

**INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT  
ET DEVELOPPEMENT URBAIN:  
le cas des petites villes "enclavées"  
1842-1975**

Compte rendu de recherche

**Claudine FONTANON**

**Gérard JIGAUDON**

**Dominique LARROQUE**

**sous la direction de:**

**Maurice DAUMAS**

**CDAT  
6224**

**CDHT**

**1980**

La présente étude : Infrastructures de transport et développement urbain : le cas des petites villes "enclavées" (1842-1975) a été exécutée grâce à une aide financière de la D G R S T. Aide à la recherche n°79-7-0263.

Les missions sur le terrain, la recherche documentaire et le travail d'analyse ont été effectués par l'équipe de recherche.

Pour la réalisation du rapport :

Dominique LARROQUE. Introduction et première partie.

Claudine FONTANON. Deuxième partie et conclusion.

Gérard JIGAUDON. Cartographie.

## TABLE DES MATIERES

	pages
INTRODUCTION.....	3
1. PETITES VILLES, INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET AMENAGEMENT	11
INTRODUCTION. Les petites villes : Système spécifique ?.....	12
1-1. Les routes avant la "révolution ferroviaire".....	16
1-1-1. Une première action centralisatrice.....	16
1-1-2. Un acte d'unification politique et administrative....	18
1-2. Le réseau ferroviaire et le renforcement des déséqui- libres économiques régionaux.....	21
1-2-1. Le premier réseau.....	21
1-2-1-1. Une technique nouvelle au service du centralisme....	21
1-2-1-2. Marginalisation des espaces.....	23
1-2-2. L'égalité devant le chemin de fer.....	25
1-2-2-1. 1865 : une loi sur les chemins de fer d'intérêt local.....	25
1-2-2-1-1. Genèse et interprétation.....	25
1-2-2-1-2. Des lignes d'intérêt local au service d'intérêts locaux ? .....	29
1-2-2-1-3. Les grandes Compagnies reprennent le contrôle.....	31
1-2-2-2. 1878 : le plan Freycinet. Un plan d'intérêt général très ambigu .....	33
1-2-2-2-1. Un contexte politique très particulier.....	33

## pages

1-2-2-2-2. Un véritable plan, qui intègre le local et le national.....	35
1-2-2-2-2-1. Ses dimensions économiques, industrielles et financières.....	36
1-2-2-2-2-2. Sa portée politique, les amendements.....	41
1-2-2-2-3. D'une conception régionale à des réalisations locales. Le rôle du Parlement et de la crise.....	43
1-2-2-3. L'ouverture locale à Villeneuve <sup>s</sup> /Lot (Lot et Garonne).....	45
1-2-2-3-1. Une compétition interdépartementale.....	45
1-2-2-3-2. Puis une source de litige inter-cantonal qui remonte au gouvernement.....	47
1-2-2-3-3. Une exécution lente pour une ligne d'utilité économique douteuse.....	48
1-3. La relève routière et autoroutière.....	51
1-3-1. La concurrence rail-route.....	51
1-3-1-1. Une lutte inégale.....	51
1-3-1-2. La politique de coordination relance le trafic routier.....	52
1-3-1-3. A Villeneuve s/Lot : le rail s'efface au profit de l'automobile.....	53
1-3-2. L'infrastructure autoroutière : un acte ultime de centralisme.....	54
1-3-2-1. Le même schéma soumis à la même logique des besoins.....	54
1-3-2-2. La source d'un déséquilibre renforcé.....	57
1-3-2-3. La prise de conscience des effets indirects de l'autoroute... et leurs réalités. Le cas des petites villes.....	58
1-3-3. Le schéma directeur routier de 1971.....	60
1-3-3-1. Départementalisation et politique des "transversales".....	60

	pages
1-3-3-2. Au niveau des petites villes enclavées.....	62
1-3-3-3. Un aspect ambigü analogue à celui du Plan Freycinet.....	63
CONCLUSION. Les petites villes : une problématique et des solutions régionales.....	64
2. PETITES VILLES, URBANISME ET PLANIFICATION URBAINE	69
2-1. La période préurbanistique (1880-1939) : l'influence parisienne.....	70
2-1-1. Hygiénistes et municipalistes (1880-1914).....	70
2-1-2. L'explosion des lotissements en banlieue parisienne et les premières lois de planification (1919-1924).....	72
2-1-3. Les premiers essais de planification urbaine dans les petites villes.....	74
2-1-3-1. Le plan d'extension de Villeneuve sur Lot (1941) : le poids du modèle parisien.....	74
2-1-3-2. Les limites des lois sur les plans des villes : absence de politique foncière.....	79
2-1-3-3. Bilan de la loi de 1919 pour les petites villes.....	81
2-2. L'ère des plans (1943-1980). De l'urbanisme réglemen- taire à l'urbanisme opérationnel.....	83
2-2-1. La loi du 15 juin 1943 : une nécessairecodification...	83
2-2-2. Les plans d'urbanisme directeurs (PUD). 1958-1970.....	86
2-2-2-1. Les éléments de la réforme foncière du 31 décembre 1958.....	86
2-2-2-2. Les PUD des petites villes ou la définition d'objectifs spécifiques.....	88
2-2-2-2-1. La mise en oeuvre du PUD : les motifs.....	88
2-2-2-2-2. Un urbanisme de voirie et d'équipements.....	92

	pages
2-3. Les nouveaux instruments de la planification urbaine....	94
2-3-1. La loi foncière du 31 décembre 1967.....	94
2-3-1-1. Les objectifs de la réforme.....	94
2-3-1-2. Les éléments nouveaux : POS et SDAU.....	95
2-3-2. Le problème foncier : les tentatives de maîtrise.....	97
2-3-2-1. Les modes d'interventions directes de l'Etat et des collectivités locales.....	98
2-3-2-2. L'échec de la taxation des plus values-foncières....	99
2-3-2-3. La ZAC : un système de concession du droit d'urba- nisation.....	101
2-3-3. Les conséquences probables de la réforme foncière.....	102
2-3-3-1. La ville du POS.....	102
2-3-3-2. La planification dans les petites villes : le poids de facteurs spécifiques ?.....	104
2-3-3-3. Un exemple : Oloron Sainte Marie.....	105
2-3-3-3-1. Le poids du facteur politique.....	106
2-3-3-3-2. Le "POS socialiste" d'Oloron Sainte Marie : pour une politique originale des sols.....	108
2-3-3-3-3. Les choix d'aménagement : circulation interne et rénovation à caractère social.....	112
CONCLUSION : la fin de l'urbanisation spontanée dans les petites villes.....	115
 3. BILANS ET PERSPECTIVES	 119
3-1. Démographie et économie des petites villes : état des travaux.....	120
3-2. Perspectives pour un contrat pluri-annuel.....	124
3-2-1. Vers une problématique des espaces régionaux.....	125
3-2-2. Le choix des villes.....	128
3-2-2-1. Le critère démographique.....	128

pages

3-2-2-2. Le critère régional.....	130
NOTES.....	132
CARTES ET GRAPHIQUES.....	136
TABLE DES CARTES ET GRAPHIQUES.....	182
BIBLIOGRAPHIE.....	189
TABLE DES MATIERES.....	191

## INTRODUCTION

562 unités urbaines de 5 000 à 20 000 habitants en France, en 1975 : il est bien évident qu'une étude annuelle ne pouvait prétendre dégager une typologie d'un tel ensemble. Aussi dans le projet de contrat, avons-nous procédé à une première sélection fondée sur deux critères :

- l'enclavement des petites villes c'est à dire leur position sur les infrastructures ferroviaires puis routières secondaires à des dates-clefs de l'histoire des transports : les années 1865-1890 marquées par l'extension de l'équipement ferroviaire à l'échelon local, puis les années 1930, 1955-1960, 1971-1974 et 1980 pour les orientations majeures données à la politique routière et autoroutière alors que le réseau ferré entrait dans une phase, à peu près constante, de repli.

- des petites villes qui ont, malgré tout, un certain niveau d'urbanisation et d'activités, donc des unités qui entrent dans la catégorie des villes de 10 000 à 20 000 habitants au recensement de 1975.

L'Ouest et le Grand Sud-Ouest regroupant l'essentiel des petites villes enclavées, c'est dans ces deux ensembles qu'ont été choisies nos 3 villes-tests : Fontenay le Comte (Vendée) Villeneuve s/Lot (Lot et Garonne) et Oloron Ste Marie (Pyrénées Atlantiques). Chacune d'elles présente les caractéristiques d'un "centre local", c'est à dire d'une ville aux fonctions "services" dominantes bien

ancrées dans l'environnement rural sur un fond industriel résiduel souvent apathique, de toute façon fragilisé (même dans le cadre de créations récentes) par les caractéristiques même de la production.

Par le biais de ces trois exemples, au parcours relativement uniforme, nous n'avons pas voulu, naturellement, dresser un schéma français d'évolution des petites villes dont la typologie ne peut être réduite à ce seul modèle. Nous avons évité, de même, la démarche monographique qui tend à privilégier le particulier, souvent secondaire, aux dépens de phénomènes communs beaucoup plus significatifs. En fait cette première approche nous a permis d'affiner la problématique, de reconsidérer certains de ses aspects et sous cet angle très local, de dresser un canevas général des événements décisifs dans l'histoire et le devenir des petites villes.

Les contraintes liées au délai du contrat (1 an) par exemple, nous ont amenés à réduire considérablement le champ d'étude des petites villes aux seules unités urbaines enclavées, ceci afin de conserver la projection dans un passé de longue durée qui fait l'originalité de cette recherche par rapport à des travaux récents, tels ceux de l'équipe de J.P. Laborie de l'Université de Toulouse.

Approfondir une problématique c'est, entre autres, restituer aux phénomènes étudiés (démographiques, économiques et urbains, mais la liste n'est pas exhaustive), leur dimension historique afin d'induire leur portée relative. Et puis l'histoire révèle une analogie étonnante entre les événements passés et présents bien que le contexte global soit différent, bien sûr, entre les solutions apportées et les raisons invoquées aussi par une Administration qui à de nombreuses reprises, a fait preuve en la circonstance, d'une remarquable absence de mémoire en reproduisant les mêmes

erreurs : la structure des réseaux (routier, ferroviaire et autoroutier) est l'exemple le plus visible.

En l'absence d'une répartition harmonieuse des équipements-transport que revendiquait pourtant dès le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle le courant régionaliste (il ne s'agit donc pas d'une critique rétrospective), de nombreuses villes mais aussi des régions occupent une position marginale par rapport aux grands axes de circulation. Cette marginalisation s'est traduite naturellement dans tous les aspects de la vie urbaine : structures économique et démographique, répartition socio-professionnelle, insertion régionale, toutes autant de manifestations indissociables d'une même réalité.

La structure hiérarchisée des réseaux n'est cependant qu'une matérialisation, certes la plus flagrante, des conséquences que peuvent produire les excès du centralisme. Il en est d'autres, moins apparentes, mais qui ont affecté directement les petites villes, dans leur choix en matière d'urbanisme, par exemple. Du modèle à la contrainte réglementaire, c'est toujours Paris qui impose son urbanisme, dans le passé d'ailleurs comme dans le présent.

Le centralisme a imprégné, plus ou moins directement, mais durant toute la période, l'ensemble des domaines qui constituent la vie des petites unités urbaines : aussi cette première approche, qui fait une large place à un passé de longue durée, a aussi voulu traiter la problématique "petites villes enclavées" dans tous ses aspects, afin de mettre en évidence ce qui nous paraît être le facteur décisif, à savoir le poids de la centralisation (politique, économique, administrative).

Ces petites villes sont enclavées par rapport à une in-

frastructure-transport élaborée à l'échelon national. Il est par conséquent indispensable d'analyser les fondements même de cette politique d'une étonnante longévité, comme facteurs-exogènes certes, mais essentiels de l'évolution des unités urbaines enclavées.

Doit-on remonter à la source du phénomène de la centralisation ? Sans doute pas : la tendance est pluri-séculaire et l'Ancien Régime, comme l'a dit A. de Tocqueville, avait patiemment aplani les particularismes et ainsi ouvert la voie aux réformes de la Révolution et de l'Empire. Par contre la centralisation reçoit une consécration "matérielle" avec la réorganisation du réseau routier, lancée par la Monarchie de Juillet et surtout avec la charte ferroviaire de 1842. C'est notre premier repère chronologique pour cette étude des petites villes enclavées. Puis le centralisme a survécu, jusqu'à l'heure actuelle, avec des points forts comme en 1960 lors du lancement du programme autoroutier ... et des phases plus difficiles comme en 1878 (plan Freycinet) et 1971 (plan directeur routier) ; mais s'agit-il vraiment, dans les deux cas, de contre-propositions au schéma centralisateur traditionnel ?

Un certain nombre d'autres questions, que nous avons abordées dans l'étude, sous-tendent cette problématique transports-petites villes enclavées. Ne serait-ce que le terme "enclavées" : Ne relève-t-il pas d'un abus de langage pour désigner une situation moins négative que ne le suggère l'expression ? La route et le rail pénètrent les profondeurs du territoire national dès le début de la IIIe République. Dès 1890, la quasi-totalité de nos petites villes actuelles ont leur gare de chemins de fer. Les réseaux routiers et ferroviaires, construits selon un schéma hiérarchisé centré sur Paris, ont malgré tout poussé leurs ramifications dans les campagnes et réalisé largement

l'égalité de tous devant les deux modes de transport. Alors enclavement, par rapport aux grands axes ferroviaires et autoroutiers ? Certes, mais il est permis de douter de l'effet d'entraînement que les uns et les autres sont susceptibles de provoquer sur la vie économique des régions et localités traversées.

En fait poser le problème de l'enclavement et du transport routier, par exemple, en termes exclusivement économiques, revient à occulter une autre dimension, celle-ci plus sociologique, à savoir le rôle de l'automobile dans le vécu quotidien et particulièrement en Province. De même il y a cent ans environ, la Province s'embrasait pour le chemin de fer, auquel on prêtait, comme prétexte, toutes les vertus "économiques". Quelle est la distance entre la croyance et la réalité ?

Ce contrat annuel nous a permis simplement de cerner quelques thèmes auxquels l'équipe de recherche n'a pu, faute de temps, donner le développement nécessaire. Cette étude doit être plutôt considérée comme une démarche préliminaire à une recherche pluri-annuelle (3 ans) que l'équipe va entreprendre pour le compte du Ministère des Transports (nous y faisons souvent référence dans le développement).

A travers l'analyse de 3 villes, il est bien évident qu'une extrapolation à l'ensemble des petites unités urbaines enclavées serait hasardeuse. Aussi chercherons-nous, dans le cadre du nouveau contrat pluri-annuel, à tester l'ensemble de la problématique sur un éventail très large de petites villes. Poser la question de la distance entre l'espoir que suscite une infrastructure routière et ses conséquences réelles sur la vie de la cité, c'est introduire un autre type de villes dans l'analyse, celles qui précisément ont

bénéficié des avantages sur lesquels les autres fondent tous leurs espoirs. Aussi l'équipe a-t-elle modifié la problématique dans le nouveau contrat en ajoutant à la sélection initiale, les petites villes implantées sur de grands axes de desserte.

Cet élargissement de la problématique, en introduisant des termes de comparaison, devrait aussi nous permettre de répondre à une question fondamentale que nous avons simplement effleurée dans le cadre trop étroit de notre étude actuelle : existe-t-il véritablement un système spécifique des petites villes comme l'affirme J.P. Laborie, plus puissant que les divergences nées de l'appartenance à deux ensembles aussi différents qu'un bassin houiller ou une région rurale pour ne citer que ces deux exemples ?

Ce problème en amène un autre, auquel nous nous sommes heurtés dans cette étude : qu'est-ce qu'une petite ville ? Le critère démographique retenu par l'INSEE n'a qu'une valeur indicative. L'approche historique démontre, s'il en est besoin, tout le caractère artificiel d'une comptabilité des hommes pour définir les villes petites ou moyennes dans la mesure où le dépassement, même très large, de la barre des 20 000 habitants, n'a la plupart du temps, modifié en rien la structure et l'activité de la ville : ainsi Villeneuve-sur-Lot parmi nos villes-tests.

La définition de la petite ville ne s'arrête pas à une évaluation quantitative de sa population, mais doit faire référence, de manière plus féconde, à la structure démographique de la cité, à ses mouvements naturels et migratoires spécifiques, à sa composition socio-professionnelle. Sur le plan de la production, la petite ville se différencie de la cité grande et moyenne, par son incapacité à offrir aux entreprises, les économies d'agglomération dont J.C. Perrin a démontré le rôle décisif dans le processus de "démarrage" économique : l'entreprise s'associe à la ville, elle ne

s'intègre pas. Ne doit-on pas parler plutôt de juxtaposition que d'inter-relation ? D'ailleurs les services et la distribution vivent essentiellement de l'"hinterland" rural et, à ce titre, le degré d'attraction de la cité sur son environnement, sa place dans la hiérarchie urbaine locale, le partage des fonctions avec la métropole régionale sont autant de caractéristiques qui définissent la petite ville.

Celle-ci ne présente-t-elle pas, en outre, un certain style particulier d'urbanisation qui la singularise par rapport aux processus très tranchés (ségrégation spatiale et sociale) des grandes métropoles ? Ou dans le cas contraire, l'automobile ou la réglementation "urbanistique" n'ont-elles pas devancé une dissociation urbaine spontanée en imposant aux petites villes une certaine uniformité inspirée par la physionomie des grandes métropoles ? Et puis le cadre étroit qu'implique la petite ville, ne favorise-t-il pas un style particulier de relations publiques et politiques ?

Une réponse positive à la plupart de ces interrogations après l'analyse d'un éventail élargi de petites villes, tendrait effectivement à prouver qu'il existe bien un système spécifique : un échelon dans la hiérarchie urbaine nationale qui ne tient pas seulement son homogénéité du fait de l'appartenance des villes à la catégorie des 5 000 à 20 000 habitants.

Ou bien l'insertion de ces villes dans leur cadre régional, et malgré l'absence pour ce dernier d'un véritable contenu exécutif et décisionnel, est-elle suffisamment affirmée par un passé pluri-séculaire, pour en déduire une typologie qui ferait apparaître des modèles urbains contrastés ?

Ces deux questions resteront provisoirement sans réponse

dans cette étude qui n'est qu'une première approche d'une recherche pluri-annuelle, nous l'avons vu. Aussi le point de vue apparaîtra-t-il parfois général, dans la mesure où l'équipe se réserve d'approfondir la thématique sur un éventail plus large de villes et après dépouillement et traitement exhaustifs (analyse et cartographie) des données.

**1. PETITES VILLES, INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT  
ET AMENAGEMENT**

INTRODUCTION. Les petites villes : système  
spécifique ?

Le réseau routier français est l'un des plus denses du monde : 1 million de km de routes de toutes catégories, soit 128 km pour 100 km<sup>2</sup> de territoire. En 1932 les chemins de fer, à leur apogée, comptabilisent 41 000 km de lignes (planche 8). Pourtant, malgré ces données, l'un des mots d'ordre prioritaires des deux derniers plans consiste dans la mise en place d'une politique de désenclavement des régions les plus défavorisées.

Les régionalistes de l'entre-deux guerres s'étaient déjà inquiétés de ces portions de territoire, assoupies : la Bretagne, l'Aquitaine et le Centre dont le semis urbain est parsemé de petites villes implantées hors des aires d'influence des grands axes de circulation. L'enclavement d'une région ou d'une petite ville ne se mesure pas à la densité du maillage routier et ferroviaire environnant mais à la composition, la qualité des réseaux qui les traversent. Cette notion est liée, en fait, à la hiérarchisation des réseaux qui a induit un équipement, sinon un développement, inégal des régions ou des villes selon leur niveau de proximité par rapport aux infrastructures lourdes de transport.

Cette structure hiérarchique, nationale de surcroît, qui reproduit globalement les déséquilibres fondamentaux du pays, a contribué aussi à étouffer toute organisation interne à la Région au nom de l'identité nationale. La régionalisation des infrastructures-transport à laquelle s'attachent, semble-t-il, les décideurs actuels, rompt avec une tradition centralisatrice fortement ancrée dans notre histoire.

L'histoire des petites villes enclavées, c'est le revers négatif de cet excès de centralisation dans une République que

l'on voulait maintenir "Une et Indivisible", mais c'est aussi le résultat logique des contraintes économiques confrontées à des données naturelles relativement inégales. Dès le deuxième tiers du XIXe siècle coexistent une France du repli et une France du développement de part et d'autre d'une ligne Le Havre-Sète : croissance industrielle basée sur les ressources minières du Nord-Pas de Calais puis de la Lorraine, redéploiement de l'axe rhodanien fondé sur l'hydro-électricité et les applications industrielles de la nouvelle énergie alors que l'Ouest et le "Grand Sud-Ouest" se repliaient sur une spécialisation agricole du reste faiblement productive et peu commercialisée et sur une activité industrielle résiduelle, dernier vestige d'une vie économique équilibrée certes, mais autarcique. Car à l'Est de cette ligne de démarcation entre les deux Frances, perçue d'ailleurs comme telle par les "Régionalistes" dès cette époque, coexistent non seulement les industries à haute technicité, mais aussi les exploitations agricoles à haut rendement et le marché le plus vaste au niveau national (Paris).

Le lieu privilégié des petites villes enclavées qui font l'objet de cette étude, c'est la France du repli (l'Ouest et le Sud-Ouest, le Centre). Comme les Régions et les "Pays" dans lesquels elles s'intègrent, elles ont été les victimes de la rupture d'équilibre dans l'espace national durant la crise profonde des années 1883-1896. Au lendemain de la dépression économique, la production industrielle nationale revêt des formes plus capitalistes qui s'inscrivent dans l'espace par l'accentuation des déséquilibres dans les formes et les niveaux de développement.

L'Ouest et le Sud-Ouest décrochent pour des raisons multiples qui tiennent aussi bien à leur position périphérique par rapport à une Europe industrielle qui se constitue sur les régions minières, qu'à l'ancienne tradition centralisatrice qui situe le point de convergence des réseaux nationaux, ou le centre décision-

nel en matière administrative, politique et financière, dans une même ville, au Nord de la France. La mise en valeur des bassins houillers et ferrifères et ses dérivés industriels puis l'hydro-électricité, en attirant capitaux et main-d'oeuvre concentrés sur des pôles de développement au Nord, à l'Est et au Sud-Est (Vallée du Rhône) du Pays, ont défini indirectement les contours d'une France traditionnelle et assoupie, et ont inscrit dans l'économie, donc conforté, une tendance globale, plus que centenaire, au centralisme.

Les petites villes ont suivi un destin identique à celui de leur région et n'appartiennent pas, nous semble-t-il, à un système spécifique qui dans leur catégorie nierait l'existence d'une ligne de démarcation entre les unités de l'Ouest et celles de l'Est (1). Villes industrielles de la France de l'Est ou du Nord, centres urbains locaux de la France de l'Ouest et du Sud-Ouest, tous sont le reflet du développement régional dans lequel ils s'intègrent, et de ses vicissitudes : pérennité étonnante des structures économiques traditionnelles chez les unes ; décollage puis, après 80 années de prospérité, crise structurelle et d'adaptation chez les autres.

La définition de l'urbain s'oppose trop souvent à celle du rural, en faisant référence au niveau de population : toute population agglomérée qui franchit les 5 000 habitants est déclarée urbaine. C'est oublier les interférences perpétuelles entre certaines villes et leur milieu environnant dont elles tirent leur croissance et l'essentiel de leurs activités. "Une ville même importante peut être incluse dans un ensemble rural, observait déjà la commission de l'Espace rural du VI<sup>e</sup> plan, si son évolution est liée à celle de son environnement".

