

# **Le développement des villes moyennes de l'Ouest atlantique entre 1963 et 1982**

Alexis Arras

Docteur en histoire contemporaine

Université de Bourgogne Franche-Comté, LIR3S-UMR 7366

**Mots-clés :** ville moyenne, Olivier Guichard, DATAR, gaullisme

**Index géographique :** France, Bayonne, Dax, Rochefort, La Rochelle, La Baule, Vannes

**Index historique :** XX<sup>e</sup> siècle, V<sup>e</sup> République

## **Sommaire :**

**I. Le choix du sujet : pourquoi les villes moyennes ?**

**II. Problématique et plan**

**III. Les villes moyennes absentes de la modernisation gaullienne : un non-sens historique**

**IV. Quelles marges de manœuvre pour un maire avant la décentralisation ?**

**V. Les apports**

**VI. Conclusion et bilan**

Cette présentation reprend les éléments exposés lors de ma soutenance pour ma thèse consacrée au « Développement des villes moyennes de l'Ouest atlantique de 1963 à 1982 ». Cette soutenance s'est déroulée à Dijon, le 7 septembre 2021, sous la présidence de Jean-Paul Barrière, professeur à l'université de Bourgogne-Franche-Comté, de Christophe Lastécouères (rapporteur), professeur à l'université de Bordeaux-Montaigne, de Jenny Raflik (rapporteur), professeure à l'université de Nantes, de Laurent Jalabert, professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour et de Jean Vigreux (directeur), professeur à l'université de Bourgogne-Franche-Comté.

La soutenance a commencé par un hommage à Jean-Paul Belmondo récemment décédé, avec une référence à son film *Le corps de mon ennemi*, où nous avons en arrière-plan l'évolution d'une ville moyenne dans la période de la haute croissance.

Pour débiter cet exposé, je tenais à remercier les membres du jury pour avoir eu l'amabilité de lire et même relire ces centaines de pages, j'adresse en particulier aux deux rapporteurs un salut appuyé. Je tiens à remercier ma famille et mes proches, ainsi que mon directeur de thèse. Ils m'ont supporté, notamment ce dernier que j'ai beaucoup sollicité. Vous avez souligné la présence de coquilles, j'ai donc envoyé un erratum c'est-à-dire une version expurgée de l'essentiel des coquilles, vous êtes habitués, vous le savez les dernières semaines de rédaction d'une thèse sont toujours intenses. Je suis adjoint au maire de Dax en charge de l'urbanisme, des travaux et de l'habitat, le plus jeune de l'histoire de la commune, la mise en place du service du logement social m'a demandé du temps. J'ajoute que la crise du Covid a

complètement paralysé le service urbanisme, ce qui m'a beaucoup gêné. À l'inverse ma thèse m'a aidé dans certains choix municipaux.

Vous constaterez que deux ans se sont écoulés entre le commencement de mon doctorat et la fin de mon master, cela n'était pas une évidence que je m'engage dans cet exercice. J'ai un parcours atypique, je suis titulaire d'un master de communication, j'ai travaillé sur l'étude du discours politique avec Martine Versel et je suis titulaire d'une maîtrise de science politique obtenue à l'université Bordeaux 4. Après la réalisation de mon mémoire sur Max Moras (1907-1984), député-maire de Dax, je suis entré directement dans la vie professionnelle en étant en cabinet ministériel ou collaborateur d'élu, je n'ai pas eu un contrat doctoral qui m'a permis de travailler à 100 % sur ma thèse. Ce qui m'a probablement empêché d'intégrer parfois les dernières recherches sur la régionalisation, même si à un moment j'ai pensé à insérer une partie sur la place des villes moyennes dans le débat régional, que ce soit à travers le cas du CELIB ou des initiatives autour des Pays de l'Adour, j'ai eu peur de me disperser trop ou de survoler, j'ai préféré approfondir certains points. À l'été 2014, j'ai commencé à réfléchir à faire une thèse qui était plutôt centrée sur Olivier Guichard ; finalement, ayant déjà fait une biographie en Master, l'idée de travailler sur un lieu ou un espace géographique s'est imposée. Un livre de Jean Vigreux trouvé dans une brocante du 19<sup>e</sup> arrondissement a été le déclic pour le choix de mon directeur de thèse.

