer, et après ? _____	43
2.1.1. Qu'est-ce que recomposer un territoire ? _____	43
2.1.2. La recomposition appelle l'entrelacement et « <i>l'enchevêtrement des territoires</i> » _____	46
3. Les recompositions territoriales : entre blocages, impositions étatiques et incitations financières _____	49
3.1. Sur le long chemin des recompositions territoriales locales _____	49

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

3.1.1. De la loi Marcellin à l'acte I de la décentralisation : doter certains échelons de pouvoirs au détriment d'autres _____	49
3.1.2. Quand le législateur s'adapte à la résistance des élus locaux _____	51
3.1.3. De la loi ATR de 1992 à la loi NOTRe de 2015 : la révolution silencieuse	54
3.1.4. Transférer les compétences, mutualiser les services en territoires recomposés : délicat jeu de rôle entre acteurs locaux ? _____	56
4. Les recompositions territoriales chez les voisins européens _____	58
Conclusion du chapitre I _____	60
<i>CHAPITRE II : GOUVERNANCE : FAIRE PARTICIPER UNE DIVERSITE D'ACTEURS A L'ACTION PUBLIQUE SUR UN TEMPS COURT ET SUR DES TERRITOIRES EMBOITES</i>	
_____ 63	
Introduction du chapitre II _____	64
1. Le concept de gouvernance _____	65
1.1. De la gouvernance à une gouvernance territoriale : l'enrichissement de la gouvernance par le mot territoire _____	65
1.1.1. Origines, définitions et pratiques du mot gouvernance dans la sphère publique locale _____	65
1.1.2. La gouvernance, un mot devenu très populaire _____	69
1.1.3. Parler de la gouvernance territoriale : La prise en compte de la micro-échelle dans la prise de décision _____	73
1.2. De la diversité et du positionnement des acteurs en territoire d'action _____	74
1.2.1. La notion « d'acteur » en sciences sociales _____	75
1.2.2. Le maire, un acteur « territorialisé » face aux évolutions de son métier _____	76
1.2.3. Les jeux de pouvoirs entre acteurs territorialisés : interdépendances et rivalités entre acteurs à la micro-échelle _____	79
1.3. Les paradoxes du concept de gouvernance _____	81
1.3.1. Difficile promotion d'un concept « vertueux » par des acteurs (trop) méfiants ? _____	81
1.3.2. Les insuffisances et contraintes inhérentes à la gouvernance territoriale _____	83
2. La participation : épistémologie, approches géographiques, pratiques et représentations _____	85
2.1. La participation depuis les travaux de Sherry Arnstein _____	86

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

2.1.1.	Atteindre le sommet de l'échelle de la participation : mission impossible ?	86
2.1.2.	50 ans de participation : quelles avancées et où en est le citoyen au final ?	93
2.1.3.	Faire participer l'habitant à quoi et comment ?	96
2.1.4.	Existe-t-il des territoires de la participation ?	100
2.2.	La quête du « local » : nouvel espace de promotion de la participation	103
2.2.1.	Des actions localisées pour réaffirmer le local	103
2.2.2.	Défendre l'identité locale face à la construction de grands territoires	105
2.2.3.	L'identité, c'est aussi le nuancement politique	106
2.3.	Le numérique au secours de la participation citoyenne en territoires recomposés	107
2.3.1.	Significations linguistique et discursive de la notion du numérique	108
2.3.2.	Le numérique au service de la participation citoyenne, mais seulement	108
	Conclusion du chapitre II	112
CHAPITRE III : APPROCHE METHODOLOGIQUE ET PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE		
		115
	Introduction du chapitre III	116
1.	Les sources documentaires et leurs exploitations pour rendre compte de la dynamique des notions mobilisées	116
1.1.	Bibliographie générale pour rendre compte de la dynamique conceptuelle par une approche géographique	117
1.2.	Articles de presse et autres sources sonores/visuelles : la prise de position des acteurs dans les discours	118
2.	L'enquête de terrain : approche sociale et multivariée pour comprendre ce qui fait territoire	119
2.1.	Etapes et terrains de l'enquête en sciences sociales	120
2.1.1.	Visite de reconnaissance du terrain et de prise de contact	120
2.1.2.	L'observation comme mode d'enquête	122
2.1.3.	La photographie, objet identitaire et de communication	123
2.2.	Quantitatif ou qualitatif : des choix tributaires du sujet et du terrain d'étude	125
2.2.1.	L'enquête par questionnaire : une visée quantitative, mais pas que	125
2.2.2.	L'entretien semi-directif ou le focus-group : peu d'enquêtés pour dire beaucoup	130

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

2.3.	Traiter les données collectées : bien choisir ses outils, faire parler ses données	132
2.4.	L'éthique et la déontologie en sciences sociales : anonymat et confidentialité comme clé de réussite dans la collecte des données _____	133
3.	Les regroupements dans les Mauges, à la faveur de l'histoire, mais pas uniquement	134
3.1.	Les Mauges, l'histoire et la géographie des lieux pour expliquer des choix_	135
3.2.	Les Mauges : les contours d'un nom, les représentations des acteurs _____	137
4.	Les Mauges : une situation géographique favorable à l'emploi ? _____	138
4.1.	L'accessibilité, un facteur de visibilité et d'attractivité _____	138
4.2.	Mauges communauté, une croissance démographique annuelle à + 1 % _____	143
4.3.	Dynamiques socio-économiques dans les Mauges : savoir s'adapter aux changements _____	147
4.3.1.	Agriculture : un secteur de poids dans les Mauges malgré la crise _____	148
4.3.2.	Mutation des activités en milieu rural : une bascule en faveur du secteur des services _____	149
	Conclusion _____	155
	Conclusion de la première partie _____	156
	<i>DEUXIEME PARTIE : « BOULEVERSEMENT TERRITORIAL ET DEMOCRATIE » _____</i>	<i>159</i>
	Introduction de la deuxième partie _____	160
	<i>CHAPITRE IV : LE REDECOUPAGE DE L'ESPACE : UN TRAVAIL DE LONGUE</i>	
	<i>HALEINE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES ET ECONOMIQUES COMPLEXES _____</i>	<i>162</i>
	Introduction du chapitre IV _____	163
1.	(Re)découper un espace : de quoi s'agit-il ? _____	163
1.1.	(Re)découpage de l'espace en géographie : essai de définition _____	164
1.2.	Les autres façons de (re)découpage l'espace _____	165
1.3.	Les « pays », territoires éphémères ou territoires « éternels » qui ont préparé à d'autres découpages _____	169
1.4.	Société et politiques, deux dimensions pour appréhender les (re)découpages	173

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

1.5. De la discontinuité à la couture : le temps, un élément clé de la construction territoriale _____	176
2. La construction de nouveaux territoires pour résorber l'émiettement territorial, un travail de longue haleine _____	180
2.1. L'« émiettement » communal, une équation difficile à résoudre _____	180
2.1.1. Les recompositions face aux réalités du terrain : savoir s'adapter _____	181
2.1.2. Que de lois pour favoriser l'engouement pour les communes nouvelles _____	184
2.1.3. Trajectoire des communes nouvelles de la loi RCT de 2010 _____	187
3. Nouveaux découpages : des constructions faites par enchantement ou sous contrainte ? _____	194
3.1. CN des Mauges : pratique ancienne de recombinaison et/ou stratégie opportuniste ? _____	194
3.2. Les CN pour ne pas perdre une manne financière et « détricoter » les communautés de communes _____	199
3.2.1. L'opportunité de gain financier comme une clé de lecture des CN _____	199
3.2.2. Les CN des Mauges : au-delà de l'enjeu financier, un choix singulier ? _____	204
3.2.3. La CN des Mauges, pour rendre compte d'une histoire _____	208
3.3.3. Les parcours des maires des CN en Maine-et-Loire : pour faire exception ou confirmer la règle ? _____	220
3.3.4. Itinéraire de maires des CN des Mauges, chefs de file : leurs succès, leurs désillusions _____	224
4. Ces hommes et ces facteurs qui influencent les redécoupages _____	226
4.1. La place des services d'État dans les redécoupages : le rôle de ses représentants _____	226
4.2. Des redécoupages sous influence de la « grande » ville, mais pas uniquement... _____	228
4.3. L'échec d'alternatives à la CN dans les Mauges _____	230
4.4. L'effacement des limites par l'action des associations, des politiques publiques, du temps _____	231
5. Le mot (re)découpage : ses démarches et apports _____	233
Conclusion du chapitre IV _____	236

<i>CHAPITRE V : LA RECOMPOSITION TERRITORIALE : POUR OU CONTRE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ?</i>	238
Introduction du chapitre V	239
1. 1. Mesurer la démocratie participative dans les territoires recomposés et dans les Mauges	241
1.1. Les territoires recomposés offrent-ils des formes nouvelles de participation ? 241	
1.1.1. CN des Mauges : installez-vous Monsieur le maire	242
1.1.2. Créer et nommer les communes nouvelles, des occasions d'ouvrir la participation	243
1.1.3. Ce que « participer » veut dire pour les habitants des Mauges	251
1.1.4. Ouvrir la participation à d'autres acteurs, les conseils consultatifs comme alternative ?	257
1.2. Les instances dites de décision : être ou ne pas être dans l'action	260
1.2.1. Les commissions : ne participe pas qui veut, mais qui peut	260
1.2.2. Prendre part à l'action : le taux de présence aux conseils municipaux comme indicateur	264
1.2.3. Quand les élus s'estiment être des « caisses de résonance »	268
1.2.4. Quand le difficile choix de déléguer son pouvoir rime avec sa perte	271
2. De la diversité des formes de participation à la construction du territoire : le monde associatif au secours des politiques	275
2.1. Les associations dans les espaces ruraux et leur implication locale	276
2.1.1. Le milieu associatif, un lieu d'affirmation de soi	276
2.1.2. Les associations, alliées des politiques ?	278
2.1.3. Les comités de jumelage, un autre espace de participation citoyenne	284
3. Les agents de la collectivité, entre prise de pouvoir et devoir de silence	285
3.1. La commune nouvelle ou la naissance d'une situation de défiance entre élus et agents	285
3.2. Les recompositions territoriales : nouvel espace d'épanouissement pour l'agent ?	289
3.2.1. La commune nouvelle, trouver sa place en tant qu'agent-acteur	289
3.2.2. La commune nouvelle, quand certains agents perdent leurs repères	290