La plupart des petites villes enclavées de l'Ouest/Sud-Ouest répondent largement à cette définition dans la mesure où, si leur niveau de services s'est naturellement élevé depuis le rattrapage des années 60, elles remplissent toujours des fonctions identiques à celles qu'elles assumaient au début du siècle. Par contre à l'Est de la ligne qui sépare les Deux Frances économiques, de nombreuses petites unités urbaines ont été colonisées par le système régional de production industrielle et intégrées à des circuits étrangers au monde rural.

Entre les unes et les autres quelques points communs peuvent être relevés qu'il serait intéressant de mettre en valeur dans notre étude complémentaire portant sur un éventail plus large de villes. Mais, à notre niveau d'approche, les divergences nous semblent trop importantes pour admettre qu'il existe un système spécifique des petites villes. Pourtant, dans l'ensemble, elles ont bénéficié d'un effort d'équipement routier et ferroviaire sensiblement analogue avant que l'autoroute, en définissant des bandes de circulation particulièrement favorisées, n'accentue les déséquilibres entre les régions traversées et les autres.

1-1. Les Routes avant la "révolution ferroviaire".

1-1-1. Une première action centralisatrice.

Ce n'est pas un paradoxe d'associer l'immobilisme étonnant de la plupart des petites villes de l'Ouest/Sud-Ouest jusqu'à une période très récente, aux plans successifs de transport dont le but consistait pourtant à vivifier l'ensemble du territoire.

Ces "plans" routiers, ferroviaires, autoroutiers relèvent en fait d'une conception rigoureusement identique qui, bien que l'effet recherché ait été à l'opposé du résultat escompté, a nettement renforcé les déséquilibres et les situations acquises. Cette conception commune, c'est naturellement le centralisme dont les origines remontent à la période de l'Ancien Régime et dont la pérennité apparaît avec une étonnante transparence dans la structure des réseaux, simples expressions à des degrés techniques divers d'une même réalité.

L'infrastructure-transport a toujours été considérée comme le support à l'organisation de l'espace national et à ce titre a toujours fait l'objet de soins particuliers de la part des organismes centraux. Organisation ou plutôt "conquête" de l'espace national car les opérations ont été impulsées du centre politique, administratif et financier afin de maîtriser et d'uniformiser le territoire. C'est selon ces principes de "centralité" qu'ont été produits les infrastructures de transport et en tout premier lieu les grandes liaisons routières mais aussi les routes départementales et communales sous la Monarchie censitaire.

La construction du réseau routier s'est déroulée parallèlement au renforcement des structures de l'Etat dont l'Empire avait doté le pays. L'Administration, fortement hiérarchisée autour des cabinets ministériels au niveau national et des Préfets au niveau local, véri-

tables ministres dans leurs circonscriptions, disposait d'un Corps national des Ponts et Chaussées, agencé selon un schéma hiérarchique identique et dont les membres avaient été formés dans le même moule. A cette époque ce ne sont pas tant les nécessités économiques qui incitent à un agencement hiérarchique et centralisé du réseau routier national, que le système administratif lui-même qui ne fait que reproduire sa propre image.

Lorsque les Ponts et Chaussées dressent leur première statistique routière en 1824 en reprenant les grands classements de 1811, adoptant la structure routière la plus rationnelle avec des radiales rayonnant autour de Paris, un réseau secondaire pour les liaisons intercommunales et des chemins vicinaux dans les communes. Au niveau des instances concernées, Ministère, départements et communes, le Corps des Ponts et Chaussées a fixé sa représentation avec son conseil général, ses ingénieurs en chef départementaux et ses ingénieurs ordinaires. La Région n'existe plus depuis son rejet par la Constituante : "Surtout ne faites pas de Province qui puissent devenir des Républiques". Cet avertissement de La Fayette lors de la discussion sur l'organisation future de la France sera le mot d'ordre d'action des gouvernements ultérieurs. Le Département comme le notait le régionaliste Foncin est "né d'une pensée de centralisation" (2) et est resté un organe centralisateur malgré sa représentation électorale.

Trop faible pour accueillir un réseau routier autonome, le Département a servi de cadre à un système de rabattement sur les grands axes nationaux, à l'instar des routes communales par rapport aux départementales. Malgré sa densité le réseau routier français draine mais ne distribue pas, faute d'une organisation régionale et cette orientation sera par la suite renforcée avec l'adoption de techniques de transport plus élaborées tels les chemins de fer et

surtout l'autoroute.

1-1-2. Un acte d'unification politique et administrative.

A l'origine, le mobile est sans doute plus politique qu'économique. La Constituante de 1789 avait fait table rase des particularismes locaux et régionaux au nom de principes égalitaires et unitaires. Après la "tourmente révolutionnaire" les seconds l'ont naturellement emporté sur les premiers et si l'espace national était en voie d'unification sous la Monarchie censitaire, les Français demeuraient inégaux vis à vis de la route comme dans la vie politique. A l'origine de cette unification centralisatrice et inégalitaire, il convient aussi de mentionner, nous l'avons vu, le concepteur lui-même c'est à dire l'Administration qui, en une période où les références à l'économie demeurent rudimentaires, ne fait que reproduire son propre schéma rationnel d'organisation.

Doit-on pour autant négliger les pressions économiques dans la conception et la réalisation de cette première infrastructure-transport sous la Monarchie de Juillet ? Sans doute la croissance économique soudaine de Paris, en plaçant la Capitale à un niveau nettement supérieur, la désignait comme le point de convergence d'un réseau routier que les gouvernants voulaient centralisateur et unifiant. Mais dans notre prochaine étude, il serait cependant intéressant de cerner le rayonnement économique de la Capitale durant cette période et d'identifier les groupes de pression afin d'évaluer l'impact des mobiles économiques dans cette conquête de l'espace national.

A priori le niveau de la production parisienne dans la première moitié du XIXe siècle n'est pas tel qu'il nécessite une colonisation des espaces périphériques nationaux. Entre nos petites

villeS enclavées de l'Ouest/Sud-Ouest et Paris, les relations économiques sont nulles à cette époque et pourtant les liens de dépendance sont déjà tissés, matérialisés par une infrastructure routière nettement centralisatrice. La centralisation ne semble pas avoir procédé, au départ, de nécessités économiques mais d'une construction politico-administrative dominée par le goût du rationnel dans une France où le système de production demeure largement cloisonné et traditionnel.

Dans notre étude complémentaire sur les petites villes, il serait à cet égard intéressant de relever les étapes chronologiques du développement des infrastructures routières avant l'arrivée des chemins de fer car il est une préoccupation que l'Administration de la première moitié du XIXe siècle ne semble pas encore partager avec les milieux économiques : la rentabilité des investissements.

Le principe d'un réseau centralisé est acquis, mais sa réalisation n'a pas été échelonnée selon les besoins entre les grands axes prioritaires et les routes secondaires de moindre urgence. L'ensemble des travaux semblent avoir été menés de front. De 1830 à 1847 le réseau général est reconstitué et complété par un réseau secondaire de routes départementales achevé dans les années 1850-1860 alors que les lois de 1824 et surtout de 1836 définissent une véritable charte des voies vicinales.

Aussi, au niveau local et départemental, les travaux des Ponts et Chaussées n'ont-ils pas suscité d'opposition chez les élus, ni même de discussions si ce n'est le problème de leur financement, comme dans les débats du Conseil général du Lot et Garonne. Ces élus départementaux, notables agrariens, peu sensibles aux problèmes économiques globaux de surcroît, traitaient de la route comme d'une affaire courante relevant traditionnellement de l'Etat et dont le financement s'effectuait à fonds perdus. Il en fut tout autrement

du chemin de fer, qui dans ses aspects financiers mais aussi dans sa conception, a déclenché un débat passionné dans tout le pays.

1-2. Le réseau ferroviaire et le renforcement des déséquilibres économiques régionaux.

1-2-1. Le premier réseau.

1-2-1-1. Une technique nouvelle au service du centralisme.

Les petites villes enclavées ne sont touchées que par la troisième vague ferroviaire, celle du plan Freycinet qui lui donne toute son ampleur, mais dont l'origine remonte en fait à la loi de 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local. Pourtant il convient de remonter à la source même de cette conquête de l'espace national par le rail dans la mesure où les choix qui ont été opérés alors, ont renforcé les déséquilibres et pérennisé le déclin des petites villes mais aussi des régions tenues à l'écart de cette révolution ferroviaire.

La loi de 1842 votée sur l'initiative du gouvernement, définit un vaste réseau centré sur Paris et dont l'ossature débouche sur les frontières maritimes et terrestres : en somme la réplique du réseau des routes nationales, tel que ne pouvait autrement le concevoir un Etat fortement centralisé. De 1837 à 1842, des concessions locales avaient été accordées certes sans référence à un plan national, mais dont l'existence aurait pu servir d'amorce à une organisation régionale du réseau ferroviaire. Mais l'agencement du réseau en une structure centralisée et son corollaire, l'enclavement des régions non équipées, procédait d'une logique politico-administrative trop puissante pour qu'une expérience locale, du reste très embryonnaire, puisse se développer.

Ainsi le chemin de fer, conçu dès sa genèse comme le support aux activités économiques du pays, alors que la route était encore très imprégnée dans sa configuration d'une volonté politique d'unification, reproduisait malgré tout ce plan national centré sur

Paris. Nous reviendrons sur cet aspect de l'étude dans notre prochain contrat, afin d'analyser et d'évaluer les fondements et les motivations d'un tel départ dans la "conquête ferroviaire".

Par la suite, la polémique porte essentiellement sur les modalités d'exécution du plan, non sur ses principes centralisateurs. Ainsi lorsque le polémiste G. Duchène recense 42 Compagnies ferroviaires en 1851 lors de l'accession de Louis-Napoléon au pouvoir, pour ensuite regretter les fusions et concentrations encouragées par le régime impérial qui réduisent leur nombre à 6, il s'en prend essentiellement à la privatisation et à l'aspect monopolistique de l'exploitation du réseau, non à sa structure.

Par ailleurs, la constitution des premières lignes suscite maintes résistances : scepticisme de Thiers à l'égard de la conquête ferroviaire, crainte des Ponts et Chaussées jaloux de leurs prérogatives, opposition déclarée des nombreux métiers de la route et de la navigation qui raisonnaient face à cette inconnue, en terme de concurrence et non de complémentarité. A plusieurs reprises dans l'évolution historique des transports, les tenants des techniques traditionnelles ont tenté de bloquer la diffusion des techniques nouvelles dont ils craignaient les caractères performants : 1 siècle plus tard les rôles sont inversés et les défenseurs du rail sont à leur tour dans le parti de la résistance.

Avant l'adoption de la loi de 1842, le départ est donc relativement lent et par conséquent la constitution de réseaux régionaux trop peu avancée pour revêtir un caractère irréversible. La charte ferroviaire de 1842 définit, nous l'avons vu, un plan national hiérarchisé sur lequel vont s'aligner les concessions ultérieures (planche 4).

Le Paris de la Haute Administration et de la Finance prend ensuite le contrôle sous l'impulsion personnelle du Chef de l'Etat. Sous le Second Empire, en quelques années, les fusions et concentrations réduisent le nombre des Compagnies concessionnaires à six. Centralisateur et autoritaire de nature, l'Empereur a systématiquement encouragé la constitution du réseau en monopoles, expressions juridico-économiques des tendances du Régime.

L'Empire est sans doute le régime dont rêvaient les Saint-Simoniens : un Etat injecté de l'esprit industriel. Administration et Haute-Finance vivent en symbiose et définissent un réseau structuré à l'image de la première sur des parcours particulièrement rémunérateurs pour la seconde. L'organisation verticale du réseau s'impose définitivement en une structure radio-concentrique autour du Paris des pouvoirs financiers, politiques et administratifs.

#### 1-2-1-2. Marginalisation des espaces.

Ces lignes consistent en de simples percées linéaires dans les régions qu'elles traversent. Pour la plupart des petites villes et des régions, cette première phase s'est avérée négative puisqu'elle a en quelque sorte marginalisé les espaces et les unités urbaines qui n'ont pas bénéficié du nouvel équipement-transport. Une analyse plus précise des courants d'échange dans notre prochaine étude devrait nous donner la mesure du caractère quasi "colonial" de ces lignes qui ont servi de vecteurs à l'émigration et dont la présence a provoqué une amorce de spécialisation de la production agricole locale.

Encore faudra-t-il cerner ces aires de spécialisation agricole et peut-être industrielle, en intégrant, comme nous le proposons dans notre étude complémentaire, les petites unités urbaines touchées par la première phase d'équipement ferroviaire. Des micro-

économies aux formes plus capitalistiques ont pu se développer dans des régions où la structure dominante demeure malgré tout traditionnelle. Cette résistance de longue durée des formes du passé, caractéristique de la France du XIXe siècle, provient sans aucun doute pour une bonne part de cette armature ferroviaire somme toute artificielle qui, dans sa première version, ne pénétrait pas chaque région en profondeur.

Selon un critère qui sera souvent repris par la suite, les courants de circulation existants déterminent les choix prioritaires. C'est l'amorce du système d'auto-amplification qui nécessite à moyen terme de nouvelles infrastructures sur des parcours identiques. Il serait à cet égard intéressant d'évaluer les courants d'échange sur lesquels se sont basés les décideurs publics et privés pour définir les parcours et finalement cette structure ferroviaire hiérarchisée et centralisée autour de Paris.

Ces liaisons ne reproduisent pas uniquement les circuits de la France du capitalisme industriel et commercial. L'Ouest et le Sud-Ouest en termes de densité, sont traités sur un pied d'égalité par rapport aux régions de l'avenir, Nord, Nord-Est et Sillon rhodanien. C'est l'intensité du trafic qui fera ultérieurement le partage (Voir planche 6).

A la lecture du plan du premier réseau, seule domine en fait, la capitale. Dans un pays où la ligne de démarcation entre une France riche et une France pauvre n'est pas encore affirmée, seul le Paris économique bénéficie d'un certain relief qui justifie la concentration des infrastructures. Ou bien le centralisme n'était-il pas une tendance trop universellement partagée pour admettre qu'il puisse exister un autre système de réseau ?

Au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre 1851 la constitu-

tion du réseau ferroviaire devient l'affaire de l'Administration et de la Haute Finance parisiennes dont Beau de Loménie a démontré l'identité de vue et d'intérêt dans son ouvrage sur les Responsabilités des dynasties bourgeoises. C'est de cette élite que sont sortis le plan ferroviaire ultra-centralisateur et, il est vrai, les moyens de financer sa réalisation.

Lorsque renaissent les oppositions à l'Empire, les notabilités locales revendiquent l'accès aux chemins de fer pour chaque citoyen. La loi de 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local et le plan Freycinet de 1878 poussent la conquête ferroviaire aux portes des petites villes enclavées de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Centre, mais le principe même de la centralisation est-il vraiment remis en cause ?

1-2-2. L'égalité devant le chemin de fer.

1-2-2-1. 1865 : une loi sur les chemins de fer d'intérêt local.

1-2-2-1-1. Genèse et interprétation.

La genèse de la loi de 1865 est à cet égard très instructive. Très impressionné par l'exemple allemand (cette référence sera d'ailleurs une constante chez les milieux dirigeants français) Napoléon III veut compléter le réseau français par des lignes assurant la desserte locale, sorte d'affluents des grandes voies concédées par l'État, dans le but d'étendre le tissu ferroviaire à toutes les parties du territoire. Cette nouvelle poussée ferroviaire devait combler les vides. Seulement les six grandes compagnies nationales craignent que ces voies nouvelles ne dégénèrent en un véritable réseau concurrentiel.

Leurs porte-parole du Corps législatif et au Sénat ne peuvent empêcher l'adoption du principe d'un réseau d'intérêt local,

mais obtiennent des pouvoirs publics une loi qui les protège contre toute menace d'un réseau concurrent. Malgré quelques apparences trompeuses, c'est bien un projet fait sur mesure que le gouvernement présente au Corps législatif, le 12 juillet 1865 : il conforte la position dominante des grandes Compagnies et par là même renforce la centralisation du système ferroviaire national.

C'est en effet à la suite d'une initiative des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Sarthe que le gouvernement impérial met le projet de loi en chantier, malgré la vive opposition des grandes compagnies ferroviaires. Les trois conseils généraux frondeurs avaient spontanément voté la création de lignes d'intérêt local sur leur territoire, en se référant à la loi du 31 mai 1836 sur les chemins de fer vicinaux.

L'expérience risquait de se généraliser et de mettre en cause non seulement le monopole des grandes Compagnies par la création d'un réseau concurrent, mais aussi la centralisation gouvernementale par la multiplication des initiatives locales. Les deux problèmes étaient liés. Tout l'édifice construit par les Saint-Simoniens risquait de s'effondrer, mais, à travers lui, c'est le régime dans ses méthodes centralisatrices qui était aussi visé.

La loi du 12 juillet 1865 apparaît, sous cet éclairage, plutôt comme une mesure préventive conçue pour maintenir le contrôle du pouvoir central et indirectement des Compagnies ferroviaires nationales sur un dispositif qui risquait de lui échapper.

Sous le couvert d'une normalisation présentée comme nécessaire, la loi restitue intégralement l'initiative au pouvoir central et à ses représentants. Dans une circulaire aux Préfets datant du 12 août 1865 où il explicite le contenu de la loi du 12 juillet 1865, le Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des

Travaux Publics, tout en ménageant l'initiative locale, insiste clairement sur le rôle prépondérant qu'ils sont tenus de jouer dans la constitution de ces réseaux d'intérêt local (3).

Tout en reconnaissant le "Complet succès du système suivi dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin" une généralisation "n'aurait pu s'effectuer sans soulever des objections graves et fondées". Aussi, continue-t-il "il a paru nécessaire de déterminer par une loi spéciale : le caractère des chemins de fer d'intérêt local, les règles auxquelles seront soumises leur construction et leur concession, la nature des ressources au moyen desquelles ces chemins seront exécutés, les conditions d'exécution et d'exploitation, le montant du concours de l'Etat et les clauses relatives au service public".

Ces "lignes secondaires doivent desservir les relations locales et rattacher successivement aux grands artères les divers centres de population placés en dehors de nos voies magistrales". Le Ministre A. Béhic insiste sur "leur rôle spécial" : leur tracé doit "suivre soit une vallée, soit un plateau, mais en évitant de traverser les grandes vallées". Il invoque le souci d'économie mais ajoute aussi : "Ce n'est qu'en se renfermant dans ces limites ... que l'on ne verra pas se substituer à des chemins d'un intérêt réellement local, des voies ferrées qui, au lieu de former des affluents des grandes lignes viendraient détruire l'équilibre des réseaux créés par l'Etat". C'est un réseau de rabattement sur les grands axes exploités par les Compagnies ferroviaires nationales qu'autorise la loi, non un réseau concurrentiel, ni même un réseau autonome axé sur la vie régionale.

Quel est le rôle des collectivités locales ? A. Béhic estime dans l'exposé de sa circulaire que "cette tâche ne saurait incomber au gouvernement seul et semble naturellement dévolue aux

départements et aux communes avec le concours de l'Etat. C'est à eux qu'il appartient par un sage emploi de leurs ressources, par un usage fécond du droit d'initiative et de la liberté d'action que les pouvoirs publics sont disposés à leur conférer, de compléter le grand oeuvre dont le gouvernement de l'Empereur a doté le pays".

Mais après ces généralités, lorsque le Ministre aborde les modalités pratiques définies dans les divers articles de la loi, les grands principes cèdent la place à une interprétation nettement plus restrictive. D'après la circulaire ministérielle, si le Conseil Général partage l'initiative avec le Préfet et vote l'arrêté d'exécution, c'est le représentant local du gouvernement qui assure "l'instruction préalable, la direction des chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation".

D'autre part l'utilité publique est déclarée et l'exécution autorisée par décret délibéré en Conseil d'Etat sur le rapport des Ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics. L'enquête est prescrite et organisée par les services de la Préfecture selon les lois du 3 mai 1841 et 18 février 1844. De même avant la déclaration d'utilité publique, le Préfet est chargé "d'examiner avec le plus grand soin si les moyens d'exécution et d'exploitation du chemin projeté sont complètement assurés" : Le Département est autorisé à financer la construction des lignes avec le concours de l'Etat et des communes, mais après avis du Préfet qui juge si les sommes affectées couvrent l'ensemble des frais.

La loi n'autorisant pas la gestion directe par les collectivités, le Préfet est aussi chargé de préparer le cahier des charges et le traité dont la signature avec la compagnie concessionnaire doit intervenir avant la déclaration d'utilité publique. Enfin

c'est le Préfet qui approuve les modalités pratiques d'exécution, l'homologation des tarifs et le contrôle de l'exploitation.

Ainsi le Département ne dispose-t-il en réalité que de l'initiative partielle et du droit d'approbation pour une réalisation dont il assure pourtant une partie du financement. Toute velléité d'indépendance locale doit être approuvée et sanctionnée par la gamme complète des représentants du pouvoir central. Les Grandes Compagnies ferroviaires, par contre, s'adressent directement au pouvoir et sauront ultérieurement utiliser les obstacles hiérarchiques dressés contre leurs concurrents, pour briser les initiatives locales.

1-2-2-1-2. Des lignes d'intérêt local au service d'intérêts locaux ?

Dès le Second Empire, dans sa période libérale, les grands axes ferroviaires poussent leurs racines dans la France profonde. C'est le régime de la continuité dans la pensée et l'action administrative, malgré l'origine nouvelle de certains concessionnaires. Il ne tenait d'ailleurs qu'aux Grandes Compagnies de reprendre leur place en acceptant l'exécution de nouvelles lignes locales.

Seulement un tel programme les aurait entraînées dans l'appel systématique au crédit et aurait provoqué inévitablement le renchérissement des coûts des travaux par l'accélération des cadences. Ces lignes au bilan global déficitaire, les auraient en outre enfoncées dans un déficit structurel qui au terme des conventions de 1859, se serait traduit par un partage perpétuel des pertes du nouveau réseau entre elles et l'Etat. En bonnes gestionnaires, les Grandes Compagnies ont refusé la prise en charge de ces lignes locales, et ont d'ailleurs assisté avec indifférence à la chute d'un régime aux abois qui, pour ménager les revendications locales et se sauver,

s'apprêtait à exiger d'elles des sacrifices financiers.

Le champ libre laissé par les grandes Compagnies est occupé par de nombreuses petites sociétés locales. La loi de 1865 avait délié les appétits locaux, d'autant plus qu'en 1867, le régime impérial libérialisait les conditions de formation des sociétés anonymes, en supprimant le contrôle gouvernemental. Désormais un groupe financier n'a plus besoin d'être agréé par les pouvoirs publics pour la constitution d'une Société.

L'effet conjugué des deux lois suscite dès les années de l'Empire libéral, la création de nombreuses petites compagnies ferroviaires d'intérêt local destinées à combattre le monopole de leurs aînées. Toute une analyse des motivations demeure à effectuer : espoir des notabilités locales de tirer profit de la manne ferroviaire dont ils s'étaient sentis exclus par l'Empire autoritaire et d'apparaître par la même occasion, comme les bien-faiteurs dans leurs circonscriptions électorales ... tout cela au nom de la décentralisation ?

Ou bien désir réel de réanimer la vie locale et d'accrocher le marché national ? Mais selon quelles modalités : par l'amorce d'un réseau régional ou par de simples lignes de rabattement ?

Simon Philippart, dans le Nord de la France a tenté de forger, dès 1866, un réseau régional indépendant de la Compagnie du Nord, en regroupant les petites compagnies locales ; mais l'affaire, viable du point de vue économique, s'appuyait sur des bases financières malsaines qui furent la cause de son échec. L'initiative Philippart, analysée par François Caron (4), ne fut pas isolée dans cette période des combats contre le monopole de la finance parisienne et les conceptions centralisatrices du Gouvernement. Citons la tentative du lyonnais Delahante parmi d'autres

plus obscures, auxquelles nous nous attacherons dans notre étude complémentaire sur les petites villes.