## **I. Le choix du sujet : pourquoi les villes moyennes ?**

Je suis dacquois d'adoption, je suis plutôt du Sud-Ouest de l'Île-de-France, j'ai pour ma ville un certain attachement, j'avais le sentiment dans mon mémoire d'avoir laissé des archives et des éléments inexploités. Je ne voulais pas d'un travail uniquement centré sur Dax, j'avais dans le cadre de mon mémoire sur Max Moras accédé aux fonds de la politique contractuelle en faveur des villes moyennes aux archives nationales. Je considérais que ces documents constituaient une bonne base qui attendait un historien. L'idée s'est donc imposée de travailler sur les villes moyennes, à l'époque le sujet n'était pas aussi à la mode. Depuis le lancement du programme « Action cœur de ville » sur 222 villes moyennes, ces dernières sont un sujet de nouveau au cœur des débats, ce qui a été conforté par la crise du Covid. J'ai choisi de travailler sur la période comprise entre les années 1960 et 1980, que Jean-François Sirinelli qualifie de décisives, il insiste sur la nécessité de fouiller et de travailler sur ce segment encore trop méconnu. L'histoire des villes moyennes était assez peu approfondie, nous avons des synthèses très intéressantes publiées par exemple aux éditions Privat sur Bayonne, La Rochelle ou Vannes, pour la plupart qui datent de la fin des années 1980, elles sont très généralistes. Il y avait un trou dans la raquette de l'histoire des villes, nous avons sur la banlieue parisienne des travaux assez nombreux qui ont été menés sur cette période des années décisives, je pense à ceux d'Emmanuel Bellanger sur la banlieue rouge et Ivry-sur-Seine, mais il n'y a rien sur les villes moyennes à la même période.

Pour le choix des villes, deux options étaient possibles :

- celle politique : j'avais envisagé un prisme par les sensibilités politiques : modèle communiste, gaulliste, socialiste, etc. À travers l'étude de villes comme Auch, Tarbes, Amboise, etc. ;
- celle géographique : c'est-à-dire identifier un cadre régional et sélectionner des villes.

J'ai choisi l'approche spatiale sans négliger les éléments politiques, je ne voulais pas que cette thèse soit la reproduction du travail des géographes des années 1970. Le choix de l'espace Atlantique s'est imposé, je souhaitais travailler sur Dax, j'ai choisi des villes qui fonctionnent en binôme, Dax-Bayonne, La Rochelle-Rochefort, La Baule-Vannes. Ce choix excluait les autres espaces géographiques, ce que j'assume. J'ai limité mon étude à six villes, c'est assez consistant, cela permet d'étudier plus en profondeur chaque cas et sa spécificité, tout en

dégageant des grandes tendances ou des éléments communs. Je ne voulais pas faire un portrait-type qui simplifierait l'évolution des villes moyennes, je voulais conserver l'authenticité de chaque ville.

## **II. Problématique, plan et sources**

J'ai voulu confronter ces villes dans leur trajectoire, par effet de contraste mettre en valeur leurs spécificités, je ne crois pas avoir fait de manière excessive des juxtapositions, par exemple je n'ai pas fait une analyse approfondie de toutes les ZUP des six villes, j'ai survolé le cas vannetais, analysé celui de Villeneuve-les-Salines sous l'angle intercommunal, j'ai surtout comparé Dax et Bayonne. Même dans les analyses politiques j'ai montré que des évolutions électorales pouvaient révéler des points communs comme l'émergence du gaullisme municipal à Dax ou à La Rochelle, ou l'émergence des listes d'union de la gauche dès 1971. J'ai réservé l'analyse de l'enjeu touristique au cas de Dax, pour le patrimoine, j'ai analysé le cas de Rochefort, les juxtapositions permettent d'introduction des sous-problématiques ou des éléments qui ne sont pas traités de manière uniforme.