3.3. Le syndicalisme, concilier sensibilités habitantes et revendications salariales	
291	
Conclusion du chapitre V _____	295
Conclusion de la deuxième partie _____	297
<i>TROISIEME PARTIE : LES COMMUNES NOUVELLES : UNE CONSTRUCTION POUR RESORBER L'EMIETTEMENT ET DYNAMISER LES TERRITOIRES ? _____</i>	<i>299</i>
Introduction de la troisième partie _____	300
<i>CHAPITRE VI : CREER DES COMMUNES NOUVELLES POUR DES ESPACES PLUS FONCTIONNELS _____</i>	<i>302</i>
Introduction du chapitre VI _____	303
1. Les communes nouvelles dans les Mauges, au nom des espaces fonctionnels ? _	305
1.1. La notion d'espaces fonctionnels en contexte de recomposition territoriale locale	305
1.2. La CN pour palier à l'émiettement communal et simplifier l'action _____	311
1.2.1. Le cadre légal de la résorption de l'émiettement communal _____	311
1.2.2. La simplification de l'action publique dans les Mauges : quelles traductions ?	315
1.2.3. De la communauté de communes à la commune nouvelle : des changements à plusieurs échelles _____	316
2. La représentativité et le poids sociopolitique des Mauges à la faveur des CN ____	319
2.1. CN : quand elle permet aux acteurs d'aller à la table des « grands » _____	319
2.2. Mauges, des « usines à la campagnes » au laboratoire d'expérimentation des recompositions territoriales _____	324
3. Quels coûts pour renforcer l'offre servicielle ? _____	326
3.1. La notion de service au public en sciences sociales versus services à la population. Quelles appropriations par les acteurs locaux ? _____	326
3.1.1. Ce qu'en disent les élus locaux _____	327
3.1.2. Ce qu'en disent les habitants _____	333
3.1.3. L'offre servicielle pour maintenir ou renouveler sa population _____	337
3.2. L'ingénierie territoriale a un coût _____	341
4. Le numérique pour résorber la question de la distance et mieux communiquer ____	343

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

4.1. Le numérique, un outil politique, facteur de développement socioéconomique et démographique _____	344
4.1.1. Le numérique pour donner plus de visibilité à l'activité socioéconomique	344
4.1.2. Quand le numérique participe à la captation des néoruraux _____	348
4.2. Les sites internet et les collectivités : l'autre canal pour toucher plus de monde	350
4.2.1. Typologie du territoire des Mauges : « petites villes » ou gros villages ?	350
4.2.2. Les sites internet : mêmes enjeux pour des acteurs et espaces différents ?	353
4.2.3. Les sites internet des CN des Mauges : valoriser ses atouts et communiquer sur ses actions _____	355
4.3. Et si le numérique n'était pas aussi accessible que supposé ? _____	364
4.4. Le site internet, un canal parmi tant d'autres pour s'informer _____	366
Conclusion du chapitre VI _____	369
 <i>CHAPITRE VII : LA COMMUNE NOUVELLE SIGNE-T-ELLE LA DISPARITION DES COMMUNES HISTORIQUES ?</i> _____	
 Introduction du chapitre VII _____	
1. Probable disparition des communes historiques : de quoi parle-t-on ? _____	375
1.1. Les formes de disparition _____	375
1.1.1. La disparition administrative des communes _____	375
1.1.2. CN : une accommodation diversifiée à la « disparition » de la commune	376
1.1.3. Le gentilé, l'adresse postale : des éléments identitaires qui évoluent _____	378
1.1.4. D'autres « disparitions » institutionnelles mises en débat : le département	380
1.2. La représentativité des élus locaux en question _____	382
1.2.1. La création des CN réduit les effectifs des élus ruraux et leur marge de manœuvre _____	382
1.2.2. La fin du règne de l' élu « bon père de famille » : nouvel élu plus politique, moins disponible pour les administrés ? _____	384
2. La commune, notre « maison commune » _____	386
2.1. La commune au-delà de la réforme territoriale _____	386
2.1.1. La commune : lieu d'affect _____	386
2.1.2. La commune : lieu de valorisation de la figure du maire _____	394

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

3.	Des initiatives pour préserver l'identité et l'histoire locales : l'exemple des fêtes ou des musées _____	399
3.1.	Puiser dans les ressources locales pour continuer d'exister : la culture comme marqueur identitaire _____	399
3.2.	Les signalétiques, un autre moyen de préserver l'identité _____	402
3.3.	La commune historique pour toujours ? _____	405
4.	Réflexions à partir de l'expérience de fusions de communes en Europe _____	413
4.1.	Oser comparer _____	413
4.2.	La diversité des cas de figure peut-elle donner raison ? _____	415
	Conclusion du chapitre VII : La commune nouvelle, au nom du développement local __	417
	Conclusion de la troisième partie _____	419
	CONCLUSION GENERALE _____	420
	BIBLIOGRAPHIE _____	428
	INDEX DES AUTEURS _____	462
	INDEX DES FIGURES _____	466
	INDEX DES TABLEAUX _____	469
	INDEX DES PHOTOS _____	470
	TABLE DES MATIERES _____	471
	ANNEXES _____	481
	Annexe 1 : Les communautés de communes du Pays des Mauges devenues communes nouvelles (CN) de Mauges communauté _____	481
	Annexe 2 : Taille des conseils municipaux des communes des Mauges aux municipales de 2014 (grille du ministère de l'intérieur) _____	482
	Annexe 3 : Carte du réseau routier de la région des Pays de la Loire _____	483
	Annexe 4 : Courrier de Jean Haie, élu de Bouzillé (commune déléguée d'orée d'Anjou) _____	484
	Annexe 5 : Courrier de démission de Marie-Claire Starel (ex. mairesse de St-Crespin-sur-Moine, commune déléguée de Sèvremoine) _____	486
	Annexe 6 : Lettre d'invitation à participer aux enquêtes _____	487

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Annexe 7 : Flyers d'invitation aux élus des Mauges _____	488
Annexe 8 : Questionnaire élus des Mauges _____	489
Annexe 9 : Grille questionnaire agents de Mauges communauté _____	494
Annexe 10 : Grille questionnaire habitants des Mauges _____	496
Annexe 11 : Grille des entretiens semi-directifs avec les élus des Mauges _____	500
Annexe 12 : Entretien semi-directif avec agent-syndicaliste _____	503
Annexe 13 : Grille des entretiens semi-directifs avec les élus hors Mauges communauté	505

ANNEXES

Annexe 1 : Les communautés de communes du Pays des Mauges devenues communes nouvelles (CN) de Mauges communauté

CN et superficies	Nom des anciennes CC	N/com déléguées	Population (2015)	Communes fondatrices
Beaupréau-en-Mauges <i>230,4 km²</i>	CC de Mauges Centre	10	22 926 hab.	Andrezé, Beaupréau, Gesté, Jallais, La Chapelle du Genêt, La Jubaudière, La Poitevinière, Le Pin-en-Mauges, Saint-Philbert-en-Mauges, Villedieu la Blouère
Chemillé-en-Anjou <i>324 km²</i>	CC de la Région de Chemillé	13	21 498 hab.	Chanzeaux, Chemillé, La Chapelle-Rousselin, Melay, Cossé-d'Anjou, La Jumellière, Neuvy-en-Mauges, Sainte-Christine, Saint-Georges-des-Gardes, Saint-Lézin, La Salle-de-Vihiers, La Tourlandry, Valanjou
Mauges-sur-Loire <i>191,8 km²</i>	CC du Canton de Saint Florent le Vieil	11	18 397 hab.	Beausse, Botz-en-Mauges, Bourgneuf-en-Mauges, La Chapelle-Saint-Florent, Le Marillais, Le Mesnil-en-Vallée, Montjean-sur-Loire, La Pommeraye, Saint-Florent-le-Vieil, Saint-Laurent-de-la-Plaine, Saint-Laurent-du-Mottay
Montrevault-sur-Evre <i>198,8 km²</i>	CC Montrevault communauté	11	16 027 hab.	La Boissière-sur-Èvre, Chaudron-en-Mauges, La Chaussaire, La Salle-et-Chapelle-Aubry, Le Fief-Sauvin, Le Fuiet, Le Puiset-Doré, Montrevault, Saint Pierre-Montlimart, Saint Quentin-en-Mauges, Saint Rémy-en-Mauges
Orée-d'Anjou <i>156,3 km²</i>	CC du Canton de Champtocé	9	16 155 hab.	Bouzillé, Champtoceaux, Drain, Landemont, Liré, Saint Christophe-la-Couperie, Saint Laurent-des-Autels, Saint Sauveur-de-Landemont, La Varenne
Sèvremoine <i>213 km²</i>	CC Moine et Sèvre	10	25 491 hab.	La Renaudière, Le Longeron, Montfaucon-Montigné, Saint André de la Marche, Saint Crespin, Saint Germain sur Moine, Saint Macaire en Mauges, Roussay, Tillières, Torfou

NB : Ce listing est volontairement présenté par ordre alphabétique, cet ordre ne répond à aucun critère spécifique. L'ordre alphabétique est une pratique courante dans la plupart des territoires.