1-2-2-1-3. Les Grandes Compagnies reprennent le contrôle.

Cette période des conflits s'achève à l'avantage des forces centralisatrices. Les élus locaux avaient espéré une meilleure compréhension de la part des nouvelles autorités, après la débâcle du Second Empire. Mais les Grandes Compagnies auxquelles ce dernier s'était complaisamment associé, lui ont survécu, ainsi d'ailleurs que le principe sur lequel il avait fondé son autorité, la centralisation. Les cadres politiques ont changé mais la suprématie de la grande bourgeoisie n'a nullement été entamée. Empire, Monarchie ou République ? : l'essentiel est ailleurs, dans le maintien du pouvoir économique sur lequel s'appuie tous les autres pouvoirs et dans cette pérennité de la pensée et des structures centralisatrices.

Ainsi Thiers, ce conservateur aux conceptions très centralisatrices, qui veut en outre mettre un terme aux excès financiers du régime déchu, donne son appui inconditionnel aux Grandes Compagnies : "Je suis partisan des Grandes Compagnies et si vous croyez qu'il existe une autorité qui puisse concéder malgré moi les lignes que vous demandez, eh bien adressez vous à elle ", répond-il à une délégation de notables locaux, en avril 1873.

Les gouvernements qui lui succèdent, adoptent une position identique. Ainsi E. Caillaux, Ministre des Travaux Publics de 1874 à 1876, ancien ingénieur en chef de la Compagnie de l'Ouest et futur administrateur du P L M, déclare qu'"il faut éviter les gaspillages de capitaux que représentent les concurrences inutiles" faites aux Grandes Compagnies. L'attitude du Conseil d'Etat ne fait ainsi aucun doute : son rôle est de défendre les droits acquis des Grandes Compagnies" (5).

Entre le gouvernement et l'Etat-Major des grandes Compagnies, les échanges de relations et de services subsistent, plus forts que jamais, sous le régime républicain. Mais en résistant aux notabilités locales, l'Administration leur évitait aussi certaines déconvenues. Les marges bénéficiaires du premier réseau avaient entretenu l'illusion d'une rentabilité certaine des lignes ferroviaires quelque soit leur parcours. Or les lignes ordinaires se sont révélées, très vite, être de mauvaises affaires, dont certaines ont été vouées aux spéculateurs, et la plupart à la ruine.

Les pouvoirs publics, revenus à une saine gestion, s'accordaient désormais avec les grandes Compagnies pour privilégier la rentabilité financière de l'entreprise ferroviaire aux dépens de son rôle économique.

En ce sens ils se sont heurtés à l'ensemble des élus locaux dont certains, sans trop se faire d'illusion sur le bilan financier de l'entreprise, réclamaient malgré tout un chemin de fer pour l'avenir économique de leur Département et pour leur électorat c'est à dire pour leur propre avenir politique. Par la suite, l'Etat pourrait toujours contraindre les grandes Compagnies à reprendre les lignes des petites sociétés en faillite ; la différence sera de toute façon soldée par l'appel à la garantie d'intérêt.

Dans l'étude complémentaire sur les petites villes, une analyse approfondie sera effectuée sur cette "Clameur universelle" en faveur d'un réseau local, dont se réjouissait le polémiste G. Duchène (6). Voulait-on avant tout que l'ossature ferroviaire nationale se ramifie dans les départements, ou bien cet éveil local était-il suffisamment élaboré pour exiger un réseau véritablement centré sur la région ?

La République naissante et mal assurée ne pouvait naturelle-

ment pas ignorer cette vague de revendications locales, qui avait largement contribué à destabiliser le régime impérial. Donner son crédit aux petites Compagnies ? : l'Etat ne prête qu'aux riches, en l'occurrence aux Grandes Compagnies qui seules offraient les garanties nécessaires. Mais celles-ci ne tenaient alors pas à se charger de l'exécution de lignes au bilan très incertain. Les pouvoirs publics durent s'orienter vers la solution étatique.

1-2-2-2. 1878. Le Plan Freycinet. Un plan d'intérêt général très ambigu.

1-2-2-2-1. Un contexte politique très particulier.

Etat, pouvoirs publics, pouvoir économique sont autant de termes génériques qui recouvrent une réalité nettement plus complexe. Ceci est d'autant plus vrai dans les années 1875-1878, où la coupure politique, sinon sociale, ne se mesure pas uniquement dans l'adhésion à un système économique, mais fait encore largement référence à des valeurs traditionnelles.

C'est le style du régime (Monarchie ou République) qui définit l'appartenance du corps politique à la gauche et à la droite plus que les prises de position sur le mode de production en économie libérale. Les conservateurs complotent pour restaurer la Monarchie : ils sont majoritaires au Sénat et disposent de la Présidence de la République.

La gauche est républicaine, même si une partie de son personnel ne cache pas son conservatisme social ; majoritaire à la Chambre elle doit son unité à un objectif unique : la consolidation de la République. C'est encore le bloc du Tiers-Etat, de la grande bourgeoisie à la paysannerie gagnée aux principes de 1789, les ouvriers ne faisant que l'appoint, contre la réaction

monarchique.

Le pouvoir économique (banquiers ou industriels) dans sa grande majorité, se situe à gauche à la Chambre, c'est à dire dans les rangs des Républicains. Et Gambetta, porte-parole de l'extrême-gauche parlementaire qui défend le principe de la nationalisation des chemins de fer, voit les "vraies classes dirigeantes" dans "ceux qui pensent, ceux qui savent faire un emploi judicieux, libéral et profitable au pays". (discours d'Abbeville, 10 juin 1877).

C'est dans cette période de transition que le Ministre des Travaux Publics, Charles de Freycinet, élabore son programme d'équipement qui valut à la plupart des petites villes leur raccordement au réseau ferroviaire national.

Mesure de simple opportunité politique comme le laisserait supposer l'évolution de la République qui l'avait engendré ? Ou véritable programme économique régionaliste de relance et de "justice distributive" tel que le présentait son auteur, C. de Freycinet (journal officiel 2 janvier 1878). Mais s'agissait-il de relancer le potentiel économique national ou de faire simplement le jeu de groupes d'intérêt restreints ?

La problématique que soulève le plan Freycinet est complexe et d'actualité (cf. les diverses analyses sur les politiques d'aménagement du territoire). Il tient sans doute sa complexité et son ambiguïté, de la diversité même de ses concepteurs : Freycinet élabore le plan mais avant sa présentation à la Chambre, il doit le soumettre à Gambetta, partisan de la solution étatique et au ministre des Finances, l'ultra-libéral Léon Say lié à la Compagnie du Nord. Le premier estime que le plan doit aboutir à la nationalisation du réseau ferroviaire national, contrairement au second qui obtient le report de la décision.

C'est un réseau sans modalités d'exploitation clairement définies que discutent les parlementaires à la Chambre et au Sénat ; et puis les amendements affluent : 9 000 km de lignes complémentaires sont intégrées au plan dont l'étalement dans l'exécution achève de détruire les effets. La ligne de Villeneuve sur Lot à Falgueyrat par exemple, prévue dans le plan initial, n'est mise en chantier qu'en 1916-1917 ! (planche 10).

1-2-2-2-2. Un véritable plan qui intègre le local et le national.

Cependant le plan Freycinet ne tient pas seulement son ambiguïté de la diversité des intervenants et des péripéties qui ont présidé à sa déformation. Dès sa conception initiale, c'est un projet global d'ouverture politique et économique à l'espace local et régional dont les effets devaient se répercuter à l'échelle nationale : un véritable plan, mais dans un univers économique ultra-libéral et un système de décision très centralisé.

Dans l'étude complémentaire sur les petites villes, une place particulière sera faite au plan Freycinet, dans la mesure où il aborde précisément et de manière explicite le problème du désenclavement des régions et des petites unités urbaines.

Il n'est cependant pas le premier puisque le Second Empire, à la recherche d'un second souffle s'orientait déjà, mais sans grande conviction, vers des solutions identiques (loi de 1865), avant de sombrer dans la débâcle. La Monarchie de juillet, en élaborant la charte des chemins de fer de 1842, a produit aussi un "plan" engageant la structure à venir des échanges nationaux, bien que le terme ne soit pas prononcé ; et l'attachement à la libre entreprise du chef de l'Etat sous le

Second Empire ne l'empêche pourtant pas d'intervenir dans le domaine économique par le biais des services publics. Enfin comme Louis-Napoléon après son coup d'Etat du 2 décembre, Freycinet veut au plus vite octroyer un contenu et une assise économique au régime naissant.

Seulement Napoléon III s'adresse aux Financiers alors que la République tout en ne négligeant naturellement pas le pouvoir économique, se tourne vers les campagnes. C'est peut-être ce qui a fait la résonance ultérieure du plan Freycinet, projet global d'envergure nationale dans lequel chaque "citoyen" pouvait malgré tout se sentir concerné.

Tous ces sujets de réflexion et en particulier ces éléments de comparaison avec les "plans" antérieurs, seront abordés dans notre étude complémentaire. La démarche dans l'analyse du plan Freycinet sera double : à partir des archives parlementaires et celles du Ministre des Travaux publics afin de clarifier les conceptions et les enjeux sur le plan national ; dans les séries départementales du Ministère des Travaux Publics et aux archives communales afin de saisir la réalité locale.

Plan économique ou mesure politique et électoraliste ?

1-2-2-2-2-1. Ses dimensions économiques, industrielles et financières.

Le problème n'est pas négligeable bien que les deux propositions ne soient pas nécessairement antinomiques. L'interprétation économique du plan Freycinet soulève une série de questions. S'agit-il, par des commandes de l'Etat, de soutenir la production métallurgique française dont les courbes d'activité indiquent une rupture précisément dans les années 1877-1878 ? Par rapport à ses

concurrents, la structure industrielle de la France n'évoluait que très lentement : pour la période 1875-1884, la part du textile dans les valeurs ajoutées par branche représente 16,1 % par rapport à l'ensemble de la production industrielle ; 15,6 % pour les industries alimentaires, 16,8 % pour l'habillement, 10,1 % seulement pour la métallurgie lourde et différenciée.

Ces chiffres, mais aussi les niveaux de productivité ou plus simplement les volumes de production indiquaient un retard très net de la production industrielle nationale par rapport à l'Angleterre bien sûr, mais aussi l'Allemagne et les Etats-Unis : malaise structurel et non conjoncturel, bien qu'il ait été particulièrement ressenti dans les années 1870-1880.

Le plan Freycinet était-il dès lors conçu exclusivement pour assurer la relance de la production métallurgique française, cédant ainsi à la pression du puissant Comité des Forges sous la présidence significative d'Eugène Schneider ? Les sphères économiques et financières ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs et s'alignent selon la conjoncture sur des positions divergentes voire antinomiques. Ce fut le cas entre les producteurs de biens d'équipements ferroviaires et les Grandes Compagnies lorsque l'extension du réseau réclamée par les premiers atteignit un seuil au delà duquel la rentabilité des investissements devint très aléatoire.

Sous l'impulsion du Comité des Forges, interlocuteur quasi-officiel du gouvernement malgré le caractère illicite des "Ententes", l'Etat, en finançant le plan Freycinet par l'émission, toute nouvelle, de rentes amortissables à 3 %, ne s'est-il pas tout simplement substitué aux Grandes Compagnies défailiantes pour assurer la relance du secteur métallurgique ? L'Etat intervient, de manière provisoire, afin de régler les tensions et les conflits

entre groupes d'intérêt.

Avec le plan Freycinet, l'Etat supplée aussi aux déficiences du système des concessions d'un service public à l'entreprise privée. En refusant les lignes que réclamaient les collectivités locales, pour des raisons financières internes du reste tout à fait légitimes, les Grandes Compagnies levaient par là-même le voile sur les contradictions entre rentabilité et service public dans le cadre de leur gestion.

Le Second Empire s'était engagé dans cette voie en octroyant la garantie d'intérêt aux investissements destinés à l'extension du réseau (Conventions de 1859). Avec le plan Freycinet, l'Etat prend directement à sa charge le financement et l'exécution du troisième réseau. Pour Gambetta, c'est la première étape vers la nationalisation d'un service dont les Grandes Compagnies ne peuvent assurer l'extension : 1 milliard de francs sont effectivement votés dans le cadre du plan pour le rachat des petites Compagnies en faillite de la Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente.

En fait les mesures de nationalisation n'ont pas dépassé les limites de ces départements. Le grand ministre Gambetta tombe sous les coups de la grande presse ; Léon Say entre dans le cabinet Freycinet et le gouvernement revient à l'orthodoxie financière "Il ne peut-être question en ce moment ni de conversion ni de rachat des chemins de fer, ni même d'émission de rente amortissable. Il faut restreindre pour un temps les appels au crédit public en réclamant pour une large part le concours de l'industrie privée" ; cette déclaration ministérielle collective lue à la Chambre le 31 janvier 1881, met fin aux illusions des Gambettistes. Le gouvernement s'achemine vers l'abandon du troisième réseau.

Le 20 novembre, le ministre des Travaux Publics Raynal

promulgue les fameuses Conventions de 1883 par lesquelles l'Etat remet aux Grandes Compagnies ferroviaires l'ensemble du réseau Freycinet : 2 820 km de lignes construites et 8 360 km concédés. Le capital destiné à leur construction et à leur mise en exploitation est obtenu par des émissions d'obligations faites par les compagnies, mais l'Etat donne sa caution aux emprunts et garantit les dividendes de l'ensemble du réseau si les recettes s'avéraient insuffisantes. Ce succès décisif pour les Compagnies qui s'arrogeaient le monopole pratiquement absolu (à l'exception de quelques lignes dont elles n'ont pas voulu) du trafic ferroviaire français avec en prime une garantie d'intérêt contre tout accident de parcours n'a pas été enlevé comme le suggère Beau de Loménie "sans un coûteux effort financier" et "sans d'étranges conversions".

Nous reviendrons malgré tout dans notre étude complémentaire sur les conventions de 1883, car ces concessions, importantes, n'ont pas été faites sans contre-partie. L'Etat, en échange, accroît son droit de contrôle et d'intervention sur l'exploitation des réseaux, en particulier en matière tarifaire : C'est le revers de la médaille de ces conventions, celui qui à terme devait avoir les répercussions les plus profondes.

Ces conventions suscitent, à ce propos, quelques sujets de réflexion sur lesquels nous reviendrons aussi. Les hommes au pouvoir et la haute administration de la France du XIXe siècle n'ont cessé de naviguer entre libéralisme et interventionnisme. Ils interviennent dans les périodes difficiles afin d'enrayer la "baisse tendancielle des profits" selon les analystes marxistes, ou tout simplement de relancer les secteurs en péril ; puis les dépenses administratives de l'Etat reprennent leur progression aux dépens des postes "économiques" du budget en période de prospérité. De même tous les traités et conventions signés avec les entreprises concessionnaires de service public reflètent cette ambiguïté

caractéristique de l'Etat français du XIXe siècle. Libéraux de formation, les hauts fonctionnaires se retrouvaient à la tête d'un Etat aux traditions centralisatrices plus que séculaires dont il était difficile de ne tenir aucun compte.

Le troisième réseau rendu aux Grandes Compagnies ferroviaires s'intégrait ainsi à la structure hiérarchique nationale de l'ensemble, ôtant tout espoir d'une organisation axée sur la région. L'élan donné par le plan Freycinet devait pousser le réseau en profondeur dans les provinces reculées, non pour une meilleure redistribution mais pour drainer et rabattre sur les grands axes (planches 7 et 8). La nationalisation du réseau ferré aurait-elle vraiment modifié les priorités ? Sans doute pas, dans la mesure où l'Etat n'aurait pas échappé aux règles de la rentabilité ; et puis la structure centralisatrice de l'Etat était trop ancrée dans les esprits, même parmi l'extrême-gauche parlementaire, pour qu'une organisation régionale ait été réellement envisagée.

Nous l'avons mentionné plus haut, le plan adopté par la Chambre et réalisé ultérieurement, n'est pas le plan qu'avait conçu initialement C. de Freycinet. Ce troisième réseau construit par l'Etat et exploité en régie directe comme l'espéraient les Gambettistes, associé à un programme de développement et d'extension du réseau navigable, aurait pu être interprété à l'origine comme une contre-proposition aux conceptions centralisatrices, hiérarchiques et monopolistiques qui avaient jusqu'alors sous-tendu l'équipement ferroviaire national.

Le plan initial ne néglige aucune région (voir planche 5). Selon Freycinet dans ses Mémoires "le moment était venu de corriger les inégalités qui s'étaient perpétuées jusqu'à ce jour et de s'occuper dans une mesure raisonnable des contrées déshéritées" ; pour cela il fallait "compléter le réseau existant et assurer des

débouchés aux localités de quelque importance, encore privées de ce mode de communication". Ces considérations "régionalistes" avant la lettre sont d'ailleurs assorties de toute une réflexion sur les coûts de transports. Un réseau ferroviaire omni-présent doit permettre l'unification des prix sur l'ensemble du marché national. Cependant Freycinet n'ignorait pas que la situation monopolistique des grandes Compagnies aurait inévitablement produit une régulation à la hausse des tarifs et par conséquent des prix.

Aussi avait-il conçu dans son plan, ne faisant d'ailleurs ainsi que reprendre les idées impériales, tout une série de mesures et un projet pour le réseau navigable : "Par sa seule présence, il contient, il modère les taxes de marchandises qui préfèrent la voie ferrée" ..., il est pour l'exploitant ferroviaire, un avertissement de ne pas dépasser la limite au delà de laquelle le commerçant n'hésiterait pas à sacrifier la régularité et l'économie". Reprenant un projet cinquantenaire (1820), C. de Freycinet voulait appliquer à ce réseau navigable concurrentiel, le modèle désormais traditionnel du réseau des chemins de fer. Cette étonnante obstination des auteurs du plan (Les Ponts et Chaussées essentiellement) fut une première erreur car elle aboutit à un éparpillement des Crédits alors qu'une concentration des efforts financiers sur des opérations d'envergure régionale aurait sans aucun doute produit de meilleurs résultats ; nous le verrons dans notre étude complémentaire, à propos du Nord et du Nord-Est de la France.

#### 1-2-2-2-2-2. Sa portée politique. Les amendements.

Dans sa forme initiale et dans ses objectifs, le plan Freycinet fut de toute façon dénaturé par les multiples amendements votés à la Chambre et au Sénat. Sur les 6 milliards de francs votés au budget extraordinaire, le poste "rivières, canaux, ports"

reçoit la portion congrue : 1,5 milliard de francs. Députés et Sénateurs, à l'écoute de leur électorat, connaissent la popularité du chemin de fer et l'impact politique d'une ligne pour leurs cantons et leurs départements.

Le plan initial avait sans aucun doute une connotation politique. C'est "un acte notable de justice distributive" estime Freycinet dans son discours du 2 janvier 1878 à la Chambre. Privilégier les contrées déshéritées généralement lieux d'élections des monarchistes, c'est effectivement consolider la République dans les campagnes, au lendemain de la victoire électorale des tenants du nouveau régime.

Doit-on pour autant adhérer au jugement de M. Blanchard dans sa Géographie des Chemins de fer : "Freycinet entend ployer le rail à la républicanisation de tout le territoire et le pousser jusqu'à la conquête de ces cellules élémentaires de la vie publique que constituent les cantons. Dans chaque commune une école ; mais tout pareillement dans chaque chef-lieu de canton, une gare (planche 8). Programme cohérent issu du même fond d'optimisme humain, de solidarité égalitaire et de propagande partisane ... Inspiration de mystique ..., contre quoi aucune critique rationnelle ne saurait dès lors prévaloir" (7).

En fait ce sont les amendements d'une Chambre peuplée de notables agrariens, qui firent dérapier le plan vers des objectifs manifestement plus électoralistes qu'économiques. Les lignes du projet initial, nous reviendrons sur ce thème dans notre prochaine étude, avaient fait l'objet de calculs d'utilité dans le cadre de commissions régionales chargées de préparer le programme. De 8 700 km, les lignes concernées par le plan Freycinet passent à 18 000 km au terme des discussions à la Chambre et au Sénat ! Le gouvernement républicain a dû céder à la démagogie ferroviaire de ses partisans.

Et la loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local, perfectionne l'arsenal juridico-administratif qui devait assurer l'égalité de tous les Français devant le chemin de fer.

1-2-2-2-3. D'une conception régionale à des réalisations locales. Le rôle du Parlement et de la crise.

Car le réseau Freycinet est classé dans les chemins de fer d'intérêt général et ne consiste nullement à développer les petites liaisons locales. Cette notion d'intérêt général, clairement exprimée dans le projet soumis à la Chambre, fera l'objet d'une analyse précise dans le prochain contrat. N'introduit-elle pas "la Région" par opposition aux petits particularismes locaux et départementaux auxquels la loi du 11 juin 1880 donnera satisfaction, par opposition aussi à l'intérêt national auquel le premier réseau avait exclusivement contribué ? Ou bien le réseau Freycinet n'est-il qu'un système de liaisons interlignes afin de compléter en l'assouplissant, la structure ultra-centralisée du réseau national ?

Le plan Freycinet suscite un autre problème : a-t-il été conçu comme on pourrait aussi le penser, dans le but d'élargir le marché intérieur à une production française qui se heurtait à l'époque à une concurrence toujours plus rude sur les marchés extérieurs ? Les industriels français se plaignaient en effet du manque d'ampleur du marché national et expliquaient ainsi la maladie de langueur dont souffrait l'économie et particulièrement la production du pays. Avec un marché intérieur relativement déprimé, aux structures très diversifiées et cloisonnées, l'industrie ne peut se lancer dans une production de masse, condition indispensable d'une bonne compétitivité sur les marchés extérieurs.

Les auteurs du plan percevaient-ils vraiment dans le

chemin de fer, un moyen d'unification, certes mais d'homogénéisation du marché intérieur français ? Ceci amène une question subsidiaire : quel est à l'époque le niveau de vie et le type de consommation de cette France non parisienne ?

Le projet initial sombre de toute façon dans l'électoralisme en s'adjoignant de multiples lignes d'un intérêt purement local, nous l'avons vu. Et puis la crise économique profonde des années 1882-1896 pousse les décideurs à abandonner l'autre aspect du plan Freycinet, une certaine étatisation, à revenir par conséquent à l'orthodoxie financière et économique. Le gouvernement, en reconduisant les prérogatives des Grandes Compagnies par les conventions de 1883, espérait d'un retour aux règles du libéralisme, une solution à la crise de structure que traversait l'industrie française. Au début du siècle, c'est une économie aux formes plus capitalistiques dans un espace nettement différencié, qui émerge des mutations du dernier tiers du 19ème siècle.

La réponse des pouvoirs publics à ces mutations de structure ? Elle est totalement inadaptée. Les forces qui ont détourné le plan Freycinet de ses objectifs fondamentaux, agissent toujours dans le même sens et avec la même force à l'aube du XIXe siècle. Le programme Baudin de 1901 reprend le projet d'extension des voies navigables du projet Freycinet. Les objectifs sont économiques et la conception, cette fois-ci, plus axée sur la Région, nous le verrons dans le prochain contrat. Mais les 700 millions de F exigés pour l'exécution du programme sont réduits de près des 2/3 par le Sénat qui, à la même époque, couvrait la France, par ses votes favorables, de lignes de chemins de fer d'un intérêt vraiment douteux (voir planche 8).