La thèse comprend neuf chapitres répartis en trois parties :

1. Les villes moyennes au cœur de la modernisation gaullienne
2. L'âge d'or des villes moyennes : les années 1970 ?
3. Les villes moyennes : quelle place dans une structure politico-administrative en mutation ?

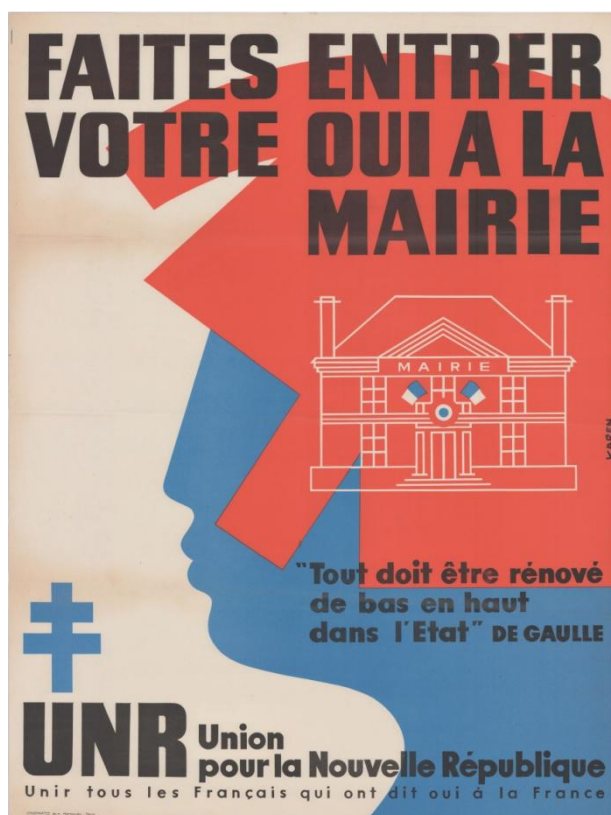
Deux dates servent de repères, mais ces repères ne sont pas étanches. La première, 1963, la création de la DATAR, qui est pour moi liée à 1958 et à la naissance de la nouvelle république. La deuxième, 1982, qui correspond aux lois de décentralisation et je parle de manière assez importante des enjeux de décentralisation, des marges de pouvoir des acteurs et des débats qui sont importants.

La problématique générale de ma thèse sur les villes moyennes porte sur la définition, nous n'avons pas de définition, ce qui a été un des enjeux des années 1970 quand l'État a ciblé ces villes ; comment définir une ville moyenne ? Je me suis refusé à la mettre dans l'introduction, je voulais que le lecteur comprenne en lisant le chapitre sur l'émergence du concept de ville moyenne à la fin des années 1960 et au début des années 1970 que c'était compliqué d'établir une définition précise. Je voulais que le lecteur découvre que la ville moyenne en dehors des cercles Guichard et de quelques géographes était un objet non identifié. Le gouvernement fait bénéficier les villes moyennes des politiques destinées aux métropoles, mais n'arrive pas à les adapter à ces territoires, c'est le cas des ZUP. Dans cette période de mutation, je m'appuie sur les analyses de Sirinelli, quand il parle de grande transformation de la société. Comment une ville moyenne se développe ? Quels sont les problèmes qu'elles affrontent ? Quels modèles de développement secrètent-elles ?