Annexe 2 : Taille des conseils municipaux des communes des Mauges aux municipales de 2014 (grille du ministère de l'intérieur)

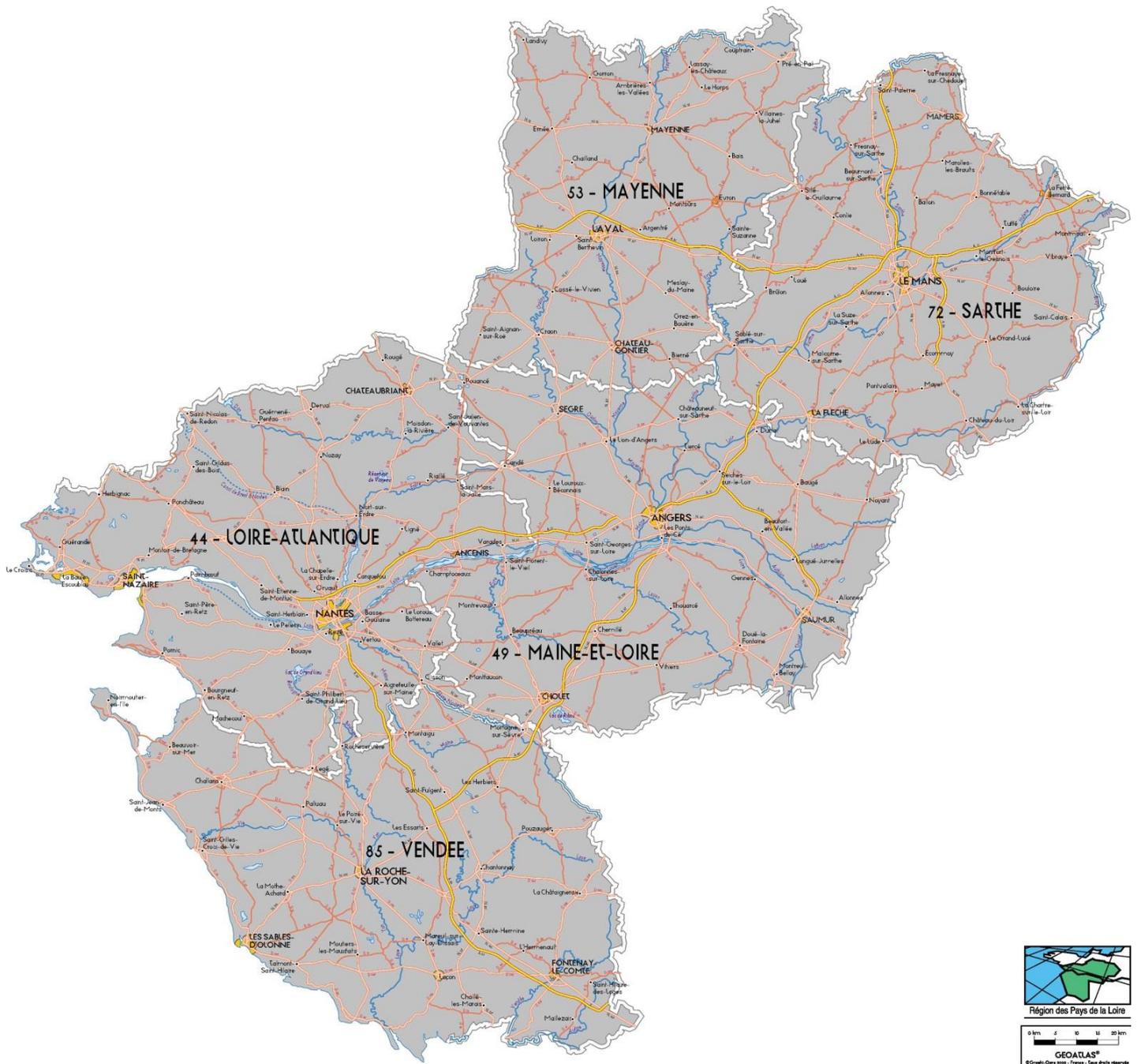
Population de la commune	Conseillers municipaux élus	Communes des Mauges selon leur taille en 2014
De moins de 100 habitants	7	0
De 100 à 499 habitants	11	4
De 500 à 1 499 habitants	15	30
De 1 500 à 2 499 habitants	19	18
De 2 500 à 3 499 habitants	23	7
De 3 500 à 4 999 habitants	27	1
De 5 000 à 9 999 habitants	29	3 ¹⁹⁶
De 10 000 à 19 999 habitants	33	0
De 20 000 à 29 999 habitants	35	0
De 30 000 à 39 999 habitants	39	0
De 40 000 à 49 999 habitants	43	0
De 50 000 à 59 999 habitants	45	0
De 60 000 à 79 999 habitants	49	0
De 80 000 à 99 999 habitants	53	0
De 100 000 à 149 999 habitants	55	
De 150 000 à 199 999 habitants	59	0
De 200 000 à 249 999 habitants	61	0
De 250 000 à 299 999 habitants	65	0
De 300 000 habitants et au-dessus	69	0

Source : Ministère de l'intérieur¹⁹⁷, mars 2014

¹⁹⁶ Ces trois communes sont Beaupréau, St-Macaire-en-Mauges et Chemillé-Melay (8 566 habitants en 2011), une CN éphémère constituée de deux communes fondatrices entre 2013 et 2015. Elle a disparu à la création de la CN Chemillé-en-Anjou (13 communes fondatrices).

¹⁹⁷ URL : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Dossier-elections-municipales-2014/Annexe-4-Nombre-de-conseillers-municipaux-selon-la-population-de-la-commune> , consulté le 30 avril 2021.

Annexe 3 : Carte du réseau routier de la région des Pays de la Loire



Annexe 4 : Courrier de Jean Haie, élu de Bouzillé (commune déléguée d'Orée d'Anjou)

Jean Haie

14 rue des Clérambaults
49530 Bouzillé

mail : jeanhaie@orange.fr

Bouzillé le 1^{er} janvier 2020

Madame,

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt l'article que le journal Ouest-France a consacré à vos travaux sur les communes nouvelles. Je voudrais vous faire part du ressenti d'un ancien élu de Bouzillé, commune d'Orée d'Anjou, qui pendant 18 ans a été adjoint de sa commune et 12 ans délégué au sein de la Communauté de Communes du Canton de Champtoceaux.

Tout d'abord, cette création des communes nouvelles a été **mal acceptée** dès le départ pour plusieurs raisons.

- **Peu de gens** étaient **au courant** et ceux qui avaient eu vent du projet s'étaient bien gardés d'en faire part.

- Les élus municipaux de 2014 n'ayant **pas** été **avertis** au départ ont eu la désagréable impression d'avoir été mis devant le fait accompli, d'où quelques démissions dès 2015.

- Le projet de création des communes nouvelles a été mené à **marche forcée**, avec une soi-disant date butoir, le 15 juillet 2015, ce qui s'est avéré faux puisque Ancenis et Saint Géréon, par exemple, ont mis trois ans pour finaliser leur union. Le forçage de l'état a été particulièrement intense en Maine et Loire sous la conduite du préfet Burdeyron qui a usé de son influence pour imposer son point de vue à des maires parfois réticents.

- **Les explications** fournies aux populations ont été menées par des intervenants présentant les bons côtés des communes nouvelles, sans qu'on ait pu avoir un point de vue différent ou contradictoire. **L'argument** dominant a été **financier** : les communes nouvelles percevraient une dotation de l'état conséquente, alors que les communes n'adhérant pas à ce nouveau schéma territorial se verraient pénalisées financièrement. Là encore, cet argument s'est révélé faux, puisque les dotations de l'état pour les communes restées seules n'ont pas baissé.

- Beaucoup de maires, intimidés ou peut-être complexés face à des intervenants plus à l'aise dans l'expression, ou ne voulant pas passer pour des esprits rétrogrades n'ont pas osé faire entendre leur voix.

- Mais, le plus important, c'est que **les habitants n'ont pas été consultés directement**. On est passé au-dessus de leurs têtes pour une modification capitale de la vie locale : la suppression d'un système territorial qui prenait sa source en 1792, pendant la Révolution. On a consulté les habitants des communes d'Orée d'Anjou simplement pour leur demander de donner un nom à la commune nouvelle.

Ensuite, on a **privilegié la technocratie à la proximité**. Les communes nouvelles ont été bâties sur le schéma des anciennes communautés de communes. On n'a pas tenu compte de deux éléments pourtant essentiels :

- **la distance**.

Sur Orée d'Anjou, Bouzillé est distant de 15 à 20 kilomètres des communes les plus éloignées comme St Christophe la Couperie ou La Varenne. Il aurait été tellement plus intelligent de regrouper les communes les plus proches comme ont su le faire, Ancenis et Saint Géréon, Ingrandes-Le Fresne ou Saint Herblon avec Anetz.

- **les bassins de vie**.

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Les 9 communes d'Orée d'Anjou sont très différentes : entre celles de la vallée de la Loire et celles du plateau des Mauges, entre celles qui sont attirées par Nantes comme la Varenne et celles comme Bouzillé et Liré attirées par Ancenis. Prenons l'exemple de Bouzillé : le premier feu est le centre de secours de St Florent le Vieil, les élèves fréquentent les collèges de St Florent le Vieil, le club de foot a fusionné avec le Marillais, les anciens combattants se regroupent avec des communes de Mauges sur Loire, la paroisse est rattachée à St Florent le Vieil. Et pourtant, nous sommes dans Orée d'Anjou.

De plus, si ces communes nouvelles étaient « **la formule miracle** », comment expliquer que sur Orée d'Anjou, 8 maires sur 9 ne se représentent pas ? Comment expliquer que sur 6 maires des communes nouvelles des Mauges, 5 ne se représentent pas ? Alors que ce sont eux qui les ont créés ! Comment expliquer que des réunions municipales aient été reportées car le quorum n'était pas atteint ? Comment expliquer que certains maires de communes nouvelles, dans les discussions privées, disent « s'en mordre les doigts » et que d'autres qui ont conservé « leur indépendance » s'en réjouissent ouvertement ? Beaucoup de maires ont eu la sagesse d'attendre les résultats de cette expérimentation et en voient aujourd'hui les défauts.

Enfin, pour évoquer un futur proche : **les élections municipales.**

Celles-ci ne suscitent pas l'enthousiasme. Dans certaines communes, on a bien du mal à compléter les listes. Il y aura 2000 conseillers municipaux en moins sur l'ensemble du Maine et Loire à la suite de la création des communes nouvelles. Ces bénévoles étaient un marqueur important de la démocratie locale. Ils vont manquer sur le terrain par leur connaissance de la vie locale et leur contact direct auprès de leurs concitoyens.