Les groupes de pression des Compagnies de chemins de fer

avaient, grâce au Sénat, empêché la IIIe République de mener une politique de travaux publics de grande envergure, à une époque où la France disposait pourtant de capitaux abondants et à bon marché : les investissements absorbés par un mode unique de transport, s'éparpillaient dans de multiples directions dont l'effet conjugué réduisait d'autant les chances d'une émergence de la "Région économique".

Les "tortillards départementaux" comme les dénommait le conseiller général de la Seine Henri Sellier entre les deux guerres, en poussant les tentacules du système ferroviaire centralisé dans les campagnes, n'ont-ils pas aussi et malgré les apparences, contribué à l'effacement de la Région : les options politiques de 1789 ont été matérialisées et pérennisées par les choix en matière d'infrastructure-transport.

1-2-2-3. L'ouverture locale à Villeneuve sur Lot (Lot et Garonne)

1-2-2-3-1. Une compétition interdépartementale.

Ces petits chemins de fer locaux sont bien, pour la plupart, d'inspiration anti-régionale. Ainsi la ligne de Villeneuve-S/Lot à Falgueyrat, est entièrement située dans le Département du Lot-et-Garonne, car celui-ci est le seul à vouloir consentir des sacrifices financiers. Le Conseil général du Lot avait proposé un tracé de liaison inter-départementale mais sans engagement budgétaire : le projet est rejeté, comme d'ailleurs le modeste prolongement sur Issigeac que réclamait le Département de la Dordogne, et pour le même motif (voir planche 10).

Pierre Baudin, ministre des Travaux publics radical présente le projet au Sénat, le 18 décembre 1900 : "Sa principale utilité :

desservir les cantons traversés et améliorer ainsi les relations à grande distance des régions avoisinant ses points terminus" (8). L'aspect régional figure au second plan dans l'intervention du ministre ... à juste titre. De 1878 au 11 janvier 1901 date de la déclaration d'utilité publique, cette ligne d'intérêt général dont le tracé exact n'avait pas été précisé dans le plan Freycinet, avait fait l'objet de "multiples compétitions" comme le rappelle Pierre Baudin au Sénat.

La ligne adoptée à l'issue de laborieuses discussions entre le Conseil Général et le gouvernement par préfet interposé, suit "le tracé le plus économique". L'"intérêt général" de cette ligne réside dans son rôle de liaison entre deux mailles du réseau national, Marmande à Bergerac et Tonneins à Penne : personne ne le conteste. Mais les positions se durcissent lorsqu'il est question du tracé. Les élus du Lot et Garonne, nous l'avons dit, évincent leurs voisins de Dordogne et du Lot. Les premiers disposent de deux atouts majeurs :

. Ils dotent la ligne d'une subvention tirée sur le budget départemental, sachant pertinemment qu'ils arracheront ainsi plus facilement un chemin de fer dans sa propre circonscription.

. Et puis les revendications du Conseil Général du Lot-et-Garonne brûlent les étapes de la hiérarchie administrative grâce au soutien zélé d'un Villeneuveois d'origine, promu aux fonctions de ministre de l'Instruction publique et des Beaux Arts dans les gouvernements modérés des années 1890 : Georges Leygues. Celui-ci n'hésite pas à engager tout le poids de sa haute charge en faveur d'une ligne pour son département, comme en témoignent les quelques petites notes manuscrites qu'il adresse au Ministre des Travaux Publics : "Cette affaire exige une solution très prompte ; j'y attache une très grande importance ... Les populations ne comprennent rien à ces retards ...

Prière de rendre le plus tôt possible, le décret d'utilité publique". (9).

1-2-2-3-2. Puis une source de litige inter-cantonal qui remonte au gouvernement.

Finalement, le principe d'un chemin de fer au bénéfice exclusif du Lot et Garonne est voté le 11 janvier 1901. Les départements voisins sont évincés. Mais le conflit sur le tracé ne s'est pas seulement limité à cette querelle départementale ; il a véritablement mobilisé et dressé les populations cantonales et communales les unes contre les autres.

C'est bien l'égalité devant le chemin de fer que chaque électeur attend du régime républicain. Georges Leygues l'a bien compris lorsqu'à la veille des Législatives d'août 1893, il fait passer ce petit mot au Ministre des Travaux Publics : "Très urgent ! Donner ordre à l'Ingénieur en chef du Lot et Garonne d'étudier non seulement le tracé du chemin de fer de Villeneuve à Falgueyrat par Cancon, mais encore le tracé par Montflanquin et Villeréal : C'est capital !" (planche 10).

Les éclaircissements viennent du préfet du Lot et Garonne dans une lettre du 21 juillet 1893, adressée au Ministre des Travaux Publics : "Il me paraît inopportun, au moment où la période électorale va s'ouvrir, d'affirmer comme tranchée une question qui doit être remaniée". Le litige portait sur le choix entre les deux tracés : le premier dessert une population de "8620 habitants", le second concerne "6910 habitants". "Il serait possible à cet ingénieur, continue le préfet, de chercher le tracé satisfaisant le plus grand nombre d'intérêts possibles, tout en ne brisant les espérances d'aucune partie de la population". "J'ajoute, poursuit le préfet,

que la mise à l'étude en ce moment d'un seul tracé produirait au point de vue politique, un effet déplorable auprès d'une partie importante des populations intéressées à la ligne de Villeneuve sur/Lot à Falgueyrat ; elle risquerait même de compromettre le succès du candidat républicain aux prochaines élections législatives dans l'arrondissement de Villeneuve". "C'est pourquoi, conclut-il, je me permets d'insister d'une manière toute spéciale auprès de vous, Monsieur le Ministre, pour que vous vouliez bien autoriser les études simultanées des deux tracés projetés. Je vous serais également très reconnaissant de faire connaître d'urgence et avant l'ouverture de la période électorale, votre décision à ce sujet, à M. l'Ingénieur en Chef".

Avant même l'intervention du préfet et à la suite de la petite note de Georges Leygues, le Ministre des Travaux Publics, le 10 juillet, avait déjà convié l'ingénieur en chef à réviser son avant-projet afin de le "mettre en harmonie avec les conditions actuelles". Les élections passées et gagnées par le républicain modéré Georges Leygues, l'ingénieur en chef du département du Lot et Garonne peut enfin se prononcer définitivement sur le tracé le plus efficace : C'est d'ailleurs le plus direct entre les deux lignes Penne-Tonneins et Marmande-Bergerac de la Compagnie d'Orléans ; celui pour lequel s'étaient prononcés le Conseil Général des Ponts et Chaussées mais aussi la Compagnie d'Orléans, qui tenaient avant tout à une ligne d'intérêt général impliquant les coûts d'investissement les moins élevés.

1-2-2-3-3. Une exécution lente pour une ligne d'utilité économique douteuse.

La ligne est déclarée d'utilité publique en 1901, mais le premier tronçon Villeneuve-Cancon n'est mis en service qu'en

décembre 1923 ! Encore faut-il l'intervention obstinée de Georges Leygues pour que ce chemin de fer, si convoité par la population, ne reste pas définitivement dans les cartons du Ministère.

Le circuit qu'empruntent pétitions et réclamations demeure inchangé durant ces vingt années de lente gestation : elles remontent au cabinet du Ministre des Travaux Publics par l'intermédiaire du Conseil Général ou, le plus souvent, du député et ancien ministre Georges Leygues, puis elles redescendent la hiérarchie administrative assortie d'une demande d'explication. Les Ponts et Chaussées au niveau du département, rejettent la responsabilité sur le service d'expropriation qui, lui-même, met en cause le système d'adjudication des travaux sous forme de lots trop morcelés (8 lots pour la ligne Villeneuve à Falgueyrat) ; le conseil général penche pour la première explication, mais blanchit les services locaux en accusant "l'organisation trop centralisée du service des expropriations et l'éloignement des centres de décision en la matière".

Ces péripéties qui jalonnent la construction de la ligne villeneuvoise, ne présentent pas un intérêt simplement local : elles sont une manifestation d'un phénomène quasi-général qui affecte toutes les relations entre le pouvoir local et le pouvoir central. Il convient d'ailleurs de noter et ceci sera repris dans notre prochaine étude sur un éventail plus large de villes, que l'Etat cède finalement aux exigences locales, mêmes les moins fondées sur des calculs d'utilité économique.

Ainsi la ligne de Villeneuve à Falgueyrat, qui faisait pourtant double emploi avec les lignes dont elle devait assurer la jonction, est finalement achevée .... en 1930, c'est à dire à une époque où l'automobile amorçait déjà la relève. Et pour satisfaire

les cantons du Lot et Garonne exclus du chemin de fer, les pouvoirs publics leur octroient à titre de compensation, une ligne de tramways dont le tracé reproduit exactement la variante dont Georges Leygues avait prudemment demandé le maintien 10 ans auparavant.

Ces deux lignes rigoureusement parallèles, cessent leurs activités à deux ans d'intervalle (1933-1935) : Le tramway après vingt ans d'un service laborieux, la ligne de chemin de fer 4 ans après son ouverture ! La concurrence automobile (sous forme de transports collectifs tout d'abord) était une perspective d'autant plus plausible que les pouvoirs publics avaient consacré, avec une constance remarquable, une part importante du budget à l'entretien du réseau routier.

1-3. La relève routière et autoroutière.

1-3-1. La concurrence rail-route.

1-3-1-1. Une lutte inégale.

Dans cette concurrence rail-route qui s'instaure au cours des années 1930, la lutte est très inégale : Inégalité technique en faveur de l'automobile dont les qualités incomparables de souplesse lui donnaient la possibilité de s'adapter à tous les besoins ; inégalité juridique aussi qui liait les sociétés ferroviaires à "l'obligation de transporter" même sur des parcours déficitaires ; inégalité financière enfin dans la mesure où l'entretien traditionnel des routes par l'État dispensait les sociétés de transport automobiles des charges d'infrastructure lourde. L'achat du matériel roulant représentait le seul investissement nécessaire au lancement d'une société dont la création n'était même pas soumise à une autorisation préalable.

JOSSE, dans son rapport final sur les travaux du Conseil National Economique estime que "ce serait par un véritable abus de langage qu'on parlerait ici des avantages de la liberté économique et de la libre concurrence. Il y aurait libre concurrence si les divers moyens de transport soutenaient à leurs frais une lutte d'organisation dont l'utilisateur serait le bénéficiaire. Il n'y a pas de libre concurrence dans un régime où la charge de la lutte pèse en grande partie sur les finances publiques. Il n'y a pas libre concurrence quand l'un des antagonistes n'est libre ni de son exploitation technique ni de ses prix" (10).

Cette concurrence risquait en effet de déboucher sur une catastrophe financière pour les chemins de fer donc pour le budget de l'État par le biais du Fonds commun institué dans les conventions

de 1921.

1-3-1-2. La politique de coordination relance le trafic routier.

Aussi dès 1934 (décret du 19 avril), les pouvoirs publics inaugurent-ils une période de réglementation en vue de doter le pays d'une organisation cohérente des transports, et par la-même de réduire les charges financières de l'Etat et des collectivités locales. Les décrets se succèdent et la coordination est appliquée avec plus ou moins de réussite selon les départements.

Ces tentatives de coordination restent limitées au cadre départemental alors que de nombreuses liaisons inter-régionales sont concernées. Dans les diverses mesures prises par les gouvernements successifs pour enrayer la concurrence, sur lesquelles nous reviendrons dans le prochain contrat, jamais le cadre régional n'est pressenti comme le plus apte à une organisation des transports (à l'exception cependant de la Région parisienne, ce qui d'ailleurs confirme sa position privilégiée).

Pourtant la coordination est tour à tour corporative puis autoritaire. Elle est conduite par des gouvernements de droite dont l'optique, uniquement budgétaire (la recherche de l'équilibre), les entraîne à ignorer totalement la fonction économique et sociale des parcours supprimés ; mais elle est aussi poursuivie par le Front Populaire, plus sensible cependant à l'aspect "service public" des transports et moins bien disposé à l'égard des entrepreneurs privés. Les uns et l'autre n'ont pourtant pas envisagé un cadre régional à la coordination.

Finalement, sous le gouvernement Daladier après la chute du Front Populaire, ce sont les principes de la Droite qui s'imposent :

- la coordination est autoritaire, conduite et filtrée par l'ensemble de la hiérarchie administrative.

- elle est placée sous le signe de l'austérité et reflète l'ambiance malthusienne qui règne à l'époque dans les milieux dirigeants.

- son inspiration est nettement libérale avec une politique tarifaire à la hausse qui tend à répercuter sur les usagers le coût réel du produit-transport.

- elle est enfin partisane et émane largement des "milieux automobiles". Les fermetures touchent essentiellement les lignes ferroviaires avec l'accord des grandes Compagnies puis de la SNCF qui espèrent ainsi alléger le déficit. Le terrain abandonné par le service public est très vite occupé par les services privés automobiles.

Cette vaste politique de coordination inaugurée par les gouvernements de l'avant-guerre a eu pour effet un transfert d'activités du rail au profit de l'automobile mais aussi en terme de gestion, un retour au système libéral d'exploitation après vingt années (depuis les Conventions de 1921) d'un lent glissement vers l'étatisation. La nationalisation du réseau ferroviaire de 1938 devait avoir comme corollaire une réduction du service public afin de laisser le champ libre à l'entreprise privée. L'automobile recréant les conditions d'une nouvelle rentabilité, les pouvoirs publics espéraient susciter un regain d'investissement dans l'industrie et comme corollaire une redistribution du service selon les concepts de l'économie libérale.

1-3-1-3. A Villeneuve sur/Lot : le rail s'efface au profit de l'automobile.

La ligne de Villeneuve à Falgueyrat et le tramway du Lot

et Garonne cessent leurs activités dans les années 34-35, nous l'avons vu. La liaison de Villeneuve à Tonneins subit le même sort dans les années 38-39, ainsi que celle de Penne à Villeneuve après-guerre. Seul subsiste le trafic-marchandises vers Penne sur la ligne de Périgueux à Agen. Villeneuve est l'une des premières petites villes à être touchée par une évolution qui jusqu'en 1972, sans discontinuité, affecte l'ensemble des petites unités urbaines implantées en milieu rural ; ainsi parmi les villes qui nous ont servi de test dans cette première approche, citons Fontenay-le-Comte en 1968-1969. Dans le cadre de la politique de revalorisation des transports en commun, la vague des fermetures s'est apaisée au cours des années 1972-1978, mais elle a repris par la suite pour des motifs du reste sensiblement identiques, à savoir : la recherche de l'équilibre budgétaire par des économies dans les services publics et un retour aux règles du libéralisme comme facteurs de redéploiement (planche 9). Parmi nos villes-tests, c'est Oloron-Sainte-Marie, qui, cette fois-ci, est affectée par les restrictions (juin 1980 : fermeture du service voyageurs Oloron-Bedous).

1-3-2. L'infrastructure autoroutière. Un acte ultime de centralisme.

1-3-2-1. Le même schéma soumis à la même logique des besoins.

Au nom peut-être d'une sage politique de coordination, le réseau ferré s'efface, sur les parcours locaux non rentables, au profit de l'automobile plus souple ; mais les pouvoirs publics eux-mêmes ont recréé à la même époque, les conditions d'une nouvelle concurrence sur les parcours les plus rémunérateurs en programmant un système autoroutier rigoureusement parallèle au schéma ferroviaire.

Après la réorganisation des routes nationales en un système hiérarchisé et centralisé autour de Paris puis la constitution d'un réseau ferroviaire selon les mêmes principes, les pouvoirs publics reproduisent, une fois encore, ce schéma d'organisation qui fait toute l'originalité de la France par rapport aux pays occidentaux mais aussi sa faiblesse. C'est le même schéma qui se reproduit continuellement, même s'il est une réponse à des incitations technologiques différentes en matière de transport.

Pourtant rien d'indiquait avant-guerre, cette évolution ultérieure des infrastructures autoroutières. Elles avaient été conçues comme des voies de dégagement des grandes métropoles mais ne devaient en rien relayer ou supplanter la route et la voie ferrée dans leur rôle de jonction des pôles nationaux de développement. Puis au lendemain de la Seconde Guerre, de multiples facteurs poussent les pouvoirs publics à renouer avec la tradition. Il existe une analogie dans la genèse des réseaux ferrés et autoroutiers. L'un et l'autre débutent par des expériences décentralisées tout au moins dans l'exécution, puis ces initiatives sont captées dans un ensemble hiérarchisé et centré sur Paris, au nom de la cohésion nationale. Parmi les forces qui poussent les pouvoirs publics à lancer dès 1960 (plan directeur routier) le programme autoroutier dans sa structure actuelle (planche 11) citons :

- la logique de besoins qui a servi en d'autres temps à définir le réseau ferroviaire national. Les pouvoirs publics entendent s'adapter à la demande, non la canaliser dans le cadre d'une politique volontariste du développement économique et de l'aménagement du territoire. L'argumentation principale du Conseil économique et social en faveur des autoroutes de liaison se résume à la nécessité d'assurer l'écoulement du trafic existant afin d'éviter la saturation prévisible et l'accroissement des accidents de la route : "Le

souci principal du responsable des programmes routiers et autoroutiers est d'assurer la circulation dans les meilleures conditions de sécurité" (11).

- la volonté explicite d'utiliser pleinement la nouvelle "donne" technologique que constitue l'automobile et naturellement d'encourager son expansion. Comme le plan Freycinet à l'égard de la production métallurgique française, le programme autoroutier élargissait un marché intérieur en une période où les exportations nationales vers les Etats-Unis enregistraient une baisse spectaculaire (12).

- d'où ce caractère d'urgence indiscutable qui transparaît dans tous les documents officiels et qui laisse peu de place à une réflexion approfondie sur les répercussions éventuelles dans le domaine de l'économie et surtout de l'aménagement du territoire. Le Conseil économique et social, dans son rapport du 28 Janvier 1961 par exemple, ne fait qu'effleurer cet aspect des infrastructures autoroutières d'une manière très spéculaire, du reste. Ainsi l'impact économique de l'autoroute n'est-il estimé essentiellement qu'en terme de stimulant à la production automobile. Le Conseil reprend ensuite, sans le développer donc pour mémoire, l'argument de la desserte portuaire qui avait servi jadis à l'édification du réseau ferroviaire. Le développement du tourisme et l'intégration à l'Europe en construction sont, aussi, simplement évoqués malgré leur nouveauté et la signification profonde du second argument. Vient en dernier lieu, le développement régional, que le rapport expédie en une seule phrase : "La construction d'un réseau d'autoroute rendant plus faciles les communications Paris-Province ne pourrait que contribuer au succès de la politique de développement régional". Cette évidence présentée à titre éventuel montre bien à quel point le problème de l'autoroute ne se posait pas en ces termes dans les années 1960.

C'est par conséquent un plan adapté aux courants de la

circulation, existants et prévisibles, qu'ont défini les pouvoirs publics, c'est à dire un schéma hiérarchisé et centralisé calqué sur les grands axes ferroviaires. Toute étude sur les avantages ou effets indirects de l'autoroute sur l'économie des régions traversées a été occultée, à cette époque. Même le critère "rentabilité", s'il n'a pas été étranger, naturellement, à la définition des tracés, n'a cependant pas tempéré la mise en place de ces infrastructures centralisatrices, à cause du recours précoce au péage.

#### 1-3-2-2. La source d'un déséquilibre renforcé.

Aussi les régions déjà enclavées se sont-elles enfoncées un peu plus dans l'isolement. Dans l'ordre des urgences, le plan de 1960 relègue d'ailleurs l'Ouest et le "Grand-Sud-Ouest", au troisième rang. Il est bien évident qu'une analyse de l'évolution des petites villes ne peut se concevoir hors du cadre régional, ni même négliger ces stratégies nationales dont elles dépendent directement. Les petites villes de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Centre, dans leur grande majorité, ont subi au lendemain de la seconde guerre un double enclavement dont l'origine remonte à la même source : le pouvoir central.

- Isolement partagé avec l'ensemble régional, à cause de la politique autoroutière de l'Etat qui définissait, en reproduisant une infrastructure sensiblement identique à celle des chemins de fer, un second niveau technique d'enclavement.

- Enclavement dans la région, provoqué par la politique malthusienne de l'Etat à l'égard des liaisons ferroviaires d'intérêt local.

- Ce programme autoroutier suscite peu de critique, lors de son lancement en 1960. Jean-Louis Rousseau, dans un article intitulé "Des autoroutes mais lesquelles ?" (13) rejette seulement

la structure centralisée du réseau des autoroutes, non leur généralisation. Il voit dans cette nouvelle infrastructure un instrument d'intégration européenne dont le tracé doit s'adapter aux grands axes du trafic international tout en servant de support à l'expansion en cours des grands centres régionaux. Aussi propose-t-il un réseau, très décentré par rapport à Paris, qui ne prenne pas le relais des routes actuelles. J.F. Gravier par contre, dans un article de la même revue datant de 1955, se pose la question de l'utilité des autoroutes de liaison (14). Il note par exemple que "l'autoroute, comme le chemin de fer constitue un domaine clos ; elle est soigneusement isolée des régions qu'elle traverse". Mais ce n'est pas pour cette raison dont la pertinence sera démontrée dans une étude récente, (15), que l'auteur de Paris et le Désert Français conclut à l'inutilité des autoroutes. Il invoque essentiellement le problème des coûts d'une telle infrastructure alors que la formule de la voie express, "la route à double chaussée", suffirait largement à assurer les liaisons entre les autoroutes de dégagement des grandes villes, pour des coûts réduits de moitié.

1-3-2-3. La prise de conscience des effets indirects de l'autoroute ... et leurs réalités. Le cas des petites villes.

Au fil des années cependant, d'un extrême, l'opinion est pour ainsi dire passée à un autre extrême, en liaison d'ailleurs avec les premières mesures en faveur de l'aménagement du territoire. Dès les années 1969-1970 surtout, à l'occasion de la polémique sur le tracé Paris-Est, l'autoroute devient dans les esprits et dans les discours, l'infrastructure indispensable à un développement régional, l'instrument dont les effets structurants doivent arracher les régions enclavées à leur torpeur séculaire et natu-

rellement, à contrario, ôter toute chance aux régions contournées.

Par la suite les faits ont démenti, semble-t-il, cet engouement général pour une infrastructure qui, finalement, traverse les régions sans les irriguer. Au même titre que les grands axes ferroviaires qui ont entretenu aussi, en leur temps, l'illusion de la prospérité dans les campagnes, l'autoroute relève largement de l'effraction linéaire, peu susceptible de redonner vie aux régions traversées. La plupart des responsables des villes qui nous ont servi de test ne semblent cependant pas se résigner à abandonner tout espoir de relance grâce aux effets d'entraînement qu'ils escomptent de l'ouverture prochaine d'une autoroute. Le doute ne les a pas gagné à Fontenay-le-Comte (30 km de l'autoroute prévue entre Paris et Bordeaux par Niort), à Villeneuve sur/Lot (40 km de la future autoroute des Deux Mers), ou à Oloron-Sainte-Marie (35 km du futur parcours autoroutier Toulouse-Bayonne). Le traitement dans notre étude complémentaire, des petites villes implantées sur ce type d'infrastructure, nous permettra précisément de tester si les faits sont à la mesure des modifications escomptées.

Les responsables de ces petites villes enclavées associent d'ailleurs la route et l'autoroute comme supports au démarrage économique local. Autour de l'autoroute instrument de développement régional doit s'opérer, comme le souhaitait le Président de la République en 1971, "tout un quadrillage ... qui amène la vie à toutes les régions de France, de même que nos artères amènent le sang dans les tissus les plus épais jusqu'aux extrémités du corps ... la route sera le moyen de diffuser cette activité économique que crée l'autoroute et de la transporter jusque dans les petites villes et même dans les villages et la route ainsi complètera le rôle d'aménagement du territoire qui est essentiel à l'autoroute" (16).