Je me suis appuyé sur un corpus de source assez large, les archives municipales, les archives départementales, les archives nationales, des fonds privés. Je tiens à souligner que j'ai aussi consulté les archives des Chambres de Commerce et d'Industrie ou les archives numériques du quotidien Le Monde. Ce qui m'a probablement parfois amené à insuffisamment hiérarchiser les documents ; même si généralement le texte de loi vient rappeler le cadre global et qu'une lettre ou un bulletin municipal ne fait qu'éclairer un cas particulier dans mes démonstrations, la répartition des chapitres illustre une volonté de ne pas tout mélanger. J'ai consacré un chapitre aux évolutions législatives concernant les collectivités locales, la loi Marcellin, le rapport Guichard et j'ai fait un autre chapitre sur l'émergence de l'intercommunalité avec des cas concrets. J'ai fait un chapitre sur la structuration de la politique des villes moyennes et un autre avec des cas concrets de l'application de la politique

contractuelle, j'ai fait de la juxtaposition pour montrer la diversité des contrats, finalement j'ai montré le poids des maires et des municipalités dans l'élaboration des actions. Le point le plus fort ce sont les 20 000 lettres environ de la correspondance du maire de Dax, où on a l'essentiel de sa correspondance, je n'ai pas trouvé dans les autres villes une source aussi riche, variée et bien conservée. En général, on trouve dans les dossiers thématiques des courriers des maires, mais jamais une correspondance aussi complète qui permet d'éclairer les réseaux d'un député-maire, qu'ils soient locaux ou nationaux. J'ai tenu à mettre en référence le livre de Xavier Vigna sur l'histoire des ouvriers, il apportait un regard sur les mutations industrielles, notamment à partir des années 1970 quand les premières entreprises importantes ferment. Le livre de Max Weber sur *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* est aussi important, car le protestantisme est un élément fondamental pour comprendre l'esprit rochelais qui explique notamment le succès de Crépeau.

### III. Les villes moyennes absentes de la modernisation gaullienne : un non-sens historique



Affiche de l'UNR pour les élections municipales de 1959. Coll. Privée ©

Le choix de la couverture de ma thèse n'est pas innocent : par provocation, il faut dire que cette affiche est illégale, elle comporte les couleurs nationales. Par une ordonnance de référé du 25 avril 1969, le président du tribunal de grande instance du Mans a été amené à rappeler l'interdiction faite par l'article R 27 du code électoral, « des affiches ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs bleu, blanc, rouge ». Cette affiche des élections municipales de 1959 illustre plusieurs éléments, la volonté du nouveau régime d'avoir un ancrage local et des relais dans les municipalités, la V<sup>e</sup> République identifie les communes comme un enjeu de pouvoir. Il y a aussi un objectif politique global puisque le grand projet du gaullisme est de rénover la France et ses structures politiques. Le général de Gaulle souhaite rendre à la France sa place dans le monde, restaurer son potentiel industriel, etc. Cette œuvre de rénovation ne peut pas seulement venir du haut, elle doit être aussi impulsée à la base, dans cette première cellule qu'est la commune. Les villes moyennes dans cet effort national gaullien doivent apporter leur pierre. Les gaullistes ont tenté de

conquérir ces villes moyennes avec une réussite limitée. Les gouvernements gaullistes ont dû souvent composer avec des équipes municipales héritées de la IV<sup>e</sup> République.

Nous vivons un mythe pour ne pas dire un préjugé dont le philosophe Alain donne cette définition : « *Préjugé*. Ce qui est jugé d'avance, c'est-à-dire avant qu'on se soit instruit. Le préjugé fait qu'on s'instruit mal. » Nous vivons sur le mythe de la métropolisation : la V<sup>e</sup> République se serait d'abord préoccupée des métropoles régionales et aurait négligé les espaces ruraux et les villes petites ou moyennes. Certains dénoncent l'impérialisme rennais, d'autres Dijon et le désert bourguignon. J'ai voulu montrer que les villes moyennes existaient avant 1958, elles animent ou exercent des fonctions sur un sous-espace régional conséquent, on le voit avec Dax et la forêt landaise. Il ne faut pas oublier les acteurs privés ou semi-privés : les banques et les chambres de commerce ont une capacité d'animer une action locale de développement avec le soutien des pouvoirs publics. Dans cette période des années 1960, ni le port de La Rochelle, ni le port de Bayonne ne souffrent d'un sous-investissement au bénéfice de Nantes ou de Bordeaux, dans les années 1960, ils sont au service d'un arrière-pays assez vaste.