Les maires sentent bien qu'on les a **dépossédés** d'une grande partie de leur pouvoir : les grandes décisions seront prises « d'en haut ». Il leur restera à gérer les problèmes du quotidien ou les plaintes de leurs administrés. Pour y porter remède, il leur faudra faire remonter au sous-directeur, puis au directeur des services des demandes qu'ils traitaient rapidement en allant trouver leurs employés communaux.

Dernier point : **la représentation** des communes déléguées au sein de la commune nouvelle. Elle sera proportionnelle au nombre d'habitants de chaque commune. Il est bien clair que les trois délégués d'une petite commune ne pèseront pas bien lourd face aux dix délégués d'une grosse commune. Là encore, il y a un recul dans la démocratie par rapport au système mis en place dans les anciennes communautés de communes : j'ai été 12 ans délégué de Bouzillé à la Communauté de communes du canton de Champtoceaux. Chaque commune avait trois délégués quelle que soit sa population.

Pour conclure, vous avez bien compris que la création de ces regroupements administratifs (ce terme me semble plus approprié que **commune** nouvelle : il faudrait que nous ayons **en commun** quelque chose ce qui n'est pas le cas) n'a pas mon adhésion. J'ai la crainte que les élections municipales prochaines ne soient marquées par une forte abstention et par un nombre important de bulletins nuls. A la campagne, on a l'habitude de voter pour des personnes que l'on connaît.

Là démocratie locale en « **a pris un sacré coup** » : le pays des Mauges a voulu, par l'action de certains de ses élus ambitieux, créer un modèle. Je pense que nous essayons et que nous en essuierons les plâtres.

Je vous félicite encore pour vos travaux : c'est un géographe qui vous écrit, ayant fréquenté de 1967 à 1970 la fac des Lettres de Nantes et j'en profite pour vous souhaiter une très bonne année 2020.



Annexe 5 : Courrier de démission de Marie-Claire Starel (ex. mairesse de St-Crespin-sur-Moine, commune déléguée de Sèvremoine)

CONSEIL MUNICIPAL 31/01/2019

DEMISSION

Bonsoir,

Cela fait bientôt 11 ans que j'ai été élue Maire à St Crespin, puis Vice-Présidente à la Culture à Moine et Sèvre, et membre du CA, puis du bureau à Scènes de Pays.

Ces 11 années, que j'ai vécu avec passion : impossible à résumer en quelques mots !!

J'ai beaucoup appris, cela m'a élargi le cœur, j'ai rencontré des élus, des agents, des habitants super motivés pour leur territoire, qui s'engagent, « mouillent leur chemise », donnent le meilleur d'eux-mêmes, au détriment parfois de leur vie personnelle, familiale.

Moi une femme de la ville, j'ai appris la richesse d'un territoire rural et je me suis battue pour lui donner encore plus de vie, tant à St Crespin, qu'au niveau de la Culture...

Alors pourquoi arrêter l'aventure me direz-vous ?

D'abord je me sens lasse, et j'ai envie de prendre du temps avec mon mari : ça fait 11 ans que je ne vis pas assez avec l'homme que j'aime !

J'ai envie de lire, de me poser, de flâner...

Et ces besoins sont devenus assourdissants, parce que je ne suis plus nourrie par la forme que prend la Commune Nouvelle. Je suis une femme de terrain, de proximité, de contact. L'humain est au cœur de ma mission d'élue. Or je me sens trop mise dans une petite case, beaucoup trop étroite pour moi, où je ne peux exercer mes compétences comme je l'aimerais, et où par ma présence je cautionne des choix qui ne sont pas les miens, ni répondre aux engagements que j'ai pris face aux habitants en 2014.

Plus je vieillis, et plus je me rends compte qu'un des buts sur terre, c'est de grandir en humanité. Je veux rester fidèle à moi-même. Et j'ai ~~des~~ ^{avec que je ne} ~~pas~~ ^{et} ~~de~~ ^c ~~relations~~ ^{pas le} ~~pas~~ ^{avec le} ~~de~~ ^{me} ~~rien~~ ^{ne} ~~partage~~ ^{pas le} ~~pas~~ ^{me} ~~le~~ ^{me} même mode de gouvernance.

La commune nouvelle pour moi est une bonne chose (plus de moyens, d'expertise, de lisibilité). Mais un oiseau pour voler a besoin de 2 ailes :
- une pour l'ambition, la stratégie, les grands projets,
- et une autre, au service des habitants, enracinés dans les communes historiques avec des petits projets.
De la co-construction, quoi !!

Je vous souhaite à tous, une belle continuation, une belle prospérité à Sèvremoine.

Merci aux élus de St Crespin, c'est inestimable ce que nous avons vécu ensemble, ^{à l'histoire}

Merci au service Culture et en particulier à Maryline, mon binone, ^a ~~et~~ ^{et} Sylvie à la commission Culture.
^{Merci à Claire Julien et Christian}

Merci à vous tous d'accepter mon départ avec ouverture, cela m'a beaucoup aidé à cheminer ^{à travers} dans cette décision difficile.

Merci à mes collègues maires, à l'ensemble des agents pour notre partenariat. Bravo à chacun de vous pour votre investissement et la qualité unique que vous apportez.

Et je vous propose, ^{en fin de conseil} ~~pour finir~~, non pas les actualités de la Culture ! mais de trinquer ensemble ~~à la fin~~ du conseil, à tous les projets menés ensemble, et à tous les projets à venir.

La galette est offerte par SM encore une co-construction !!

Marie-Claire STAREL

Annexe 6 : Lettre d'invitation à participer aux enquêtes

OHOUSSA Assiba, Benoîte

XXX Nantes

Mail :

Tél. :

Nantes, le 22 mai 2018

Madame / Monsieur

Adresse postale

Objet : Invitation à participer à la collecte de données d'enquêtes – Doctorat de Géographie

Bien chère Madame,

Bien cher Monsieur,

J'ai eu la chance de vous rencontrer à la mairie annexe de Montfaucon le jeudi 17 mai dernier lors de la réunion du conseil des Sages. J'étais invitée par Mme la Maire à cette réunion en tant que chercheuse en devenir et dans le cadre de mon doctorat de Géographie en cours de préparation. Je vous remercie pour l'accueil et la richesse des échanges que nous avons eus. Dans la continuité de cette connaissance du territoire et des enjeux de la recomposition territoriale, je vous voudrais vous solliciter pour donner votre avis personnel sur ce sujet d'actualité et qui concerne toute la France.

Vos réponses seront exploitées de façon anonymes et exclusivement dans le cadre de la recherche scientifique.

Pour ce qui est du remplissage du questionnaire, vous pouvez répondre aux questions sur papier libre.

Vous aurez juste à mentionner le numéro correspondant.

Si par ailleurs vous avez des zones d'ombre concernant le questionnaire, mon téléphone reste ouvert et je suis à votre disposition.

J'aimerais par votre intermédiaire, atteindre d'autres habitants, membres ou non d'associations/conseil des Sages. Si cette enquête les intéresse, une copie du questionnaire est envoyée au secrétariat de la mairie. Vous pouvez également photocopier le vôtre avant de le remplir.

Merci pour le temps que vous consacrerez à ce travail et merci pour l'ouverture d'esprit qui vous caractérise, vous acteurs de Sèvremoine, et plus globalement, vous habitants des Mauges !

J'espère vous lire très prochainement.

Recevez, chère Mme, mes salutations les respectueuses.

A. B. OHOUSSA

Signature

Annexe 7 : Flyers d'invitation aux élus des Mauges



Assiba, Benoîte OHOUSSA, Doctorante
Christine MARGETIC, Directrice de thèse

Sujet de recherche : Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté

Objet de la recherche : Comprendre et analyser les enjeux de la recomposition territoriale et ce qui fait la spécificité des Mauges

Nous vous sollicitons pour participer à l'enquête de terrain. L'exploitation des données de recherche a un but exclusivement scientifique. Nous n'avons reçu commande d'aucune structure/personnalité.

La participation à la collecte des données est volontaire. Mais la recherche est intéressante et scientifiquement valide quand la participation est large. Merci de votre contribution.

NB : Nous proposons systématiquement en plus du questionnaire, un entretien d'approfondissement d'environ 45 minutes à tous les maires des communes déléguées.

J'accepte de participer :

- aux deux (enquête en ligne et entretien)
- uniquement le questionnaire en ligne
- uniquement l'entretien

Identification enquêté-e

Mme/M.

Commune déléguée:

Adresse mail :@.....

Adresse postale :

- Maire délégué-e Conseill-er-ère Membre associatif
- Habitant-e Autres...

Annexe 8 : Questionnaire élus des Mauges

Fiche élus locaux

Date de l'entretien/..... / 2018/2019

Fiche N°.....

L'entretien s'articulera autour des questions liées au territoire, aux reconstitutions territoriales, à la gouvernance locale et à la participation citoyenne. Les données d'enquêtes seront exclusivement exploitées dans le cadre de cette recherche doctorale. L'entretien durera environ une heure.