1-3-3. Le schéma directeur de 1971.

1-3-3-1. Départementalisation et politique des  
"transversales".

En 1971, les pouvoirs publics, après concertation avec les CODER et en liaison avec la DATAR, mettent effectivement sur pied un schéma directeur routier qui rompt, en partie ou en apparence, avec la tradition centralisatrice pluri-séculaire de l'Etat.

Sur 82 500 km composant le réseau d'intérêt national, 27 500 km seulement conservent leur classement et constituent le réseau du schéma directeur routier. Près des 2/3 des routes nationales ont par conséquent été déclassées et transférées aux Départements. Ces routes secondaires, négligées par l'Etat pour leur intérêt essentiellement local, constituaient une anomalie entre les Départementales et les Nationales de premier ordre dont l'entretien par contre avait toujours été assuré. Il s'agit d'ailleurs d'une simple restitution aux Départements d'un réseau que la réforme de 1930, dans un "accès de centralisme", avait reclassé dans la catégorie supérieure (planche 13). Cette mesure générale de déclassement devait se traduire dans la loi de finances de 1972 par un transfert budgétaire équivalent à 5 500 F par km, soit un montant 70 % supérieur aux sommes consacrées à ces routes par l'Etat. En fait la réforme, dans ses implications financières, n'a été effective qu'en 1975.

L'autre aspect de la refonte de 1971, modifiée en 1974, consiste, nous l'avons vu, dans la mise au point d'un schéma directeur pour les 27 500 km de routes d'intérêt national, autoroutes comprises (voir planche 12). Naturellement les liaisons radio-concen-

triques autour de Paris figurent au schéma, dans la 1ère catégorie. Mais la caractéristique essentielle de la réforme réside surtout dans l'intégration au schéma directeur, donc au rang de routes prioritaires, d'un certain nombre de liaisons présentées comme autant d'actes d'anticentralisme (17).

- liaisons d'évitement de la Région Parisienne.
- liaisons interrégionales Nord/Sud et Est/Ouest en évitant Paris. En particulier les GLAT (grandes liaisons d'aménagement du territoire).
- liaisons avec les pôles de développement étrangers.
- liaisons à l'intérieur d'une même région (grandes villes et préfectures).

De plus, parmi ces liaisons anti-concentriques du schéma directeur, certaines sont assimilées à la catégorie des axes de premier ordre ; c'est le cas de la "Rocade des Estuaires", des transversales Bordeaux-Lyon et Bordeaux-Marseille, ou des rocades d'évitement du Nord vers le Sud-Ouest par Rouen-Le Mans et Tours et du Nord vers le Sud-Est par Reims, Chaumont et Chinon.

Ce schéma, produit d'une concertation avec les CODER et la DATAR est-il véritablement une étape importante vers la décentralisation ? On pourrait le penser, ne serait-ce que par l'étendue des routes déclassées au profit du département et la "politique transversale" très apparente dans le schéma. Pourtant entre le Département et l'Etat, le niveau régional est toujours occulté en matière de décision. Les CODER ont été simplement consultées et la moitié seulement des liaisons suggérées par elles ont été effectivement intégrées au schéma. L'Etat brûle une fois de plus l'étape régionale dont il se charge d'exécuter et de contrôler les infrastructures routières, pour ne se dessaisir qu'au profit du Département. Parlons plutôt de déconcentration.

1-3-3-2. Au niveau des petites villes enclavées.

Les projets routiers inscrits dans les plans d'urbanisme de nos villes-tests, après avoir sommeillé pendant une quinzaine d'années (1960-1975) dans les bureaux de la Préfecture, resurgissent, identiques, dans les plans d'occupation des sols. A Oloron-Sainte-Marie, Villeneuve-sur/Lot ou Fontenay-le-Comte, on prépare les rocade et les voies d'accès de la future autoroute afin de prélever la part des flux d'activités qu'on attend de la grande artère nationale (planche 33).

Après l'essor marqué des années 1960-1969, les responsables locaux comptent sur la mise en place des infrastructures routières pour renouer avec la prospérité. Dans le contexte économique particulièrement favorable des années 1960, les petites villes françaises avaient basé leur essor, essentiellement, sur le rattrapage d'un retard séculaire. La route et l'autoroute, investies d'un pouvoir d'entraînement, représentaient (et représentent encore) pour la plupart de ces villes, le support indispensable à un prolongement de la croissance au delà d'un simple rattrapage.

Seulement la crise est venue contrarier ces espoirs ; tous les responsables locaux en sont bien conscients. Par contre le rôle des infrastructures routières et autoroutières comme facteurs d'entraînement, nécessaires certes, mais aussi décisifs, n'est absolument pas mis en doute, bien au contraire. A défaut de pouvoir créer elles-mêmes leur propre dynamisme, ces petites villes enclavées attendent des infrastructures nationales une diffusion de la croissance à partir des pôles de développement. Or la crise est au contraire, beaucoup plus propice au regroupement des activités dans les régions offrant aux entreprises la faculté de réaliser un ensemble d'économies externes, surtout, et c'est le cas, si cette crise revêt un caractère structurel profond. Il existe d'ailleurs une étonnante

analogie, sur laquelle nous reviendrons dans notre prochaine étude, entre la crise des années 1880-1896 et la période actuelle.

1-3-3-3. Un aspect ambigu analogue à celui du plan Freycinet.

Analogie de même entre le schéma directeur de 1971 et le plan Freycinet de 1878, dans un contexte économique et mental du reste tout aussi semblable. Lorsque Georges Pompidou compare le réseau routier et autoroutier au système de circulation sanguine qui amène "le sang (la vie et les activités) dans les tissus les plus épais (les campagnes) jusqu'aux extrémités du corps" il reproduit en fait le discours du ministre des Travaux Publics Charles de Freycinet, lorsque celui-ci présente son plan à la Chambre en 1878. Et sans aucun doute les propos du Président de la République ont-ils reçu un écho très favorable, car les élus locaux espéraient de la route ce que leurs prédécesseurs sous la IIIe République naissante attendaient du chemin de fer : la prospérité pour leurs villes.

Cet aspect sera aussi repris dans notre étude complémentaire. Les liaisons interrégionales du plan de 1971 reproduisent d'ailleurs largement les lignes du plan "Freycinet". Elles ont été les unes et les autres discutées au sein de commissions régionales au pouvoir prudemment consultatif et intégrées dans un ensemble dit "d'intérêt général" en 1878 ou qualifié de schéma directeur routier en 1971 : C'est toujours l'Etat qui conserve la maîtrise des infrastructures régionales. Les deux plans ont en effet cet autre point commun d'ignorer le niveau régional en matière de pouvoir de décision ou d'organe d'exécution.

Conclusion : Les petites villes : une problématique  
et des solutions régionales.

L'histoire des petites villes françaises enclavées, leur structure de production encore nettement marquée par un passé peu dynamique, sont indissociables de cette tendance irrésistible vers des formes de décision ultra-centralisées dont les infrastructures-transport représentent l'expression matérielle la plus flagrante. Dans la conscience collective et sans doute faut-il remonter au delà du plan Freycinet pour situer l'origine, l'infrastructure-transport est en outre associée à la notion de prospérité. De là à déduire de la structure hiérarchisée des réseaux l'absence de dynamisme et à espérer d'une distribution plus équitable des infrastructures-transport un retour à la prospérité, il n'y avait qu'un pas que de nombreux responsables locaux ont franchi, ainsi d'ailleurs que les pouvoirs publics comme en témoignent les discours et les écrits des années 1970 (18).

Aussi le second acte "concret" en matière d'aménagement du territoire, après l'encouragement à la décentralisation industrielle, a-t-il consisté en l'adoption du programme routier de 1971, qui définissait un maillage plus axé sur la Région.

Seulement la première mesure n'eut qu'une portée relative-

ment restreinte : le système de primes à la décentralisation tel qu'il a été conçu, a encouragé essentiellement le transfert des industries les moins performantes, sur un espace circonscrit, généralement, aux Régions voisines de l'Ile de France. Il est difficile d'évaluer la portée d'une "régionalisation" des infrastructures-transport dans la mesure où le processus est en cours et ses résultantes, en particulier économiques, faussées par la crise. Cependant les précédents historiques comme l'extension du réseau ferroviaire aux cellules économiques locales les plus réduites, tendraient à prouver que l'infrastructure-transport, comme stimulant unique, ne joue pas le rôle essentiel qu'on a bien voulu lui prêter. D'ailleurs la reprise amorcée durant les années 1960 par les petites villes, y compris les unités urbaines enclavées, se déroule en une période où les choix en matière de transport enfonçaient un peu plus dans leur isolement les régions démunies (construction du réseau autoroutier).

Sans doute, nous le verrons dans le prochain contrat, s'agit-il d'un simple rattrapage des niveaux de vie et d'activités après de longues décennies d'une vie économique assoupie. Mais précisément, ces années 1960 apportent une première réponse au problème de développement que tous les responsables locaux se posent.

Les petites villes doivent leur reprise à leur étroite symbiose avec un milieu environnant en pleine mutation, beaucoup plus qu'à des infrastructures ou des unités de production plaquées, pour ainsi dire artificiellement tout au moins pour les secondes, sur la vie économique locale. Au delà du simple rattrapage qui, dès 1968 dans nos villes tests, manifeste des signes évidents d'essoufflement, la recherche d'une progression soutenue introduit l'éternelle question régionale.

La Régionalisation, comme volonté politique, date du fameux manifeste de l'École de Nancy, en 1865 : "Ce qui est national à l'Etat ; ce qui est régional à la région ; ce qui est communal à la commune". Cette profession de foi, signée par toutes les oppositions à l'Empire, fut vite oubliée par la suite au contact du pouvoir. Pourtant les figures éminentes de la vie politique sous la IIIe République, même les plus inattendues, ont tenu un discours régionaliste.

Ainsi A. Briand, le 28 octobre 1909, estime que "le moment n'est pas éloigné où il faudra donner à ce pays un peu de jeunesse administrative, où il sera nécessaire d'instituer des groupements nouveaux par affinité d'intérêts économiques". Poincaré a émis de même des pensées régionalistes ; Ed. Millerand aussi, après-guerre, lorsqu'il déclarait que le relèvement viendrait d'une "puissante vie régionale". Citons aussi Deschanel, Viviani, Herriot, Tardieu.

Et puis l'Alsace-Lorraine était revenue, très largement décentralisée avec un développement remarquable des libertés locales et une prospérité économique, industrielle et agricole qui avait tout l'air d'être la conséquence logique et directe de son régime sous l'Empire Fédéral. La maturité économique de cette province reconquise étayait de manière concrète, le bien-fondé de la thèse régionaliste.

Pourtant c'est le centralisme administratif qui, une fois de plus, tente de s'imposer, gommant toute l'expérience originale de l'Alsace-Lorraine. Devant le tollé général que provoque ce retour à la normale, le gouvernement concède la formation d'un Ministère des Régions Libérées et des pouvoirs accrus en faveur des Préfets intéressés : mesure de déconcentration, non de décentralisation, dont l'histoire nationale ultérieure fournira bien d'autres exemples, cela d'après A. de Tocqueville, parce que "la plupart de ceux qui en France parlent encore contre la centralisation, ne veulent point

au fond la détruire, les uns parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres parce qu'ils comptent le posséder".

Depuis, la régionalisation est passée dans les actes : elle a une existence légale, une représentation administrative, une délimitation spatiale, des moyens budgétaires et bientôt, mais la réforme est en cours, une infrastructure-transport qui lui sera propre. Mais cette évolution sur laquelle nous reviendrons dans notre prochain contrat, est lente, de toute façon tardive et surtout incomplète. Et puis les réformes oscillent toujours entre la déconcentration et la décentralisation avec, pour l'instant, un solde positif pour la première.

C'est sans doute dans cette absence d'une véritable entité régionale intégrant l'ensemble des composantes (industrielles, commerciales, bancaires, mais aussi administratives et décisionnelles privées ou publiques) que réside la faiblesse majeure de toute petite unité urbaine qui se placerait, et c'est le cas de nos 3 villes-tests, dans une perspective d'expansion économique. Dans le prochain contrat, nous le verrons dans la conclusion de cette étude, l'équipe se propose d'intégrer cette dimension régionale dans le choix des petites villes, afin de tenter d'évaluer leur niveau d'intégration dans un milieu environnant plus large dont l'autonomie en matière de développement, est sans doute, comme l'a démontré J.C. Perrin (19), le facteur nécessaire pour une croissance solide et durable de l'ensemble des composantes de son armature urbaine.

Sans doute serons-nous amenés à constater l'extrême fragilité de cette dimension régionale, même si elle s'inscrit déjà dans une infrastructure traditionnellement centralisatrice comme les transports. Et puis l'expérience décentralisatrice à peine engagée, le nucléaire

et la télématique n'hypothèquent-ils pas ses chances de succès comme autrefois le chemin de fer, l'électricité ou l'automobile avaient finalement renforcé le centralisme ?

Les uns et les autres suscitent et ont suscité les mêmes discours optimistes sur l'avenir de la Région. Mais les résultats négatifs enregistrés par l'histoire dans de telles circonstances, nous incitent à exprimer de sérieuses réserves ou tout au moins à nous questionner sur le rôle positif des technologies nouvelles en matière de décentralisation.

Cet aspect technologie-régionalisation sera aussi abordé dans notre prochaine étude, dans la mesure où les petites villes, à l'issue de ce nouveau processus, franchiront une étape décisive vers une prospérité qui dépasse le simple rattrapage, ou bien un degré "technique" de plus dans leur situation marginale.

**2. PETITES VILLES, URBANISME  
ET PLANIFICATION URBAINE**

## 2-1. La période préurbanistique (1880-1939) : L'influence parisienne.

Si le vocable "urbanisme" ne fait son apparition qu'en 1910 et n'entre dans le langage officiel qu'en 1943, la pratique de l'aménagement urbain est en revanche très ancienne. Longtemps limitée aux problèmes de voirie, la réglementation s'étend progressivement au XIXe siècle aux domaines de l'hygiène publique et de la salubrité (la loi de 1810 sur les établissements insalubres inaugure une série de mesures dans ce domaine).

Cette législation ne définit pas pour autant une politique urbaine et ce n'est en effet que vers 1900, avec l'accélération du processus d'industrialisation et de concentration urbaine, que se manifeste le premier courant en faveur de la planification urbaine. Ce courant n'est d'ailleurs pas spécifiquement français, mais se rattache à un mouvement plus général en Europe, connu sous le nom de "mouvement municipal" et qui tend par le biais des autorités locales à exercer un contrôle de plus en plus strict sur le processus d'urbanisation des villes.

### 2-1-1. Hygiénistes et municipalistes (1880-1914).

En France, le mouvement municipal se situe dans la continuité du courant hygiéniste, courant essentiellement extra-parlementaire, qui dans la deuxième moitié du XIXe siècle s'était efforcé de sensibiliser les pouvoirs publics et d'alarmer l'opinion sur les conditions de vie déplorables de la classe ouvrière et sur les dangers de la dégradation du cadre urbain (ravages de la tuberculose).

Le courant hygiéniste, puis ce mouvement municipal, à la fin du XIXe siècle, ne représentent pas en effet des courants

d'opinion, mais sont constitués par quelques éléments progressistes appartenant aux classes dominantes (médecins, patronat social catholique et protestant) désireux d'améliorer les conditions de vie des classes laborieuses. L'action menée par cette élite éclairée dès la fin de l'Empire et reprise en charge par le courant municipal dans les années 80, devait déboucher sur une série de mesures concrètes (dont la plus significative est la création en 1893 à Paris d'un casier sanitaire destiné à recenser les ilots insalubres, pôles de forte mortalité par tuberculose) ; elle est aussi à l'origine d'une législation de portée générale :

- 1894 loi Siegfried, complétée en 1906 par la loi Strauss sur l'encouragement à la construction de logements salubres et à bon marché.
- loi Bonnevey en 1912 sur les offices publics d'HBM.
- loi de 1902 fixant les normes de salubrité des logements.

Dans le domaine de la "planification urbaine", le courant municipal, essentiellement parisien à la fin du XIXe siècle, s'était attaqué, en l'absence de toute réglementation dans ce domaine, aux monopoles des compagnies privées concessionnaires des grands services d'intérêt public (transports, gaz, électricité ...). Cet "establishment réformiste", selon l'expression de Cottureau espérait, par le biais des infrastructures de transport essentiellement, orienter le développement de l'agglomération. En imposant aux compagnies de transports une baisse des tarifs, on entendait alors favoriser l'installation des ouvriers en banlieue dans des conditions de vie plus "hygiéniques" et provoquer ainsi une décongestion des zones industrielles et populaires surpeuplées de la capitale.

Toutefois, cette politique défendue par les radicaux,

majoritaires au Conseil municipal de Paris, ne reflète pas à proprement parler une conception globale. Seuls les socialistes développent alors une théorie générale de la croissance urbaine et proposent un modèle de cité ainsi que les moyens de sa réalisation. Ceux-ci opposent à la ville ségréguée, à l'agglomération tentaculaire, une cité nouvelle, équilibrée où toutes les fonctions économiques et les conditions sociales coexisteraient harmonieusement dans un espace où les règles les plus essentielles d'hygiène et d'esthétique seraient respectées. Mais les socialistes, alors minoritaires au sein des instances locales parisiennes n'ont pas pouvoir de concrétiser leurs propositions. Toutefois ils introduisent en France la notion de plan de développement de la ville et gagnent à leurs idées un certain nombre d'administrateurs et techniciens municipaux.

La création en 1911 de la Commission d'extension de Paris, constitue un premier pas dans la voie de la planification urbaine. Le projet, publié en 1912 par ordre du préfet, ne devait pas être réalisé. Il contribue toutefois à accréditer l'idée que l'urbanisation tentaculaire, l'éclatement des structures urbaines et la dégradation du milieu urbain n'est qu'un processus inéluctable, mais que par le biais d'un plan d'aménagement et d'extension, on peut décider de l'affectation ultérieure des zones non encore urbanisées et enrayer le développement anarchique des faubourgs.

#### 2-1-2. L'explosion des lotissements dans la région parisienne et les premières lois de planification (1919-1924).

Au lendemain de la première guerre mondiale, alors que s'amorce une nouvelle phase de l'urbanisation spontanée de la banlieue parisienne (la grande poussée des lotissements), le

parlement vote, dix ans après l'Angleterre, la première loi sur le plan des villes (14 mars 1919). Cette loi prescrit à toute commune de plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux localités à forte croissance démographique et spatiale, l'obligation de déposer un plan d'aménagement et d'extension.

Cette législation visait essentiellement à endiguer la prolifération anarchique des lotissements périphériques des grandes agglomérations. Mais cette loi générale qui ne prévoyait ni sanction ni budget ou subvention aux municipalités pour l'établissement d'un plan, resta totalement inefficace. Elle doit être complétée en juillet 1924 par une loi sur le dépôt obligatoire à la mairie d'un plan d'aménagement pour tout groupe d'habitat, qui ne fut d'ailleurs pas plus respectée. On n'a jamais autant loti, en effet, dans la région parisienne qu'entre 1919 et 1929.

Ce développement sur les débuts de la planification urbaine en France nous conduit aux remarques suivantes :

En France, les premiers outils de la planification urbaine sont élaborés à partir du cas parisien et généralisés à l'ensemble des villes de France, quelle que soit leur taille.

Si l'urbanisme gagne, avec les lois de 1919 et 1924, les sphères officielles, ce dernier n'en reste pas moins le domaine d'une minorité de spécialistes, malgré la création en 1919 de l'École des Hautes Etudes Urbaines destinée à former les administrateurs et les techniciens.

Par ailleurs, le courant en faveur de la planification urbaine est loin de susciter une adhésion massive de la population ; jusqu'à la fin des années 30, le débat sur l'aménagement

urbain restera confiné au cercle étroit des architectes, des conseillers et administrateurs parisiens spécialistes du problème (L. Bonnier, H. Sellier ...).

2-1-3. Les premiers essais de planification urbaine dans les petites villes.

Dans l'état actuel des travaux de recherche, les résultats de ces premiers essais de contrôle du développement urbain sont connus par le cas de l'agglomération parisienne. Cet aspect demeure en revanche inexploré au niveau des petites villes françaises. L'échantillonnage réduit sur lequel porte cette étude ne nous permettra pas de procéder à des généralisations dans ce domaine. Toutefois l'exemple de Villeneuve sur Lot, particulièrement significatif, nous amènera à quelques réflexions qu'il conviendra de confirmer (ou d'infirmier) sur un échantillonnage plus vaste des petites villes.

2-1-3-1. Le plan d'extension de Villeneuve sur Lot (1941) : le poids du modèle parisien.

Tout d'abord, sur le plan chronologique, la discussion sur le plan n'est abordée à Villeneuve qu'à partir de 1932, c'est à dire avec plus d'une décennie de retard sur Paris et les communes de banlieue.

Dans toutes les discussions et interventions autour de ce problème il y a référence explicite ou implicite au modèle parisien. Par exemple, en 1938, un conseiller que l'on peut sans aucun doute situer dans le courant hygiéniste, suggère que "par analogie avec la Ville de Paris soit créé un casier sanitaire pour chaque maison" (1).

Ce même conseiller devait intervenir, à la manière des

conseillers municipalistes de l'assemblée parisienne, en faveur de la révision des contrats de concession des compagnies privées (eau, gaz, électricité), dénoncer les dangers de la "taudification" de certaines zones de Villeneuve et impulser des travaux sur les moyens de fournir de l'eau potable aux habitants de la cité. C'est également lui qui rappelle au conseil municipal la nécessité et l'intérêt qu'aurait la commune à se doter d'un "plan d'aménagement et d'extension". Cette proposition, qui n'éveille aucun intérêt en 1931, doit être réitérée en 1933, et ce n'est finalement qu'en 1938 que la municipalité se laisse convaincre de l'utilité d'établir ce plan. Il est intéressant de relever, à ce propos, que les élus villeneuvois se heurtèrent aux mêmes obstacles que les édiles parisiens pour la réalisation de leur projet : l'absence de techniciens spécialisés dans l'urbanisme. A Villeneuve sur Lot, la réalisation de ce projet a du être confiée en 1939 à une agence de photographie.

Non seulement cette proposition éveille au départ la méfiance des élus locaux mais elle entraîne une vive réaction parmi les citadins : un "comité de défense des contribuables" se constitue en 1934 pour demander le renvoi du projet (2). Ceci tend à prouver que la nécessité d'exercer un contrôle sur le développement des villes n'est reconnue que par une minorité d'individus et que l'établissement d'un plan, qui est revendiqué dans certaines agglomérations à croissance rapide, n'est pas ressenti comme un impératif dans les petites villes à croissance lente.

On doit également noter le rôle décisif que joue (à Villeneuve sur Lot) l'élite locale dans la diffusion des thèses en faveur de la planification urbaine ; cet aspect méritera d'être approfondi au cours de notre recherche complémentaire sur les petites villes.

Enfin l'analyse du plan d'extension de Villeneuve sur Lot établi en 1941, sans nous autoriser à avancer des conclusions générales, nous permet de dégager l'évidente influence du plan d'extension de la Région Parisienne dans les conceptions qui ont présidé à la réalisation de celui de Villeneuve sur Lot.

Celui-ci définit de la même manière (cf. pl. 23) trois zones de densités décroissantes du centre vers la périphérie (quatre pour la Région Parisienne) correspondant à trois phases successives d'urbanisation.

- la zone centrale d'habitat dense, ou le noyau initial de la cité (bastide du XIIIe siècle).

- une zone externe, d'habitat moins dense, incluant d'une part la ceinture des anciens faubourgs et d'autre part les extensions plus récentes le long des axes de pénétration dans la ville.