La caractéristique de cette période c'est qu'on a voulu dupliquer dans ces villes moyennes des politiques appliquées aux métropoles, sans s'interroger sur leur pertinence ou sans les adapter aux enjeux d'une ville moyenne. La procédure de la Zone à urbaniser en priorité (ZUP) en est l'exemple type, c'est une solution taillée pour des métropoles où les problèmes de logement sont massifs. Certes dans une ville moyenne le besoin en logement est prégnant mais pas avec le même degré, on voit à travers le cas bayonnais ou plus tard celui de La Rochelle, que pour une ville moyenne ou un SIVOM c'est une opération très lourde à porter, qu'elle heurte les cultures locales. Dans l'émission Hexagone, le 7 avril 1970, le docteur Grenet souligne que les taudis du centre-ville attirent plus les habitants que les appartements modernes de la ZUP, où les équipements nécessaires au développement du quartier et à la vie quotidienne des habitants sont insuffisants. Le maire de Bayonne note que les loyers sont trop élevés par rapport aux salaires des habitants de la région. Cette politique du logement n'était pas faite pour les villes moyennes, plus tard, les circulaires Chalandon et Guichard ont entériné ce constat. Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, lui, a montré toute sa pertinence, même si son enveloppe était limitée ; mais en venant accompagner des projets définis par les directions départementales de l'équipement d'un point de vue technique mais portés par les communes politiquement, le FIAT a répondu à des problèmes locaux sensibles. On peut citer les ponts de Dax et de Bayonne qui étaient essentiels pour le développement de ces deux agglomérations.

Il ne faut pas condamner toutes les politiques gaulliennes des années 1960, la décentralisation industrielle ou l'incitation à l'industrialisation de l'ouest de la France ont fonctionné, avec l'installation de Michelin à Vannes, Turboméca à Tarnos, etc. En matière de décentralisation industrielle la concurrence n'est pas seulement entre villes moyennes d'un côté et métropoles, elle est d'abord entre les villes moyennes. L'implantation d'une usine a plus d'impact dans le tissu économique et social d'une ville moyenne que dans celui d'une métropole qui est déjà assez dense.

#### **IV. Quelles marges de manœuvre pour un maire avant la décentralisation ?**

Il y a un malaise dans les villes moyennes qui vient plus d'un manque de reconnaissance ou de visibilité. Il s'est cristallisé au moment du référendum de 1969 sur la régionalisation, qui a été ressenti une nouvelle fois comme un moyen encore de servir les métropoles. Si les gaullistes, depuis 1958, n'ont pas toujours exprimé une ligne claire sur la réforme communale, la création des communautés urbaines a réglé assez rapidement cette question pour les principales métropoles. Pour les villes moyennes, la question du morcellement de la

carte communale est un véritable enjeu, dans les années 1960, à la fois localement – le cas de La Rochelle lors de l’installation de SIMCA en est l’illustration – mais aussi nationalement ; à qui décentraliser le pouvoir quand il y a 37 708 communes ? À des communes nouvelles ? À des syndicats de communes ? Ce débat sans fin paralyse le gouvernement qui n’arrive pas à trancher face à des collectivités tenues majoritairement par des forces hostiles au gaullisme. La politique contractuelle initiée par Guichard met de côté la question de la décentralisation et de la réforme communale, elle entre directement dans le concret en organisant un dialogue d’égal à égal entre l’État et les villes moyennes. Pour les années 1960, je m’appuie sur les travaux de Pierre Gremion et de Michel Crozier, qui montrent que les maires parviennent à travers des stratégies élaborées de manipulation ou de chantage à obtenir de l’État des arbitrages favorables. Les contrats instituent une nouvelle méthode plus consensuelle où les maires, selon le mot de l’un des rapporteurs, transforment leur commune en laboratoire de l’action publique ; tout en s’appuyant sur l’ingénierie de l’État, ils initient de nouvelles politiques. Cette politique des contrats villes moyennes répond au malaise des villes qui bénéficient alors d’une véritable reconnaissance médiatique et institutionnelle qui est même caricaturée par le géographe Michel Michel.