→ *Mode d'emploi de la grille : Encerler la ou les réponses quand il y a des propositions.*

I. Identification de l'enquêté(e)

- | | |
|--|---|
| <p>1. Sexe : <i>M F</i></p> <p>2. Nom & prénom :
.....</p> <p>3. Commune de résidence :
.....</p> <p>4. Depuis quand habitez-vous cette commune ?
<i>a- depuis toujours b- moins de 5 ans</i>
<i>c- 5 à 10 ans d- 10 à 20 e- plus de 20 ans</i></p> <p>5. Votre tranche d'âge?
<i>a- moins de 25 ans b- 25 - 35 c- 36 - 45</i>
<i>d- 46 - 55 e- 56 - 65 f- plus de 65 ans</i></p> | <p>6. Quel est votre niveau d'étude ?
<i>a- sans diplôme b- primaire</i>
<i>c- collège/lycée d- supérieur</i></p> <p>7. Profession autre que politique ?.....</p> <p>8. Depuis quand êtes-vous élu ?
.....</p> <p>9. Vos mandats ? (cf tableau en fin de doc.)</p> <p>10. Avez-vous une vie associative ? OUI NON</p> <p>11. Si oui, laquelle ?.....</p> <p>12. Son domaine d'activité ?</p> |
|--|---|

II. Territoire : pour habiter, réaliser des projets, mobiliser des énergies, affirmer son identité

- | | |
|--|--|
| <p>13. Quel est le terme le plus approprié pour désigner votre espace ?
<i>a- commune/EPCI b- territoire</i></p> <p>14. A quoi l'évocation du mot territoire vous fait penser ? (réponses multiples)
<i>a- lieu de vie</i>
<i>b- sentiment d'appartenance/lien social</i>
<i>c- espace géographique bien délimité</i>
<i>d- aux politiques publiques/projet</i>
<i>e- autres.....</i></p> <p>15. Dans quel type d'espace se situe votre territoire ?
<i>a- rural b- agricole et industriel c- périurbain</i></p> <p>16. Les territoires ruraux sont en mutation socio-économique et démographique, dit-on. Quels sont les changements observables sur votre territoire?
<i>a- mode de vie/de consommer b- mutation des catégories socio-professionnelles</i>
<i>c- gestion du pouvoir d- autres :</i>
.....</p> <p>17. En parlant de changement, l'EPCI Moine et Sèvre est devenue depuis janvier 2015 la commune nouvelle Sèvremoine. Habitez-vous la commune de Sèvremoine ?
OUI NON</p> | <p>18. Si non, pourquoi ?
.....</p> <p>19. Quel a été le processus pour arriver à ce nom ?.....</p> <p>20. Quelles sont les personnes associées au choix du nom ?
<i>a- élus uniquement b- élus et associations</i>
<i>c- élus, associations et habitants d- Autres</i>
.....</p> <p>21. Pourquoi ce nom ?.....</p> <p>22. Qui a décidé au final ?
<i>a- élus uniquement b- élus et associations</i>
<i>c- élus, associations et habitants d- Autres</i>
.....</p> <p>23. Etait-ce aussi votre choix ? OUI NON</p> <p>24. Si non, quel nom aurait pu porter la commune nouvelle que vous avez ensemble créée ?.....</p> <p>25. Le nom, c'est en partie l'identité. Quels enjeux portent ce nouveau nom selon vous?.....</p> <p>26. L'identité est une question récurrente aujourd'hui. Comment l'expliquez-vous ?</p> <p>27. Si vous devez résumer votre territoire en deux voire trois mots, quels seraient-ils ?.....</p> |
|--|--|

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

28. Quelle est l'histoire de votre territoire en lien avec la loi Marcellin?.....
29. J'aurai à enquêter les cinq autres communes nouvelles de l'agglomération. Qu'est-ce

qui fait votre spécificité par rapport à ces autres terrains et quels liens entretenez-vous?.....

III. Réforme territoriale (ou plutôt fonctionnement du territoire) et son impact

30. Les recompositions territoriales dans le cadre de la loi NOTRe ont été importantes en Pays de la Loire. Le département 49 est au 3^e rang en termes de nombre de communes nouvelles créées en 2015 et 2016. Votre explication?
31. Vous êtes le maire de la commune nouvelle. Quelle différence y a-t-il à être maire de commune nouvelle plutôt que président de l'ancien EPCI ? NB : *cette question s'adresse uniquement aux six maires des CN*.....
32. Vous pensez avoir une plus grande marge de manœuvre ? **OUI NON**
33. Si oui, sur quels aspects et dans quelle mesure ?.....
34. Diriez-vous que les fonctions des élus évoluent ? **OUI NON**
35. Pourquoi ?.....
36. Les maires-adjoints sont désormais spécialisés sur une seule compétence. Qu'est-ce que cette nouvelle disposition apporte à la gestion collective ?
37. Sèvremoine a une équipe technique communautaire. Sur quels projets travaille-t-elle ? **(choix multiples)**
a- élaboration des politiques publiques
b- élaboration de documents spécifiques (les citer...)
c- élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme
d- fait du suivi-évaluation
e- autres :
38. Sèvremoine a remplacé la communauté de communes Moine et Sèvre. Quelles fonctions remplit-elle aujourd'hui de plus que l'EPCI ?

39. Qu'est-ce que la commune nouvelle a apporté à votre commune d'élection ?.....
40. La commune nouvelle a induit des mutualisations. Y a-t-il des services communaux qui ont fermé à cause de la mutualisation? **OUI NON**
41. Si oui, quelles communes et quels services ?.....
42. Pourquoi en est-on arrivé à la fermeture ? **(au choix)**
a- supprimer les doublons *b- ne sont plus viables*
c- faire des économies *d- par manque de personnel*
e- autres :
43. La commune dont vous êtes l'élu(e) en 2014 a-t-elle connu :
a- des suppressions des services/postes
b- plutôt l'ouverture de services nouveaux ou complémentaires
c- l'arrivée de nouveaux habitants/entreprises
d- autres.....
44. Votre bilan de la nouvelle organisation à mi-parcours?
45. La loi prévoit la réduction drastique du nombre d'élus en 2020. Cette réduction va selon vous :
a- menacer l'engagement politique en milieu rural
b- permettre une meilleure gouvernance
46. Les recompositions ont aussi concerné les régions. Si vous avez suivi leur redécoupage, vous paraît-il cohérent ? **OUI NON**
47. Vos éléments d'appréciations
48. Pourquoi selon vous la Bretagne et les Pays de la Loire n'ont pas fusionné ?.....
49. La question du devenir des départements se pose. Doivent-ils disparaître selon vous ? **OUI NON**
50. Pourquoi ?

IV- Gouvernance

51. Par rapport à vos expériences, diriez-vous que vos modes de gestion de l'action publique ont évolué depuis la création de de la commune nouvelle? **OUI NON**
52. Pourquoi ?.....
53. Quelle est la philosophie (les critères) qui a guidé le choix des maires des communes nouvelles ?.....
54. Grâce à la réforme, le territoire s'est agrandi, le type et le nombre d'acteurs aussi. Est-ce un handicap pour conduire l'action publique ? **OUI NON**
55. Pourquoi ?
56. Est-ce qu'une égale participation de toutes les communes déléguées à la conduite des projets est garantie aujourd'hui?
OUI NON
57. Si oui, comment ?
58. Si non, pourquoi ?.....
59. Quelle est votre compréhension du mot gouvernance ?
60. Est-ce que décider d'une politique publique est plus facile maintenant qu'avant la réforme ? **OUI NON**
61. Sur quels aspects ?
62. Sur quelles bases s'élaborent les politiques publiques sur votre territoire ? (2 choix maxi)

- a- à partir du diagnostic*
b- à partir des propositions votées en assemblée communautaire
c- à partir des propositions des administrés
d- en saisissant les offres du gouvernement
e- autres.....
63. Tous les projets votés sont-ils réalisés ? **OUI NON**
64. Si non, quels sont ceux qui ne sont pas réalisés ?
65. Pourquoi?.....
66. Depuis le passage à la commune nouvelle, puis à Mauges Communauté, vos projets territoriaux ont-ils évolué ? **OUI NON**
67. Si oui, sur quels aspects et dans quels domaines ?.....
68. Si non, pourquoi?.....
69. Certains projets font plus consensus ? **OUI NON**
70. Quels sont-ils ?
71. Vous avez collectivement décidé d'élaborer votre PLU avant la fusion. Pourquoi le PLU ? (uniquement pour Sèvremoine).....
72. Diriez-vous que l'élaboration du document a été une codécision entre :
a- tous les élus b- entre élus et population
73. A quelle étape du document et sur quels aspects ?.....
74. Avec du recul, quel jugement portez-vous sur ledit document ?

V- la participation citoyenne

75. Qu'est-ce qui relève de la participation selon vous? (choix multiples)
a- infos/consultation b- enquête publique
c- concertation d- référendum
e- débat public f- codécision
g- autres (préciser).....
76. Avez-vous déjà réalisé une des formes de participation ci-dessus ? **OUI NON**

77. Pourquoi avoir privilégié ces formes ?.....
78. Votre conclusion par rapport à cette/ces expériences.....
79. Certaines formes vous paraissent trop compliquées ou inenvisageables ? **OUI NON**

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES :
l'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- | | |
|--|---|
| <p>80. Pourquoi ?.....
.....</p> <p>81. Quelles instances de participation avez-vous sur votre territoire ?
.....</p> <p>82. Les Mauges sont historiquement connues pour être une « terre de solidarités ». Quelles sont les associations avec lesquelles vous travaillez principalement ?
.....
.....</p> <p>83. Quels rôles jouent-elles aux côtés des élus ?
.....</p> <p>84. Veuillez citer quelques-unes de leurs réalisations.....
.....</p> <p>85. Pour de nombreux élus, travailler avec les associations va de soi. Ne constituent-elles pas aussi des contre-pouvoirs à l'exercice de votre fonction d'élus ? OUI NON</p> <p>86. Avez-vous déjà renoncé à un projet parce que les associations locales s'y sont opposées ? OUI NON</p> | <p>87. Si oui, pour quelles raisons ?
.....
.....</p> <p>88. On entend beaucoup de politiques dire que les citoyens se désintéressent de la chose publique. Comment l'expliquez-vous ?.....
.....</p> <p>89. Quelle est la situation chez ?.....
.....</p> <p>90. Comment comptez-vous les ré-intéresser ?
<i>a- plus de compte rendu/plus de transparence</i>
<i>b- en allant plus au contact des habitants</i>
<i>c- en créant plus de conseils de quartier/jeunes/développement</i>
<i>d- au travers de budget participatif</i>
<i>e- en co-élaborant un projet</i>
<i>f- autres.....</i></p> <p>91. Etes-vous intéressé(e) par l'opinion de vos administrés exprimée sur les réseaux sociaux, dans les forums citoyens ?
OUI NON</p> <p>92. Quels aspects de ces discussions pourraient vous intéresser?.....</p> <p>93. Serait-il envisageable pour vous d'encourager le développement de ces forums ? OUI NON</p> |
|--|---|