- enfin une zone d'habitat dispersé, dans l'intervalle des axes routiers : zone de l'extension future de la ville (c'est à dire une extension par remplissage de ces zones intercalaires où la municipalité prévoit d'aménager de nouvelles voies).

Ce projet indique également au nord-ouest l'emplacement de la zone industrielle destinée à accueillir, comme le prescrit la nouvelle réglementation (loi du 25 juillet 1935), les établissements industriels classés dangereux ou insalubres ainsi que les zones grevées de la servitude non aedificandi ou réserve foncière que la municipalité destine à l'aménagement ultérieur d'espaces libres (stades, parcs ...).

Les orientations en matière d'infrastructure, dans le projet villeneuvois, rappellent de façon étonnante les choix effectués par le Comité Supérieur d'Aménagement de la Région Parisienne en 1934.

- Création d'un "boulevard circulaire périphérique" réservé aux poids lourds. Ce boulevard n'est pas sans rappeler le projet parisien du boulevard périphérique exclusivement affecté à la circulation automobile pour décongestionner les abords de la capitale.

- Priorité donnée aux transports automobiles sur les transports ferroviaires. Il est en effet significatif que le plan localise la zone industrielle au nord-ouest de la ville, entre la route de Casseneuil (D 242) et la route de Paris (N 21) et que cette zone est raccordée, non pas au réseau ferroviaire, mais au réseau routier régional par le biais du boulevard circulaire en projet.

Ce choix est d'autant plus étonnant qu'à cette date la voie ferrée reste le principal mode de transport pour les marchandises et qu'au moins jusqu'à la fin des années 70, les industriels ont continué à manifester leur préférence pour ce mode de transport. D'ailleurs lorsqu'en 1962 sera enfin créée une zone industrielle à Villeneuve sur Lot (arrêté préfectoral du 4 mai 1962), celle-ci sera localisée à l'est de la ville et raccordée au réseau ferroviaire. Ce choix ne peut s'expliquer que par référence au modèle parisien qui devait effectivement privilégier les transports automobiles au détriment des transports ferroviaires.

Ces premiers éléments d'analyse sur les débuts de la planification urbaine dans le cadre des petites villes semblent indiquer (mais ceci serait à vérifier dans plusieurs autres villes de même importance) :

- qu'aucune réflexion n'est amorcée avant 1939 sur la spécificité de ces unités urbaines de taille modeste, et qu'en l'absence de modèle de référence, les autorités locales ont accepté (ou se sont laissé imposer) un schéma érigé à partir du cas d'une

ville multimillionnaire.

Dans le cas de Villeneuve sur Lot, l'intensité du trafic automobile justifiait-elle en 1939 la création d'un "boulevard circulaire " ? Pour éviter aux poids lourds la traversée du centre-ville, une simple déviation de la route nationale 21 par l'est de la ville ne répondait-elle pas à cet objectif ?

C'est d'ailleurs le projet qui est actuellement retenu par la municipalité de Villeneuve sur Lot, alors que le trafic routier s'est considérablement amplifié. En 1939, le projet de déviation était sans aucun doute mieux adapté aux possibilités financières de la commune ; on peut en effet se demander si l'idée de boulevard circulaire, entraînant la construction de deux ponts sur le Lot, n'était pas irréaliste eu égard aux possibilités d'investissement de cette municipalité.

On décèle également un certain nombre d'imprécisions et de lacunes dans le plan de Villeneuve, qui reflètent sans doute l'inexpérience des administrateurs locaux et des techniciens sollicités pour la réalisation de ce document. Notons par exemple : l'imprécision du zoning (la limite de l'extension future de la ville n'est pas clairement définie à moins que le boulevard périphérique ne matérialise cette limite).

Par ailleurs, nous ne trouvons aucune mention de règlements d'urbanisme, définissant les coefficients d'occupation des différentes zones d'habitat, les proportions à respecter entre l'espace bâti et les espaces libres ... toutes précisions sans lesquelles le zoning se vide de sens.

2-1-3-2. Les limites des lois sur les plans des villes :  
absence de politique foncière.

Ces premiers tâtonnements dans le domaine de la planification urbaine ne sont sans doute pas restés sans portée. Ils contribuent très certainement à sensibiliser les responsables et administrateurs locaux aux thèses développées par les urbanistes depuis plusieurs décennies et à diffuser l'idée que le rôle des élus locaux et de leurs services techniques ne se bornaient pas aux tâches traditionnelles de voirie et d'équipement, mais qu'ils pouvaient intervenir dans le processus d'urbanisation, domaine considéré jusqu'alors comme relevant du jeu strict des initiatives privées.

Pour les grandes métropoles comme pour les petites villes, les lois de 1919 et 1924 symbolisent la fin de l'ère préurbanistique, de l'urbanisme purement libéral où les pouvoirs publics n'interviennent que pour faire respecter les règlements de voirie et les règles sanitaires essentielles.

Mais l'explosion industrielle et du machinisme du XIXe siècle n'a pas seulement fait éclater les structures sociales, elle a également bouleversé les formes traditionnelles d'urbanisation et créé des désordres qui ont nécessité l'intervention des pouvoirs publics.

Mais cette législation née des circonstances particulières de la croissance désordonnée de la capitale (entassement des quartiers centraux et industriels, gaspillage des sols à la périphérie) présente des défauts importants. L'arsenal de règlements élaborés depuis le milieu du XIXe siècle jusqu'à la première guerre mondiale ne relève d'aucune conception d'ensemble, et ne constitue en définitive qu'un ensemble de mesure de sauvegarde ; il s'agit plus d'un urbanisme "ordonnateur" que d'un urbanisme "opérationnel", c'est à dire qui prévoit les formes ultérieures de l'extension.

Ajoutons à cela une lacune, un inconvénient majeur auquel n'ont pas voulu remédier les gouvernements successifs de la IIIe république : l'absence de maîtrise des sols. La hausse des prix des terrains constitue dès l'origine un obstacle fondamental à l'instauration d'un urbanisme rationnel. L'échec du Conseil général de la Seine dans ce domaine (tentative de création de cité-satellite) l'illustre de façon préemptoire. Devant l'impossibilité d'instaurer une véritable politique foncière (récupération des plus values foncières) les conseillers généraux ont dû renoncer à leur politique d'extension rationnelle de la banlieue parisienne.

Alors que beaucoup de pays se sont engagés dans la voie de la municipalisation des sols, le gouvernement français et surtout le Sénat se refusent à limiter le droit d'usage du sol.

Ainsi l'absence de politique foncière devait hypothéquer dès le départ les chances d'une politique urbaine rationnelle. En vingt ans, moins de 300 villes sur 2 000 villes de plus de 10 000 habitants ont jugé utile de prévoir leur développement. Les autres ont laissé l'initiative privée diriger le développement de la cité ; ce fut la belle époque des lotissements et de la spéculation foncière (dans les grandes villes).

Les villes moyennes et petites ne seront gagnées au processus de la croissance qu'au lendemain de la première guerre, alors que les outils de la planification urbaine se perfectionnent et que les P.U.D. et plus récemment les P.O.S. constituent les moyens pour les municipalités de contrôler les formes d'urbanisation du territoire de leur commune.

### 2-1-3-3. Bilan de la loi de 1919 pour les petites villes.

Il conviendra donc d'analyser ultérieurement sur un éventail plus large de petites villes si les plans reflètent dans l'ensemble ces caractéristiques :

- dépendance vis-à-vis de la modélisation parisienne.
- sur le plan formel, lacunes et imprécisions.

Après l'élaboration du document d'urbanisme proprement dit, on peut se demander quel est le bilan de cette première législation en matière de planification urbaine dans les petites villes françaises. L'exemple de Villeneuve tend à prouver qu'aucune amorce de réalisation du projet n'est amorcée dans les deux décennies qui suivent l'établissement du plan. D'ailleurs le projet n'a fait l'objet d'aucune approbation en Conseil d'Etat.

Ceci n'a rien pour surprendre, car si les mécanismes de l'extension tentaculaire et l'éclatement du milieu urbain, qui ont motivé le vote des lois de 1919 et 1924, se sont largement amorcés à Paris et dans les métropoles régionales au début des années vingt, il n'en est pas de même au niveau des petites villes.

Jusqu'en 1945, celles-ci continuent leur lente évolution démographique et spatiale ou même dans certains cas amorcent une régression au cours de la première moitié du XXe siècle et ne participent que pour une très faible part au grand mouvement d'urbanisation du territoire national.

Il faut attendre 1954 pour qu'une rupture décisive se marque dans le rythme de croissance de ces petites villes (cf. pl. 35) c'est à dire à plus d'un demi-siècle de retard sur les grandes villes.

On comprend que dans ces conditions l'obligation, pour tous ces petits centres urbains, de déposer un plan d'extension ait pu sembler paradoxale ou tout au moins ressentie comme une mesure administrative inutilement contraignante ( A la date de 1939 seulement 282 projets communaux avaient été approuvés sur 2 000 villes concernées par la loi).

2-2. L'ERE DES PLANS (1943-1980). De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme opérationnel.

Il ne s'agit pas de refaire ici l'analyse des textes d'urbanisme mis en vigueur successivement depuis 1941 ; cet aspect de la question ayant été abondamment traité par ailleurs (3). Toutefois il n'est pas inutile de dresser un rapide tableau chronologique du cadre législatif de la planification urbaine depuis la deuxième guerre mondiale.

2-2-1. La loi du 15 juin 1943 : Une nécessaire codification.

Alors que les lois de 1919-1924 ont été votées pour remédier aux désordres d'une urbanisation spontanée, celle de 1941, complétée par la loi du 15 juin 1943, naît du désastre de la guerre. Pour coordonner les mesures en matière d'urbanisme et de construction immobilière, le gouvernement crée par la loi du 23 février 1941 une Délégation à l'Équipement National et le Commissariat à la reconstruction immobilière qui, fusionnés, donneront naissance à la Libération au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

L'urbanisme est donc doté d'une administration spécialisée et la loi du 15 juin 1943 lui donnera une charte. La codification réalisée en 1943 sous le titre de "loi d'urbanisme" réunit dans un texte unique toutes les dispositions jusqu'alors éparses et incomplètes dans ce domaine (4).

L'État prend désormais à sa charge les frais d'établissement des plans d'extension qui demeurent obligatoires pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants, à croissance rapide ou sinistrées. Les lois de 1919-1924 laissaient aux autorités locales

l'entière responsabilité de leur projet, mais en contrepartie de leur aide financière les pouvoirs publics accroissent désormais leur contrôle sur la procédure d'approbation du plan. Le Comité national d'urbanisme remplace l'ancienne Commission supérieure à l'aménagement des villes et les commissions départementales sont réduites à des organes de consultation.

La loi du 15 juin 1943 innove en matière de permis de construire en le rendant obligatoire dans tous les cas alors que depuis 1902 le permis n'était obligatoire que dans les communes de plus de 20 000 habitants.

Dans le contexte de l'occupation, cette loi d'organisation administrative ne fut suivie que de très faibles effets. A la libération les problèmes de reconstruction l'emportent sur les aspects aménagement et extension. De toute façon, les retards apportés à la mise en oeuvre des moyens financiers à la disposition des autorités locales ralentissent la procédure d'élaboration des documents. Le processus d'urbanisation accélérée reprend, sous la pression démographique et la croissance économique de l'après-guerre, avant que l'ensemble des communes ait adopté un plan d'extension. C'est donc pour accélérer la procédure d'approbation des plans que la législation dut être, dans ce nouveau contexte démographique et social, progressivement amendée.

La loi du 6 août 1953 dite "loi foncière" précise pour la première fois les possibilités de l'État et des collectivités locales en matière d'expropriation pour la construction d'ensembles de logements ou de zone industrielle. Elle réduit à 5 ans le délai d'acquisition des terrains réservés par les pouvoirs publics au lieu de 15 ans jusqu'alors.

Cet amendement aux règles d'expropriation découle de la

nécessité pour les collectivités locales de se procurer rapidement des terrains pour la mise en oeuvre de programme de logements.

Le décret du 20 mai 1955 simplifie la procédure d'approbation du plan en déconcentrant les pouvoirs au niveau préfectoral pour les villes moyennes et petites.

L'outil de la planification urbaine se perfectionne mais son application n'en reste pas moins aléatoire. La succession de règlements, décrets et loi se corrigeant mutuellement démontre leur faible efficacité même.

Le décret du 31 décembre 1958 sur les P U D, puis la législation sur les P.O.S. et les SDAU traduisent bien la difficulté de mettre en oeuvre une planification urbaine rationnelle dans le système de la propriété privée des sols et du libéralisme économique.

Le décret de 1955, autorisant les préfets à déroger aux prescriptions du plan en cours de révision (accord de permis de construire, autorisations de lotissements même si les constructions ne sont pas conformes aux prescriptions de l'ancien plan approuvé), ce décret donc illustre bien toute l'ambiguïté de la planification en régime libéral et la nécessité pour les pouvoirs publics de prévoir des règles de dérogations, qui sous prétexte de rendre le plan plus souple, ouvrent la porte à tous les abus. Cette même procédure de dérogation se retrouve à propos du P.O.S. Nous y reviendrons plus loin.

2-2-2. Les plans d'urbanisme directeurs (P U D). 1958-1970.

2-2-2-1. Les éléments de la réforme foncière du 31 décembre 1958.

Par le décret du 31 décembre 1958, les plans d'urbanisme succèdent aux projets d'extension. Ce décret ne constitue pas comme la loi du 15 juin 1943 une codification des textes existants mais se combine avec des ordonnances de la même date (création d'associations syndicales pour la réalisation d'opérations d'urbanisme, mesure sur la répression des infractions à la réglementation sur les établissements insalubres). Le décret sur les plans proprement dit comporte d'importantes modifications à la loi antérieure et surtout :

- l'instauration de deux types de plans : plans directeurs et plans de détail, accompagnés d'une réglementation qui forment un ensemble juridique dont les dispositions s'imposent aux services publics et aux particuliers et sont opposables aux tiers.

Le plan directeur fixe le zonage, le tracé des principales voies à améliorer ou à créer, les emplacements réservés aux services publics, les espaces libres et espaces verts. Le P U D constitue un schéma général qui doit servir de guide à toutes les réalisations de détail établies au fur et à mesure des besoins.

Le règlement annexé aux plans détermine les servitudes et obligations relatives à l'usage des sols, aux densités, à la hauteur des constructions, à l'esthétique.

Le document doit également comporter un avant projet directeur d'alimentation en eau, d'assainissement et prévoir les Z U P (créées par le décret du 31 décembre 1959 et la loi du 26 juillet 1962).

Les dépenses du plan continuent d'être à la charge de l'Etat et peuvent être établies soit par les services du Ministère de la Construction, soit par des architectes ou urbanistes agréés par l'Etat, sur proposition du maire. L'instruction est désormais simplifiée et l'approbation est confiée au préfet pour les communes de moins de 50 000 habitants, car la mise en place depuis 1943 de services d'urbanisme au sein des Directions départementales du Ministère de la construction et la formation d'urbanistes privés par l'École des Hautes Etudes Urbaines rend désormais inutile la prise en considération par le Ministère des avant-projets des communes.

Les sanctions prévues en cas d'infractions sont renforcées et des mesures spéciales sont prises pour les infractions aux permis de construire.

La procédure de dérogation est maintenue dans le cas où le plan est en cours de révision. Celles-ci peuvent être accordées par le préfet s'il juge les travaux compatibles avec la nouvelle orientation du plan. En dehors de la période de révision du plan, les dérogations peuvent être accordées après avis du maire et de la Commission départementale d'urbanisme.

Ce perfectionnement des moyens juridiques de la planification urbaine accompagne une évolution doctrinale sensible. Elle concerne l'élargissement du cadre territorial de l'aménagement qui s'étend de la commune à la nation et à la région (expérience tentée dans la région parisienne à partir de 1932).

A mesure que l'aménagement couvre des unités territoriales plus vastes, il se rapproche de plus en plus de la planification économique. Ce lien entre l'économie et l'aménagement commence également à s'effectuer au niveau local. Il s'agit moins après

1950 de contrôler les initiatives privées que de prévoir et d'organiser le développement ultérieur de la ville en liaison avec le développement économique.

Il est évident que prévoir l'emplacement de la future zone industrielle est un acte économique autant qu'un acte d'urbanisme, que décider de la création d'une Z U P de plusieurs centaines de logements suppose une analyse démographique préalable. Le plan devient donc une oeuvre collective qui fait appel à l'économiste, le sociologue et l'architecte et l'ingénieur puisque les équipements primaires (réseau d'eau potable d'assainissement et voirie) constituent aussi des éléments du plan.

Cette évolution doctrinale, ce perfectionnement de l'outil juridique ne sont toutefois pas accompagnés de réforme dans le domaine foncier.

---

C'est bien, en effet, comme le déplore le Directeur de l'Aménagement du Territoire en 1962, "le prix du terrain qui détermine la répartition des densités de construction" et non l'inverse. Cette logique a pu se vérifier à propos de la croissance des grandes villes. Mais on peut se demander si les petites villes où les enjeux financiers sont moindres, la spéculation foncière atténuée, ne pouvaient pas être le lieu d'expérience privilégiée de la planification urbaine ?

2-2-2-2. Les P U D des petites villes ou la définition d'objectifs spécifiques.

2-2-2-2-1. La mise en oeuvre du P U D : les motifs.

Après 1958, nos trois villes-tests, concernées par la loi de 1958, ont adopté un plan d'urbanisme directeur. Mais on doit

noter un décalage important entre la date du décret et son application au niveau local.

- A Oloron Ste-Marie, les travaux du plan sont entamés en octobre 1960 mais le document d'urbanisme n'est soumis à l'approbation du Conseil municipal que le 12 février 1963.

- A Fontenay le Comte, la discussion sur le plan ne survient qu'au début de l'année 1965.

- A Villeneuve sur Lot, l'ancien plan d'extension (approuvé en 1941) continue à servir de référence jusqu'à la fin de l'année 1962. A cette date, la municipalité estime que le plan, qui a déjà été révisé six fois, est dépassé et qu'il y a lieu d'envisager l'extension de la zone urbaine. Ce dernier est donc remis en chantier en 1963, dans le cadre de la législation de 1958 sur les P U D.

Les raisons de ce décalage chronologique entre la loi et son application sont bien connues (lenteur administrative, apathie des municipalités) mais on peut en revanche chercher à expliquer ce qui a déterminé, à un moment donné, la décision de mettre en oeuvre un plan d'urbanisme. Peut-on par ailleurs définir un facteur explicatif commun ou à l'inverse les motivations spécifiques à chaque petite ville ?

La réponse ne pourra être fournie que lorsqu'un nombre suffisant de communes auront été étudiées. Dans les trois cas examinés ici, la décision ne semble pas relever en apparence, d'une raison commune. Les nouveaux élus entendent rompre avec la politique "timorée" de leurs prédécesseurs et faire sortir la ville de sa torpeur. La mise en oeuvre d'un plan d'urbanisme et d'un programme d'équipements répond à cet objectif.

A Oloron Sainte-Marie, la décision correspond à une rupture de rythme dans le développement économique de la ville (industrialisation). La municipalité désire favoriser cette croissance par la création d'équipements industriels adaptés aux besoins de l'industrie moderne. A Villeneuve sur Lot, la révision de l'ancien plan d'extension correspond sans nul doute à l'arrivée des rapatriés d'Algérie. Cet apport de population laissait évidemment entrevoir une période de croissance spatiale assez rapide. Mais les motifs purement économiques ne sont pas absents de cette décision, bien que moins explicites qu'à Oloron ou Fontenay. On peut se demander si le pari sur l'industrialisation de Villeneuve n'est pas en dernier ressort le principal moteur de la volonté d'actualiser le plan. Il est en effet envisagé la création d'une zone industrielle, plus vaste que celle prévue à l'ancien plan d'extension, alors qu'on peut noter que l'industrie ne joue pas un rôle dominant dans l'économie de la ville. Mais nous abordons là un aspect qui sera développé au chapitre suivant sur l'Economie des petites villes.

Donc, sans toutefois trancher le problème, on peut se demander si la mise en oeuvre d'un plan d'urbanisme dans les petites villes au début des années 60 ne correspond pas moins à une volonté de maîtriser leur croissance spatiale (par ailleurs assez lente) qu'à celle de dynamiser leur économie, ou plus précisément de susciter par la création d'équipements industriels (zones industrielles reliées au réseau ferroviaire, déviation poids lourds ...) un mouvement d'implantation d'industrie.

Après plusieurs décennies de lent développement, ce plan a pu apparaître aux municipalités des petites villes comme l'instrument de leur développement économique et non celui de leur développement spatial. Dans cette période de propagande en faveur de la décentralisation, les petites villes n'espéraient-elles pas

en créant des structures d'accueil attirer quelque grosse entreprise et amorcer en conséquence leur démarrage économique et leur croissance spatiale.

Leur enclavement constitue évidemment un handicap majeur mais elles possèdent toutefois quelques atouts importants :

- des réserves de terrains à bâtir importantes
- un contexte "foncier" favorable (hausse des prix des terrains à bâtir modérée, absence de spéculation).
- une main d'oeuvre peu qualifiée mais bon marché.

Dans les petites villes, l'abondance de terrains à bâtir et leur coût peu élevé permet de déterminer un objectif d'urbanisation du territoire sans limitation, alors que dans les grandes villes c'est un processus inverse que l'on décèle : pénurie de terrains à bâtir, limitation du périmètre d'urbanisation, production des terres agricoles.

Le zoning adopté dans le P U D d'Oloron Sainte-Marie, traduit bien cet état de fait : (cf. pl. 24). Le périmètre d'urbanisation déborde largement du territoire communal pour englober au nord, le hameau de Légugnon, au sud de la commune de Bidos ; on note également l'importance des entreprises industrielles à créer.

Nous ne disposons malheureusement que de ce seul plan de référence. Toutefois, les discussions sur les orientations du plan à Fontenay ou Villeneuve sur Lot laissent à penser que les municipalités de ces petites villes n'ont rencontré aucune difficulté pour constituer des réserves foncières destinées aux équipements publics ou industriels.

2-2-2-2-2. Un urbanisme de voirie et d'équipements.

Le P U D d'Oloron traduit donc moins un souci de zoning précis que l'objectif de développement économique de la municipalité. On relève en effet la précision du tracé de la voirie à créer, l'importance accordée aux zones industrielles (2 zones sont prévues), précision qui contraste avec l'aspect sommaire du zoning. Ce plan a été l'occasion, pour les trois municipalités de préciser leurs objectifs en matière d'équipements primaires (eau, assainissement, gaz ...). Tous ces éléments semblent bien confirmer que le zoning n'est considéré que comme un aspect secondaire par rapport aux objectifs d'équipement de la ville.

Ces exemples nous amènent à relever la contradiction manifeste entre l'esprit du décret de 1958 et son application au niveau des petites unités urbaines.

Les législateurs entendaient promouvoir un urbanisme "opérationnel" et rompre avec les tendances antérieures d'un urbanisme ordonnateur et de voirie, celui même que définiront ces petites villes.

Mais n'y a-t-il pas en 1958, comme en 1919, avec la loi sur les plans d'extension, une inadaptation évidente entre le cadre législatif général défini à partir du modèle des grandes villes et le niveau d'urbanisation des petites villes.

Beaucoup de ces petits centres ont conservé à la fin des années 50 leur structure ancienne, ou s'ils ont amorcé leur développement, le processus est encore récent. Leur niveau d'équipement primaire reste très médiocre, leur réseau routier insuffisant et de moins en moins adapté aux nouvelles formes du trafic routier.

Le plan d'urbanisme des petites villes étudiées reflète bien cette volonté d'adaptation en matière de voirie, de rattrapage au niveau des équipements urbains et d'industrialisation sur le plan économique.