Quand Guichard a de nouveau été missionné pour réfléchir sur les conditions pour décentraliser les responsabilités, le président de la République Valéry Giscard d’Estaing s’est retrouvé sous le feu de son opposition et sans le soutien des forces de sa majorité, il a dû renoncer. J’ai un peu souri quand j’ai entendu l’actuel président du Sénat dire que sa famille politique avait toujours été favorable à la décentralisation, qu’elle avait toujours soutenue cette position : quand on se souvient qu’en 1981, au moment du débat des lois Defferre, Olivier Guichard a défendu une question préalable et Michel Debré une exception d’irrecevabilité, car cette réforme pouvait menacer l’unité nationale, on se dit que certains réécrivent l’histoire. Même si certains éléments avancés par Guichard ont une résonance encore aujourd’hui : « Au lieu de partager d’abord les compétences entre des collectivités nationales et locales bien articulées entre elles, on se lance dans la séparation des collectivités locales, c’est-à-dire l’organisation de leur rivalité, voire de leur antagonisme. C’est là qu’il y a danger pour l’unité de la République. »

## **V. Les apports**

Cette thèse précise la définition d’une ville moyenne, qui ne peut reposer uniquement sur le critère démographique mais repose avant tout sur le rôle de la ville dans son espace régional. Elle donne aussi une image différente du mythe de la décentralisation, qui repose un peu sur une citation célèbre de Jack Lang, les villes moyennes ne sont pas passées de l’ombre à la lumière en matière d’action locale. Au cours d’un échange, Yves Goussebaire-Dupin, ancien sénateur-maire de Dax, m’avait confié que la décentralisation n’avait pas changé fondamentalement son fonctionnement ou sa vision de la fonction de maire. En 1980, le congrès des économies régionales se déroulant à Dax, le maire de Dax est invité au JT de TF1 ; à une question sur les rumeurs de décentralisation, il répond qu’en matière d’urbanisme les communes ont déjà un pouvoir important dans la réalisation des Plans d’occupation des sols ou des SDAU. Un maire avant 1980 est un animateur de l’action publique locale. Cette thèse souligne l’existence d’un gaullisme municipal qui peut se définir par un interventionnisme des pouvoirs publics et un attachement à une conception territoriale de l’action publique qui relie échelle locale et échelle nationale, ce qui passe par la construction d’un réseau politique très élaboré.

C’est ce compromis entre le marché et la hiérarchie qui fonde ce gaullisme de province que l’on a du mal à définir. Enfin, cette thèse apporte des éclairages nouveaux sur le rôle d’Olivier Guichard, à l’articulation du politique et de l’aménagement du territoire depuis l’époque du

RPF jusqu'au rapport « Vivre Ensemble ». La politique d'aménagement du territoire est comme un outil pour légitimer l'existence de la V<sup>e</sup> République.

#### **IV. Conclusion et bilan**

Pour conclure, j'ai essayé de ne pas tomber dans les mythes locaux, notamment celui de Michel Crépeau à La Rochelle : l'ancien maire s'est engagé dans une forme de changement dans la continuité, qu'il présente comme une rupture. Crépeau et Dubedout, Grenoble et La Rochelle ont incarné des modèles à imiter pour de nombreux maires de villes moyennes ou de capitales régionales, éclipsant d'autres villes moyennes qui avaient des succès. Point commun, les deux maires emblématiques succèdent à des élus gaullistes, à Grenoble en 1964, Dubedout apporte son aide au maire gaulliste sur la question de l'approvisionnement en eau. Il serait intéressant de travailler sur d'autres villes moyennes pour identifier d'autres laboratoires d'action publique, afin de confirmer l'existence de ce gaullisme municipal ou l'infirmer, ou au contraire trouver des contre-cultures locales, un peu sur le modèle coopératif landais pour la question du logement. Il serait aussi intéressant de voir à l'échelle européenne comment les villes moyennes italiennes, allemandes, néerlandaises évoluent : existe-il une spécificité française ou est-ce un phénomène plus global ?