VI- Les partenariats, la proximité, l'ouverture à l'extérieur

- | | |
|---|---|
| <p>94. Pour vous, quelle est l'échelle souhaitable pour conclure un partenariat?</p> <p>95. Donnez-nous un exemple concret de partenariat.....</p> <p>96. Depuis la création de la commune nouvelle, parlez-nous de deux projets spécifiques sur lesquels vous avez travaillé ou travaillez actuellement au sein de Mauges communauté.....
.....</p> <p>97. Qu'est-ce que vous arrivez à faire aujourd'hui avec Mauges communauté et qui n'était pas possible avec le pays des Mauges ?.....
.....</p> <p>98. Avez-vous perdu des acquis en termes de services depuis que le pays est devenu l'agglomération ? OUI NON</p> | <p>99. Avez-vous perdu des acquis en termes de pouvoir décisionnel ? OUI NON</p> <p>100. Si Mauges communauté devrait être mise en place aujourd'hui, que changerez-vous à la structure existante ?.....
.....</p> <p>101. Hors du cadre local et communautaire, coopérez-vous avec d'autres territoires ?
OUI NON</p> <p>102. Si oui, quels sont-ils ?
.....
.....</p> <p>103. Si non, pourquoi ?
.....</p> <p>104. Sur quels critères les avez-vous choisis ?
.....
.....</p> |
|---|---|

VII- Questions diverses : Souhaiteriez-vous aborder un autre aspect du sujet qui m'aurait échappé ?

Tableau 1 : Question 94 : Mandats électifs (cocher les cases OUI/NON)

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.

L'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

Types de mandats électifs en 2018	Oui	Non	Mandats électifs passés
Conseiller municipal			
Adjoint(e)			
Maire			
Conseiller(ère) général(e)			
Parlementaire			
Autres (préciser)			
Nombre total de mandats en 2018			
Etiquette politique			

Source : Le Saout, 2000, « dans Le pouvoir intercommunal », p. 45

Merci de votre collaboration.

III. Commune nouvelle et emplois

23. A l'échelle de la commune nouvelle, il y a-t-il des services qui ont été déplacés d'une commune à une autre depuis décembre 2015? **OUI NON**
24. Si oui, lesquels ?
25. A l'échelle de la commune nouvelle, il y a-t-il des services qui ont fermé depuis la création de la commune nouvelle ? **OUI NON**
26. Si oui, lesquels ?
27. Quelles sont les communes déléguées impactées ?
28. Qu'est-ce que la création de la commune nouvelle vous a apporté en tant :
a- qu'agent(e)
b- en tant qu'habitant (e)
29. Quelles sont les conséquences (positives et/ou négatives) de la nouvelle organisation territoriale pour votre territoire selon vous ?
.....
.....
30. Avez-vous peur pour l'avenir de votre territoire, pour l'avenir de votre commune de résidence ? **OUI NON**
31. Pourquoi ?
.....
32. Avez-vous connu une évolution de poste ou de carrière en lien avec les recompositions territoriales? **OUI NON**
33. Si oui, veuillez la caractériser s'il vous plaît
.....
34. Si non, pourquoi ?.....
35. Il y a-t-il des postes supprimés ou menacés de suppression autour de vous, dans votre collectivité? **OUI NON**
36. Si oui, lesquels ?
37. De plus en plus de voix s'élèvent pour demander la suppression des départements en tant que collectivité. Êtes-vous d'accord?
OUI NON
38. Pourquoi ?.....
.....
39. Si vous avez des avis et des suggestions, merci de les inscrire ici SVP.
.....
.....
.....

Merci de votre collaboration.

Annexe 10 : Grille questionnaire habitants des Mauges

Fiche N°...../ Date :...../...../2019

Lieu de l'enquête.....

Cible : habitants

Ce questionnaire est anonyme. Le traitement et l'analyse qui en découleront ont une finalité purement scientifique. Votre participation est importante et attendue parce que vous êtes une composante essentielle de votre territoire. Ce questionnaire ne prendra que quelques minutes.

Objectif de l'enquête : Mesurer l'implication des habitants et l'impact de leur participation sur l'action publique. Sous quelles formes la participation s'exprime-t-elle sur ce territoire ? Et pourquoi ? Quelle est votre vision des recompositions ?

→ Encercler la ou les réponses correspondantes quand ce ne sont pas les pointillés.

I- Identification de l'enquêté (e)

- | | |
|--|---|
| <p>1. Sexe : M F</p> <p>2. Commune de résidence :
.....</p> <p>3. Depuis quand habitez-vous cette commune ?
a- Depuis toujours b- moins de 5 ans
c- 5 à 10 ans d- 10 à 20 e- 20 ans et plus</p> <p>4. Votre tranche d'âge?
a- moins de 25 ans b- 25 – 35 ans c- 36 – 45ans d- 46 – 55ans e- 56 - 65 ans f- plus de 65 ans</p> <p>5. Quel est votre niveau d'étude ?
a- sans diplôme b- primaire
c- collège/ lycée d- supérieur</p> | <p>6. Votre profession:
.....</p> <p>7. Votre poste est basé dans votre commune de résidence ? OUI NON</p> <p>8. Si non, dans quelle commune travaillez-vous ?
.....</p> <p>9. Avez-vous une vie associative ? OUI NON</p> <p>10. Si oui, son nom et domaine d'activité
.....</p> |
|--|---|

II. Connaissance du territoire et de la réforme (vie locale)

- | | |
|---|--|
| <p>11. Votre commune a depuis 2015 fusionné pour devenir un plus grand ensemble appelé commune nouvelle. Connaissez-vous son nom ? OUI NON</p> <p>12. Connaissez-vous le maire de la commune nouvelle ? OUI NON</p> <p>13. Quels rôles joue-t-il ?.....</p> <p>14. Mauges-sur-Loire appartient à une communauté d'agglo. Le savez-vous ?
OUI NON</p> <p>15. La réforme territoriale est un fait aujourd'hui. Elle a induit une évolution pour votre territoire ? OUI NON</p> <p>16. Pourquoi ?.....</p> <p>17. La fusion des communes, est-ce une bonne chose ? OUI NON</p> <p>18. Que signifie pour vous cette fusion ?</p> | <p>a- réduire le nombre des communes et construire de plus grandes
b- satisfaire les injonctions de l'Etat
c- moins d'élus
d- favoriser la solidarité entre communes
f- autres</p> <p>19. Quel est l'impact de cette fusion sur votre territoire ?
a- Plus d'efficacité dans l'offre de services et moins d'interlocuteurs
b- Ouverture du territoire à d'autres
c- Plus de dynamisme
d- perte d'identité des petites communes
e- Plus de distance à parcourir pour obtenir un service
f- Rien du tout
g- Autres</p> <p>20. La fusion s'est accompagnée de la mise en commun des services et personnels. Quelles conséquences pour vous et le territoire ?
a- perte d'emploi/éloignement des services</p> |
|---|--|

- b- délocalisation des services/travailleurs*
- c- des réponses adaptées aux défis de notre temps*
- d- sources importantes d'économies et d'efficacité*
- e- autres*

21. La fusion a induit une évolution des statuts des maires élus en 2014. Ils sont devenus adjoints au maire des communes nouvelles. Ils sont spécialisés sur une compétence spécifique. Qu'en pensez-vous ?
22. Avez-vous connaissance de quelques programmes/projets dans lesquels votre commune est impliquée ? **OUI NON**

23. Si oui, lesquels ?
24. Quels rôles jouent-ils selon vous ?
- a- participe au développement socio-économique*
 - b- permet au territoire de rayonner*
 - c- constitue une charge supplémentaire*
 - d- Autres*
25. Les communes et les régions sont touchées par les fusions. La suppression des départements est envisagée par une partie de la classe politique. Etes-vous pour leur suppression ? **OUI NON**

III- Les formes de participation citoyenne et leurs impacts sur l'action publique

26. L'élaboration d'un PLU est en cours pour remplacer/englober les PLU des 11 communes historiques depuis la création de Mauges-sur-Loire. Avez-vous connaissance de ce projet ou du document ? **OUI NON**
27. Avez-vous participé ou participez-vous d'une quelconque manière à son élaboration ? **OUI NON**
28. Que peut-on entendre par le mot participation citoyenne ?
29. Quelle proposition parmi les suivantes fait **le plus** référence à la participation citoyenne ?
(2 réponses au plus)
- a- enquête publique*
 - b- consultation*
 - c- débat public*
 - d- budget participatif*
 - e- référendum*
 - f- autres :*
30. Ces formes de participation contribuent elles au développement de votre territoire ? **OUI NON**
31. De quelles manières diriez-vous que vous participez à la vie locale ? (choix multiples)
- a- en allant voter périodiquement*
 - b- en étant membre associatif*
 - c- en consommant local*
 - d- en signant des pétitions/en écrivant dans les journaux locaux ou aux élus*
 - e- en payant mes impôts*

- f- en alertant l'administration sur les incivilités et les dérives dans les quartiers*
 - g- en faisant des gestes éco-citoyens*
 - h- en allant aux réunions publiques*
 - i- en contrôlant la qualité des prestations concernant l'action publique*
 - j- en protestant dans la rue*
32. A quelles fréquences répondez-vous l'invitation de votre maire dans le cadre de l'action publique ?
- a- Très souvent*
 - b- souvent*
 - c- quelques-fois/rarement*
 - d- jamais*
33. Le vote est un acte civique et citoyen. Quelles sont vos autres motivations en allant voter ?
- a- sanctionner*
 - b- renouveler ma confiance à l'équipe dirigeante*
 - c- changer l'équipe dirigeante*
34. Pensez-vous que votre participation à la vie locale influence les décisions prises par les élus ? **OUI NON**
35. Si oui, dans quelle mesure ? Quel % ?
36. Si non, pourquoi ?
37. En parlant de participation, le passage à la commune nouvelle a induit le changement du nom. Vous ou quelqu'un de votre entourage avait été associé(e) au choix du nom Mauges-sur-Loire ? **OUI NON**
38. Si oui, de quelles manières ?