Quant à la maîtrise de l'urbanisation, quelle signification pouvait-elle prendre en effet, dans des villes repliées depuis des siècles sur leur isolement ? Ceci met en évidence un élément important ; malgré la rigueur du cadre législatif et son caractère contraignant, le décret de 1958 a pu donner lieu à des interprétations diverses et particulièrement à la définition de besoins spécifiques au plan local.

L'étude du développement urbain de ces trois petites villes entre 1960-65 et 1975 (date de mise en vigueur des premiers P.O.S.) prouve que si les objectifs d'équipements industriels et d'équipements primaires ont été dans les grandes lignes respectés, l'urbanisation se semble pas avoir suivi d'autre logique que celle définie par le jeu des intérêts privés. C'est sans doute pour cela que l'outil de la planification urbaine si aisément détourné et ignoré, dut être à nouveau réformé à la fin des années 60.

2-3. Les nouveaux instruments de la planification urbaine.

2-3-1. La loi foncière du 31 décembre 1967.

2-3-1-1. Les objectifs de la réforme.

"La ville se développe et s'étend ; ce n'est pas un objectif, c'est une réalité. Son développement se fait naturellement au hasard dans tous les sens ; c'est une réalité, il faut le canaliser : c'est un objectif". Ce commentaire extrait d'une brochure éditée par la DAFU (5) en 1974 résume avec éloquence un demi-siècle de "planification urbaine" en régime de propriété privée des sols et motive une nouvelle réforme de l'instrument juridique dans ce domaine. La loi foncière du 31 décembre 1967 s'inscrit dans une continuité par rapport aux lois d'urbanisme antérieures ; elle répond à la volonté des pouvoirs publics de mettre en oeuvre un urbanisme "rationnel", "opérationnel", "actif" (la terminologie varie avec le temps). La loi de 1967, qui inclut quelques innovations importantes par rapport à celle de 1958, répond à différents objectifs. Tout d'abord perfectionner l'outil juridique, lui conférer une plus grande efficacité (la loi de 1958 n'ayant pas été beaucoup plus opérante que celle sur les plans d'extension), en s'attachant à maîtriser les inconvénients les plus patents de la croissance "spontanée" à savoir :

- éviter le gaspillage des terrains à la périphérie des agglomérations

- préserver les territoires agricoles et protéger le caractère de sites naturels.

- lutter contre la spéculation foncière qui hypothèque les chances de mettre en oeuvre un urbanisme rationnel ; ces objectifs devant être conciliés avec la nécessité de libérer des terrains urbanisables.

La réforme répond aussi à un objectif politique : établir un dialogue entre les décideurs et les usagers ; développer la concertation entre les différents intervenants (autorités locales, administrations concernées ...). Dans les premières années de l'application de la réforme, la participation des habitants était surtout souhaitée au niveau individuel (propriétaires fonciers). Depuis 1974, la participation des associations est demandée par l'Etat ; certains ont pu voir dans cette évolution la volonté de rétablir un consensus social autour de la définition de la ville, de désamorcer les revendications sociales "urbaines" en associant les groupes écologiques ou comités d'usagers à la réflexion sur le P.O.S.

Perfectionner l'outil juridique, promouvoir un urbanisme de qualité, lutter contre la spéculation foncière et ses conséquences, démocratiser la procédure d'élaboration du plan, telles sont les idées qui légitiment officiellement la loi de 1967.

#### 2-3-1-2. Les éléments nouveaux : P O S et S D A U.

L'élément principal de la réforme réside dans la dissociation de l'ancien plan d'urbanisme en deux documents distincts investis chacun d'une fonction spécifique.

- Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S D A U) qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, et notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations, et définit les orientations à moyen et long terme, c'est à dire à l'horizon d'une trentaine d'années. Le S D A U décrit donc les intentions d'aménagement que la puissance publique s'engage à respecter mais contrairement au P O S, il n'a aucune valeur contraignante pour les particuliers.

Le plan d'occupation des sols (POS) seul à une valeur juridique. Son rôle n'est pas de définir les orientations futures, mais de fixer avec précision les droits et contraintes assorties à chaque zone du plan. Le POS a pour fonction d'interdire, de contrôler les multiples acteurs de l'urbanisation et d'imposer aux particuliers les objectifs définis par la puissance publique dans le S D A U. C'est lui qui délimite les zones urbaines, détermine leur constructibilité et garantit la place des équipements futurs prévus par le S D A U.

Le P O S est principalement l'instrument du zoning : il définit désormais deux grands types de zones : les zones urbaines et les zones dites "naturelles".

- Les zones urbaines (U) sont les zones équipées par les communes : cette catégorie se divise en quatre sous-zones (UA, UB, UC, UF) selon la densité des constructions ou la nature de leurs activités.

- Les zones "naturelles" (N) désignent le réservoir de terrains pour l'urbanisation future mais également les réserves des richesses naturelles qui doivent être protégées (agriculture, gisements, paysages, forêts ...). La nouvelle réglementation distingue cinq catégories de zones naturelles :

- NA : celles que l'on réserve à l'urbanisation future (habitat et activités) et que la commune équipera.

- NB : zones naturelles ordinaires peu protégées, où pourront être admises des habitations dispersées. Elles sont le véritable enjeu de la planification urbaine.

- NC et ND : zones inconstructibles, protégées pour leurs richesses ou la qualité de leurs sites ou interdites à la construction à cause des nuisances qu'elles engendrent (terres inondables, zones d'avalanches, aérodrome ...),

- TC : espaces boisés à protéger.

Le règlement du P O S apporte des précisions importantes par rapport à l'ancienne législation : il associe la notion de zone urbaine à la nature des équipements existants (équipements primaires et équipements socio-culturels). Les zones urbaines sont celles où la collectivité s'engage à créer les équipements nécessaires dans un délai déterminé. Les règlements d'urbanisme qui accompagnent le P O S fixent la constructibilité des terrains de chaque zone, et en particulier le C.O.S (coefficient d'occupation des sols) permet de proportionner la densité des constructions aux capacités d'équipements existants ou en cours de réalisation, ainsi que du caractère de la zone (collectif, pavillonnaire ...). Le C O S peut d'ailleurs avoir un caractère incitatif ; il peut aussi être dépassé dans certaines conditions fixées pour le règlement du P O S (prescriptions d'architecture, ... projet de renforcement de la capacité des équipements). Dans ce cas le constructeur devra verser une taxe pour surdensité, perçue au profit de la commune. Par la combinaison du zoning et des densités d'occupation des sols (COS qui sont attribués aux différentes zones) le P O S "rationnalise" sans doute l'usage de l'espace ; il doit également permettre aux communes de mettre en place des programmes d'équipements et d'assurer leur insertion dans la planification urbaine.

### 2-3-2. Le problème foncier : les tentatives de maîtrise.

Le S D A U et le P O S ne suffisent pourtant pas à eux seuls à maîtriser le développement urbain. Toute tentative de planification urbaine depuis le début du XIXe siècle s'est heurtée au problème des plus-values foncières résultant de valorisation liées à la mise en place d'équipements publics. Entre les deux guerres, les socialistes du Conseil général de la Seine ont tenté une politique foncière basée sur la récupération des plus-values foncières ; ils furent mis en échec par le Sénat, où dominant

alors les propriétaires fonciers hostiles à toute modification ou atteinte à leur privilège.

2-3-2-1. Les modes d'interventions directes de l'État et des collectivités locales.

Sous la pression des besoins, l'administration gaulliste créa la procédure de la Z U P, qui consiste à délimiter un périmètre dans lequel la collectivité acquiert la propriété des sols et réalise les infrastructures et équipements nécessaires à la construction de grands ensembles de logements (500 au minimum) ; elle dispose du droit de préemption sur ces terrains (mesure à caractère anti-spéculatif).

La Z A D (zone d'aménagement différé) instituée en 1962 élargit les possibilités d'intervention directe des municipalités sur le marché foncier : celles-ci disposent désormais d'un droit de préemption de 14 ans à l'intérieur d'un périmètre défini, sans pour cela définir l'affectation future des terrains. Innovation très importante, car elle permet de soustraire des terrains à la spéculation foncière et de constituer des réserves foncières à long terme et donc de "réserver l'avenir" et d'envisager la réalisation d'équipements collectifs à un coût raisonnable. En 1976, il existe 1812 ZAD et 127 périmètres provisoires de ZAD portant au total sur 522 000 hectares de terrains.

Plus récemment, la loi du 31 décembre 1975 créa la zone d'intervention foncière (ZIF) qui définit un périmètre à l'intérieur duquel la collectivité peut exercer un droit de préemption d'une durée illimitée. La ZIF s'applique de plein droit aux zones urbaines dans les communes de plus de 10 000 habitants disposant d'un P O S. Par cette procédure, la municipalité peut intervenir ponctuellement, sans recours à l'expropriation pour la construction d'espaces verts,

de logements sociaux, pour toute opération de rénovation urbaine. Cette loi n'a toutefois pas le caractère anti spéculatif de la précédente, car le prix de préemption est celui du marché.

L'expropriation pour cause d'utilité publique reste évidemment le mode le plus direct, mais aussi le plus brutal pour intervenir sur le marché foncier. Cette procédure utilisée depuis le début du XIXe siècle est restée longtemps le privilège de l'Etat. Il faut attendre la loi de 1967 pour que les modalités d'usage soient élargies et donnent aux collectivités locales et établissements publics la même compétence que l'Etat. Rappelons que le droit de préemption confère aux autorités locales dans les zones d'intervention (ZAD-ZIF et périmètres sensibles) le droit de se porter acquéreur prioritaire chaque fois qu'un terrain de la zone fait l'objet d'une transaction.

#### 2-3-2-2. L'échec de la taxation des plus-values foncières.

Toutes ces mesures d'interventions directes n'en restent pas moins partielles. Les ZUP, ZAD et ZIF ne permettent pas à la puissance publique de maîtriser la totalité du marché foncier. Seule la municipalisation des terrains, mesure considérée comme extrême et repoussée depuis près d'un siècle par le Parlement français, permettrait de résoudre les contradictions liées au système de la propriété privée des sols. Pour surmonter cet obstacle, les socialistes revendiquèrent dès 1908 la taxation des plus-values foncières qui devraient constituer le gage financier d'une politique d'extension "rationnelle". Depuis la libération l'imposition des plus-values a fait l'objet de tentatives infructueuses, dont la liste serait fastidieuse à énumérer. Retenons simplement que la loi du 19 décembre 1963 avait créé une taxe frappant les plus-values sur les terrains à bâtir ou sur les immeubles bâtis ou non bâtis et revendus dans un délai de dix ans. Ce régime, aménagé à plusieurs reprises, a été englobé dans le nouveau régime général établi par la loi du

19 juillet 1976. Ces récentes mesures, dont l'application pour les valeurs mobilières a été fixée au 1er janvier 1978, ont surtout un caractère anti-spéculatif. D'ailleurs l'impôt sur les plus values est désormais prélevé par l'Etat et donc est perdu pour le financement des équipements locaux.

C'est pour cette raison que les pouvoirs publics se sont orientés depuis une quinzaine d'années vers une réglementation qui tend de plus en plus à séparer le droit de propriété du droit d'usage des sols, à lier le problème foncier à l'application des règles de constructions et d'urbanisme. C'est en effet le sens de la réforme Galley qui instaure le plafond légal de densité (PLD). Celui-ci fixe la limite de densité de construction au delà de laquelle le propriétaire doit verser à la collectivité une somme égale à la valeur de la surface du terrain manquante pour que la densité n'excède pas le plafond légal (le PDL est de 1,5 à Paris, de 1 en Province). Le versement pour dépassement de COS (au profit de la commune) inaugure quelques années auparavant cette voie, considérée par certains comme originale, pour dissocier droit de propriété et droit d'usage du sol.

Avec la loi d'orientation foncière de 1967 et la réforme Galley de 1975, la planification urbaine tend à dissocier le droit de propriété du sol qui reste intangible et le droit d'usage qui échappe de plus en plus aux propriétaires fonciers. La propriété privée des sols constitue le principal obstacle à la planification urbaine en empêchant sa libre utilisation par les producteurs du sol urbain (collectivité locale mais essentiellement constructeurs promoteurs) et surtout elle accroît de façon exagérée, par le seul jeu de l'offre et de la demande, le coût de production de l'urbanisation et tend donc à restreindre la rémunération des capitaux qui s'investissent dans ce secteur.

### 2-3-2-3. La ZAC : un système de concession du droit d'urbanisation.

C'est pour résoudre cette contradiction entre l'intérêt des propriétaires fonciers d'une part (bénéficiaires de la rente foncière) et constructeurs, promoteurs (alliés aux groupes de financement privés) d'autre part que fut créée en 1967 la zone d'action concertée, au bénéfice des seconds. Officiellement, la ZAC a été créée pour répondre aux nécessités de l'urbanisation accélérée. La définition donnée par le memento d'urbanisme en est la suivante : "la ZAC est un territoire où une collectivité publique ou un établissement public réalise ou fait réaliser l'ensemble des opérations d'aménagement et d'équipements des terrains" (6). Mais à l'intérieur du périmètre de la ZAC, le POS s'annule ; la seule contrainte est l'obligation théorique de respecter le SDAU (lorsqu'il existe). Il existe deux types de ZAC : les ZAC publiques réalisées directement par la collectivité ou concédées à une société d'économie mixte. Elles correspondent aux anciennes ZUP, mais offrent des possibilités d'intervention plus larges (création de logements, de zones d'activités, rénovation urbaine). La collectivité peut également passer une convention avec un aménageur (promoteur) qui prend en charge la réalisation de la ZAC. Elle a la possibilité de procéder à des expropriations de terrains de la zone que le promoteur ne pourrait acheter à l'amiable, et de lui céder au prix coûtant. L'aménageur devra proposer un plan d'aménagement de zone (PAZ) qui une fois approuvé par le préfet, sera opposable au tiers. Ce principe de dérogation au POS et aux règlements d'urbanisme a pu paraître, à juste titre, comme très favorable aux intérêts des promoteurs.

Jusqu'en 1976, elle permet de livrer à l'initiative privée, dans des conditions souvent avantageuses 75 000 hectares de terrains

répartis en 774 ZAC de logements, 530 ZAC d'activités, et 53 ZAC de tourisme. Toutefois, depuis quelques années, l'approbation de nombreux POS et l'application de mesures restrictives, la ZAC tend à revêtir un caractère moins dérogatoire. Avec les nouvelles orientations de lutte contre le gigantisme les ZAC de plus de 1 000 habitants sont interdites dans les agglomérations de moins de 5 000 habitants ; un même architecte ne doit pas réaliser un programme de plus de 500 logements. La ZAC continue malgré tout à fonctionner comme mode de concession du droit d'urbanisation au profit des promoteurs, dans des conditions particulièrement avantageuses, au détriment de la classe des petits propriétaires fonciers. La collectivité locale n'intervenant ici que pour libérer les terrains et les mettre à la disposition de l'aménageur, le plus souvent une fois équipés.

On assiste donc à un partage très inégal des fonctions entre la collectivité et l'acteur privé ; à la première revient la charge des opérations les moins productives (équipements primaires) au second les réalisations susceptibles de procurer d'importants bénéfices. N'assiste-t-on pas à la mise en place avec de la procédure de la ZAC d'un véritable système de concession du droit d'urbanisation, où la puissance publique n'interviendrait en quelque sorte que pour favoriser le transfert de droits d'une catégorie économique à une autre. Ce droit pouvant d'ailleurs se négocier et aboutir à la prise en charge par le promoteur d'une partie des équipements publics.

### 2-3-3. Les conséquences probables de la réforme foncière.

#### 2-3-3-1. La ville du P O S.

Sur le plan doctrinal, on peut s'interroger sur les principes d'urbanisme véhiculés par les nouveaux règlements de la loi foncière de 1967 et de la réforme de 1975. Le POS définit sans

aucune ambiguïté un urbanisme de zones : le découpage de l'espace, affiné par un zoning très précis, consacre à notre avis, la division fonctionnelle de l'espace et même le renforce. Il ne fait toutefois qu'entériner une évolution séculaire, du moins dans les grandes villes. Le processus de division des fonctions à l'intérieur de l'espace urbain, mais également celui de ségrégation sociale qui est indissociable du premier, amorcé "spontanément" avec l'apparition d'un nouveau mode de production, entretenu pour ainsi dire mécaniquement par le jeu complexe de facteurs multiples (hausse de la rente foncière, politique des transports ...), est entériné par le POS.

Selon la doctrine définie par les nouvelles lois d'urbanisme, la ville doit se structurer par zones, mais également par infrastructures de transport : le SDAU distingue en effet deux types d'équipements :

- les équipements structurants : essentiellement les infrastructures de transport.
- les équipements d'accompagnement : (écoles, voirie secondaire ...).

C'est donc le schéma de voirie qui définira le devenir de la ville. C'est le réseau de circulation qui structurera sa croissance. Notons que ce schéma est essentiellement de nature routière et autoroutière et que ces orientations sont en parfaite contradiction avec les déclarations officielles de révalorisation des transports collectifs. A l'échelon national, comme à celui des villes, les programmes de transport donnent une large priorité aux infrastructures routières et donc aux transports individuels. Ce choix découle logiquement de l'évolution urbaine : accroissement des distances, à l'intérieur de l'espace urbain ; dissociation entre zone de travail et zone de résidence, entre zone de

loisirs et zone de consommation. Ces deux données impliquant des déplacements de plus en plus longs et individualisés et donc la motorisation ou bimotorisation des ménages.

"Adapter la ville à l'automobile", ce mot d'ordre lancé officiellement au début des années 70 continue à faire son chemin, malgré les difficultés croissantes de circulation et la crise de l'énergie pétrolière.

La ville du POS, enfin, est une ville de normes. Les règles d'urbanisme posent une fois pour toutes et dans tous les cas, le principe d'une ville découpée en zones de différentes densités, décroissantes du centre vers la périphérie ; les équipements sont eux aussi normatifs, décidés en fonction du nombre, des densités ; ils s'ajustent mécaniquement aux quantités (unités d'habitations, de voisinage ...).

L'application mécanique de ces principes d'urbanisme réglementaire comporte évidemment des dangers : uniformisation du cadre de vie, standardisation des villes françaises à partir du même modèle. Cette évolution est-elle déjà perceptible, au niveau des petites unités urbaines qui nous intéressent ? La démocratisation de la procédure d'approbation du POS permet-elle de modifier les principes fondamentaux ou bien ne constitue-t-elle pas en définitive une illusion dans la mesure où la complexité technique du POS risque d'être un obstacle sérieux à l'instauration d'un débat de fond sur ce problème. C'est ce que nous chercherons à analyser localement à partir du cas des petites villes disposant d'un POS approuvé.

2-3-3-2. La planification dans les petites villes : le poids des facteurs spécifiques.

Cette question ne doit pas nous faire oublier un aspect

fondamental dans le processus d'urbanisation (planifié ou non) : le coût de production du sol urbain. Et si le POS se justifie principalement par la nécessité de rationaliser l'usage des sols et donc assurer une meilleure rentabilité de son usage et de sa production, la question se pose en des termes certainement différents entre les petites et grandes villes. Dans les petites villes, les enjeux financiers sont d'importance moindre, la spéculation foncière y est très certainement moins vive qu'ailleurs ; on peut donc se demander s'il n'y a pas là un terrain favorable à la mise en oeuvre d'un urbanisme original puisque moins assujéti à la loi du foncier ainsi qu'à la pénétration du capital bancaire pour ses opérations d'urbanisation.

Les petites villes ne pourraient-elles pas être le champ d'application d'un urbanisme moins normatif, moins dérogatoire aussi, plus attentif aux propositions et besoins des différentes catégories sociales ? Cette question étant aussi très liée à l'appartenance politique des municipalités qui participent à l'élaboration du POS. Nous chercherons donc à analyser l'importance du facteur politique dans l'application des règles d'urbanisme de même que l'impact de la spécificité du marché foncier et des acteurs privés de l'urbanisation dans la production de l'espace des petites villes.

### 2-3-3-3. Un exemple : Oloron Sainte Marie.

Sur les trois villes étudiées dans le cadre du présent rapport, une seule dispose actuellement d'un P O S approuvé (Fontenay-le-Comte). Dans les deux autres, le P O S prescrit depuis plusieurs années est parvenu au stade final de son élaboration (enquête d'utilité publique). Nous avons choisi de présenter ici l'exemple d'Oloron Sainte Marie pour lequel nous disposons dans le cadre de notre problématique, de données complémentaires, c'est à dire non

seulement du document d'urbanisme (POS) mais également des commentaires et précisions apportées par différents intervenants (maire, directeur de la DDE) au cours d'entretiens non directifs. La spécificité voire l'originalité de la politique foncière tentée à Oloron Sainte Marie par la municipalité et son maire élus en 1977, justifie notre choix bien que le plan et son règlement n'aient pas encore été publiés officiellement.

#### 2-3-3-3-1. Le poids du facteur politique.

Il a fallu près de huit ans et trois versions successives pour que le P O S d'Oloron aboutisse à un projet définitif qui puisse être soumis à l'appréciation des particuliers. Les premières études ont été entreprises en 1972 par une municipalité en place depuis plus de dix ans et poursuivies jusqu'à maintenant par deux municipalités différentes (chaque tendance ayant proposé une version différente). Le premier projet soumis à la consultation des administrations et des élus soulève en 1974 l'opposition générale (particuliers, partis politiques). Le 11 septembre 1974, l'association des propriétaires fonciers présente au tribunal administratif un mémoire d'instance en annulation. Les travaux sont suspendus jusqu'en 1976. Un arrêté préfectoral du 23 septembre 1977 prescrit l'établissement d'un nouveau P O S annulant le projet intermédiaire proposé par la municipalité élue en 1974 et écartée aux élections de 1977. Le dernier projet (cf. pl. 25) doit être soumis dans les délais les plus brefs à l'enquête d'utilité publique avant d'être approuvé définitivement par le préfet.

Si donc, l'opinion publique ne s'est pas encore exprimée sur le troisième projet, nous avons pu analyser en revanche les réactions suscitées par la première version (1974) (7). Celle-ci fut l'objet de très vives critiques, venues de tous les horizons

politiques et de toutes les catégories sociales et portant autant sur la forme que sur le contenu du document. D'après le rapport de la commission d'enquête et les commentaires de la presse locale, le plan est jugé "bâclé", voire "érroné". Etabli à partir d'un fond de carte ancien (1960), il s'appuie sur une situation dépassée en 1974 (les dernières extensions périphériques n'y figurent pas) ; l'échelle adoptée (1/10 000 e) rend la lecture du plan difficile. Quant au zoning défini par le P O S, celui-ci ne satisfait personne : ni propriétaires fonciers, ni agriculteurs, ni industriels, ni conseillers municipaux de la majorité comme de l'opposition socialiste et communiste. La mise en zone NC ou ND de tous les terrains périphériques mécontente évidemment tous les propriétaires privés du droit d'usage de leurs sols, alors que l'imprécision des règles d'urbanisme et des propositions d'équipement inquiète agriculteurs et industriels ; les uns réclament un programme de voirie vicinale plus important et une meilleure protection des terres agricoles, les autres une localisation différente de la zone industrielle.

Quant aux élus socialistes et de la majorité, ils s'opposent globalement à un P O S qui ne permet pas à la commune de résoudre ses problèmes les plus urgents : dégradation des possibilités d'accueil, sous-équipement de la commune, départ des populations vers les communes rurales environnantes, difficultés de circulation interne. La presse locale parle alors de "réglement de compte politique" (8), d'un projet élaboré précipitamment par le maire d'Oloron afin de bloquer le projet de lotissement socialiste déposé par le premier adjoint (le hameau Ste Pée est en effet entièrement situé en zone ND).