39. Votre avis a-t-il compté ? **OUI**
NON (cocher seulement si le N° 35 est affirmatif)
40. Dans les médias et les discours politiques, le mot démocratie participative revient souvent. Correspond-elle à une évolution de la société ? **OUI NON Ne sait pas**
41. Pourquoi ?.....

42. Parallèlement à cette médiatisation, on entend dire que les habitants se désintéressent de la chose politique. Est-ce votre avis aussi ? **OUI NON**
43. Si oui, quelles en sont les raisons ?
 a- les invitants sont peu crédibles
 b- les sujets sont peu parlants
 c- manque de temps
 d- n'a pas reçu d'invitation/n'est pas informé
 e- distance/horaire décalé
 f- les précédents projets n'ont abouti à rien
 g- autres

44. Selon vous, la participation citoyenne est :
 a- un outil aux mains des citoyens
 b- un objet de manipulation politique
45. Qui (institution ou personne morale) doit garantir la participation citoyenne ?.....

46. Pour vous, la participation citoyenne est un principe à promouvoir ? **OUI NON**
47. Quelles dispositions ou mesures doivent prendre les élus pour favoriser une plus grande participation des citoyens ?

-

48. Quels types de projets du territoire sont susceptibles de vous intéresser au point de vous impliquer personnellement ou de mobiliser la population ? (2 réponses maxi)
 a- Projet d'aménagement
 b- projet en faveur de la petite enfance/association
 c- projets en faveur de l'environnement ou écologie
 d- projet culturel/valorisation du patrimoine
 e- document d'urbanisme
 f- autres.....
49. Selon les projets, le statut du participant varie. Sous quelle casquette êtes-vous plus à l'aise en tant que participant(e) ?
 a- habitant/résident b- représentant d'entreprise
 c- représentant associatif d- habitant expert
 e- autres.....
50. La participation peut être de la concertation. Elle se déroule soit sur internet avec délibération, soit en présentiel. Avez-vous déjà été à une de ces réunions ? **OUI NON**
51. Si oui, laquelle des deux formes vous convient le plus ?

52. Pourquoi ?

53. Seriez-vous disposé(e) à participer à un forum en live avec votre élu ? **OUI NON**
54. Si oui, sur quelles thématiques ?.....

IV - Les structures de la participation, les canaux d'informations

55. Quels structures/dispositifs relèvent selon vous de la participation sur votre territoire ? Les citer SVP

56. Quels rôles jouent-ils à votre avis ?

57. Etes-vous membre du conseil de développement ? **OUI NON**
58. Chaque territoire possède un site internet. Le visitez-vous ? **OUI NON**

59. Si non, pourquoi ?

60. Si oui, à quelle fréquence ?
 a- très souvent b- périodiquement/lors des élections
 c- rarement d- autres :
61. Quels types d'infos vous allez chercher ?

62. Vos principaux supports/canaux pour vous informer de l'actualité de votre territoire ?
 a- site internet communal
 b- journal municipal/intercommunal
 c- radio

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.

L'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- d- autres.....*
- 63.** Internet est un outil de communication et de promotion du territoire. Que doivent faire les territoires ruraux pour en profiter pleinement
-
-

Vous pouvez vous exprimer sur des aspects importants du sujet qui n'ont été abordés dans le questionnaire au verso ou sur papier libre!

MERCI DE VOTRE COLLABORATION.

Annexe 11 : Grille des entretiens semi-directifs avec les élus des Mauges

La grille a été standardisée, mais quelques fois avec de légères modifications, en fonction des autres fonctions occupées par l'élu, ou de l'histoire parfois particulière de la commune déléguée.

Entretien avec le maire de la commune déléguée de la Boissière-sur-Evre

Date : 06/02/2019

Lieu : chez moi, au téléphone

Objet de l'entretien : Approfondir les dimensions gouvernance partagée et les perspectives pour 2020 pour Montrevault-sur-Evre (11 communes membres)

→ **En qualité de :** Coordinateur d'association en environnement, conseiller régional

- **Démographie** 420 hab. (2013)
- **?? associations**
- **Superficie :** 6,02 km²
- **Maire :** Christophe Dougé
- **Elu maire depuis :** 2008
- **Elu (conseiller) depuis ?**
- Poste occupé au sein de la CN :
- Etiquette politique : EELV

L'IDENTITE DU TERRITOIRE

1. Qu'est-ce qu'il faut comprendre par « sans étiquette » ?
2. Les Mauges, à quoi renvoie concrètement ce nom selon vous ?
3. Racontez-moi un peu l'histoire de la commune de la Boissière-sur-Evre en lien avec la CC de Montrevault communauté. Quelle place occupe cette commune déléguée au sein de Montrevault-sur-Evre ?
4. La CN Montrevault-sur-Evre a déjà fêté son troisième anniversaire. Quelle est votre définition de ce nouveau territoire ?
5. Quel bilan ?

La COMMUNE NOUVELLE

6. Avant de devenir Montrevault-sur-Evre, vous-vous êtes déjà constitués en intercommunalité, une structure forte et dotée de compétences. Pourquoi avez-vous eu besoin de fusionner en 2015 ?
7. Certains élus pensent qu'il aurait fallu créer des CN plus petites que celles que vous avez actuellement. Avez-vous, à votre niveau envisagé une autre configuration de CN ? **OUI NON**
8. Pourquoi ?
9. Toutes les CN ont pour document de référence une charte. Est-il déjà arrivé lors de vos rencontres que des élus en appellent à cette charte qui n'a pas de valeur juridique ? **OUI NON**
10. Si oui, qu'est-ce qui en est ressorti ?
11. Avez-vous associé la population à la création de la CN à La Boissière-sur-Evre? **OUI NON**
12. Si oui, de quelles façons et à quels moments du processus ?
13. Si non, pourquoi ?
14. Qu'est-ce que cette fusion apporte à la commune déléguée de la Boissière-sur-Evre trois ans après la création de la CN ?
15. En lien avec la CN de Montrevault-sur-Evre, quel serait le devenir de la Boissière-sur-Evre dans dix, vingt ans selon vous ?

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.

L'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

16. Les processus de regroupement durent depuis bien longtemps sur votre territoire. (SIVOM, création du Pays des Mauges, de com-com...). Comprenez-vous que les regroupements soient difficiles voire délicats sur d'autres territoires ? **OUI NON**
17. Pourquoi ?
18. Les CN de Mauges communauté sont citées en exemple à l'échelle nationale en termes de regroupement réussi et comme le plus vaste regroupement. Quel est l'apport du préfet dans cette nouvelle organisation ?
19. Vous le savez peut-être, quelques élus ont un peu de mal avec la nouvelle organisation. Certains semblent ne pas trouver leur place. D'autres pensent qu'il n'y a pas de partage de pouvoir. Pour faire court, ils n'arrivent pas franchir le cap de la CN. Dans certains conseils municipaux, des élus ont déposé leur démission. Pensez-vous qu'un noyau d'opposants est entrain de se former à cause de la nouvelle organisation ? **OUI NON**
20. Dans le contexte des CN, certains pensent que le pouvoir s'éloigne peu à peu des habitants avec un risque de perte d'identité. Est-ce juste une peur ou une réalité ? **OUI NON**
21. Quelques d'élus au sein de Mauges communauté regrettent d'être allés trop vite dans la délégation de pouvoir à la CN. Est-ce que vous l'entendez ? **OUI NON**
22. Quelles sont les alternatives possibles selon vous pour garder mobiliser le socle d'élus ruraux sur votre territoire ?

GOUVERNANCE

23. Veuillez-vous décrire la gouvernance adoptée aujourd'hui au sein de Montrevault-sur-Evre ?
24. Quelle place donnez-vous aux habitants dans la conduite de l'action publique en 2018?
25. Un conseil de développement existe au sein de l'ancien Pays des Mauges. Mais il semble fonctionné au ralenti. Avez-vous des projets de création d'instances participatives sur vos territoires ? **OUI NON**
26. Dans les grandes villes, les instances de participation citoyenne sont nombreuses. Rennes lance bientôt son projet de budget participatif. A Nantes, La maire discute avec les habitants via internet. Elle croit que les habitants sont toujours disponibles pour participer et qu'il appartient aux élus d'aller les chercher. Est-ce aussi votre avis ? **OUI NON**
27. Pourquoi ?
28. En tant que maire de la commune déléguée, coopérez-vous avec des communes autres que celles de la CN ?
29. Si oui, lesquelles ? Pourquoi celles-là et sur quels projets/domaines ?
30. Quel regard portez-vous sur la commune nouvelle Lys-Haut-Layon dans le Choletais ?

LES PROJETS

31. Quels sont les chantiers urgents que vous avez ouverts ou comptez ouvrir au cours de ce mandat de transition dans le cadre de la CN ?
32. Il y a le projet Montrevault **2030**. Qu'est-ce-que ce projet change pour la commune déléguée de La Boissière-sur-Evre?

VIE DANS LES COMMUNES

33. En 2020, le nombre de conseillers sera réduit de plus de 80%. Etes-vous inquiet ou pensez-vous plutôt que cette disposition sera source d'efficacité ? **OUI NON**
34. Pensez-vous que cette réduction aura d'impact sur l'investissement humain dans l'action publique et politique ?
OUI NON

GOUVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.

L'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

35. A ce jour, chaque commune déléguée dispose d'une mairie annexe. Pourra-t-on imaginer la suppression de certaines d'entre elles après 2020 ? **OUI NON**
36. Un des objectifs des communes déléguées. Dans quelle mesure les propositions formulées dans les communes déléguées influencent-elles les décisions prises au niveau de la CN ?

Avez-vous des questions ?

Annexe 12 : Entretien semi-directif avec agent-syndicaliste

Entretien avec Mme Anne RIMBAULT – chef syndicaliste

Date : 04/02 /2019

Lieu : chez moi, au téléphone

Objet de l'entretien : Evoquer la question des recompositions territoriales et étudier les possibilités d'atteindre les personnels des communes nouvelles pour les enquêter

- **Commune de résidence :** Angers sud
- **Depuis :**
- **Commune de fonction :** à l'échelle du département de Maine et Loire
- **Poste occupé :**
- **Age :**
- **Fonction :**
- **Mandat politique :** OUI NON
- **Elue syndicaliste depuis :** Secrétaire CFGT –juin 2016
- **Etiquette politique :** apolitique

L'IDENTITE DU TERRITOIRE ET PROBLEMATIQUE DES RECOMPOSITIONS

37. Les Mauges, à quoi renvoie concrètement ce nom selon vous ?
38. Etes-vous habitante d'un territoire recomposé ? **OUI NON**
39. C'était aussi votre choix que de créer cette commune nouvelle ?
40. Si oui, avez-vous été associée ?
41. Si vous habitez ou travaillez dans une commune ayant fusionné, quel est votre ressenti en termes de fonctionnement, de dynamiques socio-économiques ?
42. De quelles manières ?
43. Si non, pourquoi ?
44. Beaucoup de personnes adhèrent à l'idée de CN mais elles sont opposées au périmètre actuel. Quels est votre opinion ?
45. Si vous aviez à imaginer des scénarios, quels seraient-ils ?
46. La CN a déjà fêté son troisième anniversaire. Quel est bilan aujourd'hui
47. Qu'est-ce que cette fusion apporte à votre commune déléguée trois ans après la création de la CN ?
48. Les CN de Mauges communauté sont citées en exemple à l'échelle nationale en termes de regroupement réussi et comme le plus vaste regroupement. Quel est l'apport du préfet dans cette nouvelle organisation ?

IMPACTS DES REFORMES SUR LES AGENTS

49. Quel est le périmètre de votre fonction
50. Il y a-t-il eu des changements observés sur votre poste depuis la création des CN ? **OUI NON**
51. Si oui, lesquels ?
52. Si non, est-ce normal ?
53. La création de la CN a eu d'influence sur les postes de collègues à vous ? **OUI NON**
54. Oui si, lesquelles ?
55. Déplorez-vous la situation actuelle en ce qui concerne le quotidien des salariés ? **OUI NON**
56. Pourquoi ?
57. Il paraît qu'il y a des agents en souffrance à cause de la CN. Confirmez-vous cela ?
58. En quoi consiste cette souffrance ?

GOVERNANCE ET PARTICIPATION CITOYENNE EN TERRITOIRES RECOMPOSES.

L'exemple de Mauges communauté (département de Maine-et-Loire)

- 59. Vous sentez-vous soutenus par votre hiérarchie ? **OUI NON**
- 60. Quelles sont vos actions dans le sens de l'amélioration de la situation ?

GOVERNANCE

- 61. La gouvernance adoptée au sein de votre CN vous convient-elle ? **OUI NON**
- 62. Pourquoi ?
- 63. Qu'auriez-vous souhaité en termes de gouvernance ?

VIE DANS LES COMMUNES

- 64. En 2020, le nombre de conseillers sera réduit de plus de 80%. Quel est votre jugement en tant que citoyenne,
- 65. Pensez-vous que cette réduction aura d'impact sur l'investissement humain dans l'action publique et politique ? **OUI NON**
- 66. A ce jour, chaque commune déléguée dispose d'une mairie annexe. Pourra-t-on imaginer la suppression de certaines d'entre elles après 2020 ? **OUI NON**
- 67. La suppression des départements en tant que collectivité est fort envisagée aujourd'hui. Etes-vous d'accord ? **OUI NON**
- 68. Pourquoi ?

J'aimerais beaucoup une mise en relation avec des agents des collectivités. Quelle est la marche à suivre ?

Avez-vous des questions ?

Annexe 13 : Grille des entretiens semi-directifs avec les élus hors Mauges communauté

Entretien avec le maire de la commune de Bégrolles-en-Mauges

Date : 10/09/2018

Lieu : Entretien en mairie - 11 rue d'Anjou, 49122 Bégrolles-en-Mauges (ou 49027)

Objet de l'entretien : Comprendre les motivations du retrait du Pays des Mauges et de Mauges communauté.

- Bégrolles-en-Mauges : 1984 hab. (2014)
- Communauté de communes de : ancienne CC Mauges centre
- Superficie : 14,69 km²
- Maire : Pierre-Marie CAILLEAU
- Poste occupé au sein de l'agglomération du Choletais :

VIE DE LA COMMUNE

1. Bégrolles-en-Mauges est l'une des 26 communes composant l'agglomération du Choletais aujourd'hui. Parlez-moi de ce territoire et de votre commune en termes de dynamique territoriale SVP
2. Quelle place occupe votre commune au sein de l'agglo du Choletais ?
3. Dans quelle mesure Monsieur le préfet et Monsieur Gilles Bourdoux ont pesé dans votre décision de rejoindre le Choletais ?
4. L'expérience et la proximité du May-sur-Evre ont-elles été des éléments catalyseurs pour rejoindre le Choletais ? OUI NON
5. Pourquoi ?
6. Le projet qui fonde en 1994 la CC du Centre Mauges est similaire à celui qui a conduit à la création de la CN de Beaupréau-en-Mauges. En 2001, la commune du May-sur-Evre est allée rejoindre l'agglo du Choletais. L'équipe municipale dont vous êtes le 1er responsable s'est faite élue entre autres sur le projet de rejoindre le Choletais. Pourquoi avez-vous eu besoin de partir seulement en 2014 ?
7. Quels sont les gains de ce départ pour la commune de Bégrolles-en-Mauges ?
8. Qu'auriez-vous perdu en restant dans la CN de Beaupréau-en-Mauges ?
9. Du point de vue administratif, votre commune fait toujours partie du canton de Beaupréau. Quelles sont les relations que vous entretenez avec cette CN et la communauté d'agglo des Mauges ?

LES MAUGES VUE DE L'EXTERIEUR

10. Comment définiriez-vous le nouveau territoire de Mauges communauté en tant qu' élu extérieur ? la CN de Beaupréau-en-Mauges ?
11. Si vous avez à formuler des suggestions à l'égard des élus des Mauges en termes de gouvernance et stratégies de développement local, que diriez-vous ?
12. Est-ce que selon vous, les CN de Mauges communauté se valent ? OUI NON
13. Il y en a une qui pourrait vous inspirer dans la gestion de l'action publique à votre niveau ? OUI NON
14. Si oui, laquelle et sur quels aspects ?
15. Si non, pourquoi ?

INFLUENCE DES MAUGES

16. La CN, est-ce une bonne chose selon vous ? OUI NON
17. Pourquoi ?
18. Est-il envisageable pour vous de créer une CN autour de Bégrolles-en-Mauges ? OUI NON
19. Pourquoi ?

Avez-vous des suggestions à faire ou souhaitez-vous aborder d'autres aspects du sujet ?

Titre : Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire)

Mots clés : *Gouvernance, participation citoyenne, territoires recomposés, loi NOTRe, communes nouvelles, Mauges communauté.*

Résumé : La commune est sous le feu des critiques pour son émiettement et son insuffisance de ressources ne permettant pas d'assurer efficacement sa mission de service public. L'intercommunalité qui n'est qu'une étape est née, et à partir de la RCT de 2010, de nouvelles réflexions ont été menées avec pour objectifs, la rationalisation de la dépense publique locale, la simplification de l'action et la réduction de la carte communale. A coups d'incitations financières et de compromis, 774 communes nouvelles (CN) se sont créées à l'échelle de la France, dont 6 au sein de l'ancien Pays des Mauges transformé en communauté d'agglomération en 2016. La mise en place et le fonctionnement de ces nouvelles entités faites au nom du développement et de l'attractivité territoriale bouleversent des pratiques longtemps ancrées. En cause, l'évolution des périmètres et les manières de

conduire l'action, d'autant plus que les CN se sont créées en dislocation d'intercommunalités - constituées depuis une ou plusieurs décennies -, ou sur l'intégralité du périmètre de celles-ci, avec un transfert accru des compétences. Pour rendre compte de cette dynamique et des motivations qui la fondent, des élus locaux ont été interrogés. A ces entretiens s'ajoutent plus de 700 questionnaires auprès des conseillers municipaux, agents et habitants des Mauges. L'analyse de ces données, de celles nationales ainsi que la carte communale ont permis de cerner le poids de ce territoire et la manière dont les acteurs se projettent dans l'avenir. Bien que l'appel à réduire la carte communale ait été entendu, l'initiative a parfois suscité des tensions, voire une remise en cause de l'identité des communes.

Title : Governance and citizen participation in recomposed territories : the example of Mauges community (Maine-et-Loire)

Keywords : *Governance, citizen participation, recomposed territories, law NOTRe, new communes, Mauges community.*

Abstract : The municipality is under fire for its fragmentation and its insufficient resources, which do not allow it to effectively carry out its public service mission. The inter-municipality, which is only one step, was born, and from the RCT of 2010, new reflections were carried out with the objective of rationalizing local public spending, simplifying action and reducing the communal map. With financial incentives and compromises, 774 new communes (CN) were created throughout France, including 6 within the former Pays des Mauges, which was transformed into a community of agglomerations in 2016. The establishment and operation of these new entities in the name of development and territorial attractiveness are disrupting long-established practices. This is due to the evolution of the perimeters and the ways in which action is carried out, all the more so since

the NCs were created by dislocating intercommunalities - which had been in existence for one or more decades - or on the entire perimeter of the latter, with an increased transfer of competencies. In order to account for this dynamic and the motivations behind it, local elected officials were interviewed. In addition to these interviews, more than 700 questionnaires were sent to municipal councillors, agents and residents of the Mauges. The analysis of these data, as well as national data and the local map, allowed us to identify the importance of this territory and the way in which the actors project themselves into the future. Although the call to reduce the communal map has been heard, the initiative has sometimes caused tensions, even a questioning of the identity of the communes.