On peut supposer que la conjonction de ces oppositions a contribué en 1975 à la chute de l'équipe municipale à l'origine de ce projet "bâclé". Ce dernier est toutefois soumis à l'enquête

d'utilité publique mais la nouvelle municipalité obtient, avec l'appui des propriétaires fonciers et des commerçants de la ville, la mise en révision du P.O.S.

Dans le débat suscité par le POS à Oloron Sainte Marie au début des années 70, c'est en définitive trois conceptions distinctes de l'aménagement et de la croissance urbaine qui se sont affrontées. Tout d'abord, une conception que l'on pourrait qualifier d'administrative : celle des services départementaux du Ministère de l'équipement. Ceux-ci sont en effet favorables à une stricte application des règlements et des directives de l'administration centrale. Cette conception sous-tend la première version du POS que la nouvelle municipalité dénonce comme un "carcan administratif de plus", un frein au développement de la ville.

Le nouveau maire défend en revanche une conception plus libérale de l'aménagement et de l'usage des sols, en contradiction avec les orientations définies par la DDE (préservation des terres agricoles, et des richesses naturelles ; limitation des dérogations). Le député-maire ne regrette-t-il pas en effet que les "candidats-constructeurs ne disposent pas, pour réaliser leurs projets, des mêmes facilités que dans les communes environnantes" (où n'existe aucune contrainte urbanistique). Enfin le premier adjoint socialiste qui sera élu maire en 1977 prône une maîtrise rigoureuse du processus d'urbanisation dans le souci de ménager tous les intérêts de la communauté urbaine (économique, sociaux) en insistant cependant sur l'aspect social de l'aménagement (politique de construction de logements sociaux).

2-3-3-3-2. Le POS socialiste d'Oloron Sainte Marie : pour une politique originale des sols.

Entre 1974 et 1977, c'est la deuxième conception qui prévau-

dra, mais c'est en définitive celle de l'adjoint socialiste qui s'imposera avec la victoire aux élections de 1977 de la liste de gauche. Le premier projet, inspiré par les services de la DDE d'Oloron en revanche est abrogé par le tribunal administratif en septembre 1975. La deuxième version est mise en chantier en juin 1976, par le biais d'une procédure plus élargie (15 services publics consultés dans la première phase). Celle-ci reflète évidemment les conceptions libérales du nouveau maire : ouverture des terres agricoles à l'urbanisation par la délimitation de vastes zones NA et NB à la périphérie. Le projet est entièrement remanié à partir de 1977 avec la victoire de partis de gauche et l'installation à la mairie du premier adjoint socialiste. Ce dernier développe, en séance de travail du 26 octobre 1979 à la DDE, ses conceptions et objectifs d'aménagement et développement (9).

- revitalisation du centre ancien (déjà pris en compte par le contrat-ville moyenne).

- structuration de l'urbanisation des quartiers ouest et nord, organisation des zones péri-centriques.

- incitation à la construction de logements sociaux, en tenant compte des besoins (étude de prévision par le Centre de réalisations et d'études pour la planification, l'aménagement et l'habitat).

- préservation du patrimoine artistique et naturel (beauté du site).

- enfin souci de développer les équipements de façon cohérente avec l'urbanisation existante et future.

Ces objectifs se concrétisent au niveau du zoning par la mise en zone NC ou ND des territoires périphériques agricoles ou boisés ainsi que des sites pittoresques (rive gauche du gave d'Oloron), en revanche mise en zone NA des quartiers péricentriques que la municipalité désire restructurer (nord et ouest).

En matière de logement social, le maire ne fait que poursuivre à l'échelon communal une action entreprise en 1954 avec la fondation de la Société coopérative basco-béarnaise ; 3 lotissements importants ont été réalisés depuis (Forbeigt, Lagravette, Pondeilh ; cf. pl. 18). Après dix ans de blocage de la construction sur le territoire communal, la nouvelle équipe municipale entend pratiquer une politique globale du développement urbain axée sur la maîtrise de l'extension et le contrôle des plus values foncières.

Contrairement à la pratique courante de l'urbanisation, les lotissements (communaux) doivent être créés, non pas à la périphérie, mais sur les terrains encore libres des quartiers péricentraux ; le tissu urbain actuel offrant cette possibilité. Le recours aux lotisseurs privés est proscrit ; la municipalité se substituant à cet acteur. Pour réaliser une opération de lotissement, la commune acquiert les terrains privés, en vertu du droit de préemption conféré automatiquement à la municipalité par la procédure de la ZIF ; elle les viabilise et les revend aux particuliers en effectuant une opération blanche. En éliminant les bénéfices réalisés par les promoteurs dans ce type d'opération, plusieurs objectifs sont visés :

- limitation de la hausse foncière en milieu urbain.
- action en faveur de la baisse dans les lotissements privés des communes environnantes : le m<sup>2</sup> de terrain viabilisé à Oloron est vendu 80 F aux particuliers contre 150 F dans les lotissements privés. Cette situation a entraîné ipso facto une baisse des terrains lotis dans les communes rurales périphériques (10).
- aide aux revenus modestes pour accéder à la propriété privée, sans toutefois accroître les charges communales
- enfin renforcement des équipements de ces secteurs urbains

sous-équipés par un mode de financement qui ne grève pas les finances municipales.

Cette politique de construction originale en faveur des catégories à faibles revenus (main d'oeuvre industrielle principalement) est complétée par des actions du même type en faveur des artisans et agriculteurs. Pour cette dernière catégorie disposant également de revenus modestes, le maire préconise un système expérimenté en Angleterre mais très peu usité en France : c'est à dire la location par ces agriculteurs de terrains pour la construction d'usines ou d'habitations ; ces derniers restent propriétaires du sol et donc bénéficient à long terme de la hausse de la rente foncière tout en se procurant par la location des revenus supplémentaires. Mais jusqu'à maintenant, cette proposition s'est heurtée aux conceptions traditionnelles de la propriété défendues par les agriculteurs eux-mêmes, et aux réticences des instances régionales.

La création d'une zone artisanale au nord-ouest de la ville découle de la volonté d'offrir aux artisans disposant au centre ville de locaux et logements exigus et inconfortables, de meilleures conditions de travail. On peut relever à ce propos l'appréciation réaliste portée par le maire sur le rôle des infrastructures industrielles et artisanales créées dans les petites villes : non pas fonder d'espoirs d'industrialisation sur le "captage" d'une grosse entreprise d'origine régionale ou extra-régionale, mais favoriser le développement des activités locales ; la municipalité s'emploie actuellement à développer l'activité industrielle par la création d'une entreprise d'emballage, complémentaire de l'activité d'une importante chocolaterie implantée dans la ville.

Ce qu'il faut également retenir de cette politique urbaine très originale est sans nul doute le mode de financement de ces

opérations. Dans les cas cités (lotissements communaux, zone artisanale, création d'une entreprise industrielle) la municipalité ne joue qu'un rôle d'intermédiaire, en recherchant des sources de financement ou par avance de trésoreries à court terme, sans engager toutefois le budget de la commune. Ce sont les bénéficiaires qui prennent en charge le financement (acquéreurs de lots, artisans, ...). Ce mode d'intervention s'applique d'ailleurs aussi bien aux grandes opérations d'urbanisation qu'aux actions ponctuelles d'équipement : prenons pour exemple la création de la cité administrative dans les locaux renovés d'un ancien lycée : ce sont les administrations hébergées (Finances, Sécurité Sociale, Agence pour l'Emploi) qui remboursent les travaux sous forme de loyers.

2-3-3-3-3. Les choix d'aménagement : circulation interne et rénovation à caractère social.

Un des grands axes de la politique d'aménagement de la municipalité oloronaise repose sur une action conjuguée de restructuration du centre ville, des quartiers péri-centraux et de l'amélioration de la circulation interne. Une opération est déjà engagée pour l'aménagement de la rive gauche du gave d'Aspe (contrat ville moyenne) comprenant à la fois la création de logements sociaux, l'aménagement d'un espace vert et des rives du gave, ainsi que l'élargissement de deux rues étroites, enfin la création d'un parking relié par une passerelle piétonnière aux quartiers commerçants de la rive droite.

Une deuxième opération, programmée avec la déclaration d'utilité publique du 18 février 1980 concerne la déviation urbaine d'un CD 9 (dans la partie rue Carrérot, rue Camou), qui doit se combiner avec une action de réhabilitation des logements vétustes de ce secteur. L'opération de voirie, prise en charge financièrement par le département, constitue l'amorce d'un

programme plus vaste comportant la création d'un pont sur le gave d'Oloron et d'une nouvelle voie assurant la jonction entre la RN 134 et le CD 9 (voie d'évitement nord du centre ville ; cf. pl. 33). Ce programme répond à une série de préoccupations des acteurs politiques (11).

- faciliter les échanges rive gauche-rive droite du secteur nord-nord ouest de la ville (actuellement un seul pont sur le gave d'Ossau permet la traversée du fleuve au centre ville).

- dévier la circulation de transit par le nord de la ville (particulièrement celui des poids lourds en transit vers le complexe industriel de Lacq-Mourenx)

- revitaliser les quartiers vétustes des rues Camou et Carrérot par une rénovation avec l'aide financière de l'ANAH ; rénovation à caractère social qui ne doit pas entraîner l'exode des personnes à revenus modestes (personnes âgées et travailleurs immigrés).

La municipalité espère également favoriser le retour dans ce secteur d'une population jeune, contrainte d'émigrer vers les communes rurales environnantes, faute de logements sur place. Cette action s'inscrit dans la perspective de redressement de la courbe démographique, en baisse depuis 1968 (cf. pl. 35).

- enfin ce programme d'aménagement vise le désenclavement du quartier de la gare et le rapprochement de la zone d'emploi rive gauche et de la zone d'habitat rive droite.

Cette brève présentation de la politique urbaine mise en oeuvre depuis 1977 à Oloron par la nouvelle équipe municipale animée par un maire très actif, suggère moins des conclusions que des directions de réflexion pour la poursuite de ce travail sur les petites villes.

Tout d'abord quel est le poids de l'appartenance politique

du pouvoir local dans les choix d'aménagement et d'extension ? Cette question renvoie à un problème qui dépasse sans doute le cas des petites villes. Mais on peut se demander si la taille de ces villes et le système politique particulier qui en découle (12) ne laisse pas aux acteurs politiques une marge d'interprétation plus grande des mesures législatives et réglementaires que dans les villes de dimension plus vaste ? Dans le cas d'Oloron, nous assistons en effet à l'application de conceptions socialistes de l'aménagement, dans le cadre de la législation fondée sur des concepts libéraux et capitalistes de l'économie.

Le maire "pièce maîtresse de l'exécutif" n'est-il pas amené à jouer un rôle de plus en plus spécifique dans la planification et l'aménagement urbain ? A Oloron, la forte personnalité du maire et son expérience technique des problèmes de l'aménagement explique pour une grande part l'accélération du rythme des réalisations et aussi l'originalité de la politique mise en oeuvre. Ceci nous amène au problème des rapports entre pouvoir politique local et particulièrement le maire et du pouvoir technocratique (DDE ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux Publics) de la dépendance du premier à l'égard du second dans les débuts de la planification urbaine et de son émancipation probable avec le renouvellement des équipes municipales et l'accroissement de leurs compétences techniques. Cette évolution est en effet celle constatée à Oloron mais également à Villeneuve sur Lot où la municipalité s'est dotée d'un bureau d'études et fait appel depuis plusieurs années à un conseiller technique (architecte) indépendant des services de la DDE.

Conclusion : la fin de l'urbanisation spontanée dans les  
petites villes ?

La démarche dans ce chapitre était de retracer l'évolution de la pensée urbanistique et planificatrice depuis la fin du XIXe siècle, ses répercussions au niveau de petites villes et dans une certaine mesure de remettre en cause l'idée admise couramment, que la politique volontariste du développement urbain daterait des années 60. Or la prise de conscience de la nécessité de contrôler le développement urbain remonte à l'aube du XXe siècle, prise de conscience qui devait déboucher très rapidement sur des tentatives d'action (projet d'Extension de la Ville de Paris 1911). Après l'intervention peu efficace des pouvoirs publics en 1919 et 1924 pour imposer aux villes le dépôt d'un projet d'extension, la création de la Commission d'organisation et d'aménagement de la Région parisienne, en 1928, marque à notre avis le début d'une politique volontariste du développement urbain. Cette Commission remet en 1934 un plan au Ministre de l'Intérieur qui devait définir pendant vingt ans les grandes orientations du développement de l'agglomération. C'est bien en effet à cette époque que s'effectua le choix en matière d'infrastructures de transports (amorce du réseau autoroutier et rénovation du réseau routier) qui devait lourdement peser sur le développement ultérieur de l'agglomération.

Dès l'origine donc, la pensée urbanistique s'est définie à

partir du cas parisien mais pouvait-il en être autrement, compte-tenu du phénomène d'extrême concentration de la population dans l'agglomération parisienne ? Rappelons à titre d'illustration qu'entre 1861 et 1954, 62 départements, couvrant plus de la moitié du territoire français ont vu leur population diminuer au profit de l'agglomération parisienne dont le poids dans la population totale passe de 5 % à 15 %.

Il n'est pas douteux en revanche que la mise en oeuvre d'une politique urbaine dans les petites villes françaises est très récente. Ce n'est qu'à partir de 1972 avec la politique des villes moyennes renforcée en 1975 par la politique des pays, que les autorités locales ont entrepris des opérations d'aménagement de la ville dans une perspective globale de son devenir. (Les incitations financières de l'Etat contribuèrent évidemment pour une grande part à ce mouvement). Depuis quatre ans, les travaux sur le POS et les enquêtes d'utilité publique sur les projets de plan ont largement sensibilisé les habitants de ces petites villes à la problématique de la planification.

Pour cette catégorie de villes, la nouvelle législation foncière marque sans aucun doute une rupture décisive par rapport à leur évolution antérieure : la fin d'un long processus d'urbanisation spontanée, au cours duquel elles se sont structurées, développées avec leur rythme propre et leurs composantes spécifiques par rapport aux autres catégories de villes. Cet aspect du problème des petites villes (rythme et composantes spécifiques de leur évolution urbaine) ne sera évoqué ici que par le biais du matériel cartographique. Les planches 14 à 22 illustrent notre démarche par rapport à cette problématique :

- planches 14 et 15 : le poids des déterminismes naturels (celui du site et de l'environnement naturel sur les directions de l'urbanisation). Ces contraintes naturelles peuvent être déterminantes comme le démontre l'exemple d'Oloron.

- planches 16, 19 et 20 : le poids des facteurs historiques économiques et socio-culturels. Ceux-ci sont encore inscrits dans la structure de la ville.

La carte de l'évolution historique d'Oloron Sainte-Marie retrace des étapes constitutives de la ville depuis sa naissance : site gallo-romain, implanté sur la colline de Ste-Croix ; ce promontoire dominant le confluent de deux gaves est devenu quelques siècles plus tard la ville médiévale principale ; la création de la seconde ville (Sainte-Marie) remonterait aux invasions barbares. A partir de ces deux noyaux historiques, la ville s'est développée au pied du promontoire notamment à l'époque classique en liaison avec le développement du commerce avec l'Espagne. Au XIXe siècle l'arrivée du chemin de fer provoque la création d'un nouveau quartier sur la rive gauche du gave ; l'extension s'est poursuivie dans la deuxième moitié du XXe siècle par la création de lotissements périphériques.

- pl. 19 et 20 : plan orthogonal du centre de Villeneuve-sur Lot et ruelles ; Villeneuve sur Lot, bastide médiévale, ville forte bâtie sur le même plan que 150 autres bastides en Europe (entre 1250 et 1350) (21).

- pl. 17 : le rôle des infrastructures de transport dans la structuration du tissu urbain. L'exemple de Villeneuve sur Lot met en évidence que l'impact de l'arrivée du chemin de fer fut bien moins important que celui de l'automobile. On constate en effet une extension linéaire, suivie depuis 1950 par un comblement des espaces intercalaires. Ce processus d'urbanisation "en tache d'huile" est caractéristique de la diffusion de l'automobile individuelle. En revanche, le chemin de fer (ligne de Villeneuve à Penne d'Agenais) n'est pas à l'origine d'une extension urbaine notable. Il ne réussit pas à rééquilibrer le développement entre les deux rives qui, comme à Paris, subsiste au profit de la rive droite, siège des activités commerciales et de service.

- planche 18 : les mécanismes de l'extension des petites villes : cette carte constitue un élément (qui devra être complété par d'autres documents) sur le processus de division fonctionnelle et sociale de l'espace urbain. Les données que nous avons pu réunir sur Oloron Sainte Marie (22) permettent d'avancer que les mécanismes de la ségrégation des fonctions et des catégories sociales existe au milieu du XXe siècle, sans que l'on puisse dater l'amorce de ce processus ; on constate par ailleurs que la ségrégation sociale est actuellement très marquée dans la ville et que cette évolution n'est pas liée à la planification urbaine, elle la précède. Nous avons pu constater lors de l'enquête sur Ville-neuve sur Lot que cette division sociale à l'intérieur de l'espace est plus embryonnaire dans cette ville, mais qu'elle tendait à s'accroître à mesure des rénovations du centre ville.

Cette comparaison entre deux villes d'une typologie différenciée nous conduit à établir un lien entre la nature des activités de la ville et les caractéristiques de son évolution urbaine. En d'autres termes, l'industrialisation induit-elle un processus de division fonctionnelle et sociale de l'espace plus marqué que dans les centres urbains peu industrialisés ? Cette question nous renvoie au problème du choix des villes pour une recherche complémentaire, à la nécessité d'élargir l'échantillon de notre échantillon aux villes mono-industrielles particulièrement.

### 3. BILANS ET PERSPECTIVES

3-1. Démographie et économie des petites villes :  
état des travaux.

Ni conclusions ni certitudes ne clôtureront cette première approche des petites villes enclavées et de leur évolution en fonction des infrastructures ferroviaires et routières ; mais plutôt un bilan de ce qui est actuellement en cours d'élaboration et la définition de perspectives pour un complément de recherche de trois ans que nous a accordé le Ministère des Transports.

Au terme de cette étude préliminaire, tous les volets de la problématique définie initialement n'ont pas été abordés : et particulièrement la démographie et l'économie des villes enclavées et leur évolution en fonction des infrastructures de transport.

Toutefois, nous avons inséré dans ce rapport les premiers matériaux cartographiques élaborés dans la perspective de cette problématique, soit au total 17 planches se répartissant en deux sections.

Démographie (pl. 34 à 42). Les données statistiques historiques et contemporaines présentent une homogénéité suffisante pour établir des courbes de l'évolution de longue durée permettant de comparer l'évolution de la population urbaine totale, rurale, et celle des petites villes enclavées. Notons à ce propos que deux villes à caractère industriel (Revin et Annonay) ont été prises en compte de manière à introduire un élément de comparaison avec les trois autres villes, type "centre local" (d'après la typologie de J.P. Laborie).

Une rapide analyse des planches 34 et 35 permet d'avancer (et non de conclure) que les petites villes enclavées auraient eu un rythme de développement qui n'est comparable ni à celui de la population urbaine totale, ni à celui de la population rurale ;

elles ont donc joué un rôle spécifique dans le processus d'urbanisation de la France, sans doute assez passif avant la deuxième guerre mondiale et très actif depuis 1954 jusqu'en 1968. On constate ensuite une évolution divergente entre les rythmes de croissance des villes enclavées. Cette différenciation depuis 1968 est d'ailleurs, selon J.P. Laborie, un phénomène caractéristique de l'ensemble des petites villes, enclavées ou non (23).

Si les villes que nous avons définies comme enclavées évoluent depuis le milieu du XIXe selon des rythmes à peu près identiques, au moins jusqu'en 1968, en est-il de même pour les autres villes et plus spécialement pour celles situées sur un axe ferroviaire, ou sur un axe routier principal ? Le "stimulant" transport dont ont bénéficié beaucoup de petites villes a-t-il déterminé une évolution démographique radicalement différente, ou bien peut-on au contraire dégager une typologie de l'évolution démographique commune à toutes les villes de cette catégorie dans leur évolution ?

Cette dernière question découle de la constatation du rôle peu évident que joue l'arrivée du chemin de fer sur le rythme de développement des cinq villes enclavées citées ici. Celle-ci n'a pas en effet modifié la tendance générale à la stagnation démographique de ces villes dans le dernier tiers du XIXe siècle (24).

Quant au brusque redressement démographique des années 50, il précède d'une décennie la diffusion de l'automobile individuelle et anticipe très largement sur la rénovation de l'infrastructure routière des petites villes étudiées.

Quoi qu'il en soit, l'analyse quantitative ne permet pas à elle seule de mettre à jour les mécanismes de la croissance de ces villes, ni de déterminer leur place dans le processus général

d'urbanisation du territoire.

Les chiffres bruts de la population doivent être complétés par des données sur les composantes de la croissance (excédent naturel et solde migratoire cf. pl. 36) et sur la structure de cette population à différentes dates par âge et par sexe (pl.37), par catégories socio-professionnelles (pl. 38) ; sur le pourcentage d'étrangers, de diplômés, sur le taux de mobilité résidentielle et de migrants quotidiens parmi la population active (pl. 39 à 42).

Sur une durée aussi longue que celle que nous avons définie (milieu XIXe siècle à nos jours) se pose évidemment le problème de l'homogénéité des sources. Si le matériel statistique est abondant et homogène depuis 1954 il devient de plus en plus avare de données au fur et à mesure que l'on s'éloigne de notre époque.

Cette raréfaction des données n'est d'ailleurs pas à imputer à la négligence des statisticiens ; elle traduit plutôt un certain immobilisme des structures démographiques dans ces petites unités urbaines. Le perfectionnement des méthodes statistiques, en revanche, ne fait souvent que confirmer une évolution, un changement de structures. C'est en effet le cas à partir de 1954 où la diversité des thèmes abordés par la statistique traduit l'interrogation portée sur le brusque démarrage démographique de la population des villes de toute taille et sur le contenu de cette évolution.

Pour compléter les données statistiques de l'évolution quantitative de la population avant 1954, nous devons avoir recours à des sources plus locales, plus éparpillées aussi et moins homogènes, mais qui constitueront un complément nécessaire pour une analyse démographique comparative entre les deux phases du développement des petites villes françaises.

Nous nous attacherons particulièrement à reconstituer l'image de la répartition socio-professionnelle des habitants de ces villes à la fin du XIXe siècle ou entre les deux guerres (selon les sources disponibles) et chercherons à discerner si une modification de la composition de la population accompagne la brusque poussée démographique des trente dernières années.

Ce travail de mise en forme des matériaux statistiques et de recherche monographique, amorcé pour les trois villes étudiées, sera systématisé à l'échantillon des villes que nous retiendrons pour la poursuite de nos travaux.

Notons que du point de vue méthodologique, ce volet de notre travail n'offre aucune difficulté particulière ; toutes les sources statistiques historiques ou actuelles sont consultables à Paris (INSEE) (25). Le repérage des sources locales nécessite en revanche un déplacement dans les villes étudiées.

Economie. Trois cartes seulement ont été réalisées pour ce volet de l'étude ; les données statistiques qualitatives ne font pourtant défaut ni pour la période contemporaine, ni pour la période "historique" (26).

Le manque de temps explique en partie l'état peu avancé de nos travaux sur l'économie. Nous avons également tenu compte de l'existence de travaux récents, recoupant nos préoccupations, et plus particulièrement la thèse de J.P. Laborie publiée en 1979, sur les petites villes. Cet important ouvrage a été précédé par quelques publications abordant les petites villes par le biais de thèmes particuliers ("L'industrie dans les petites villes" en 1973, "Le système politique des petites villes" en 1975).

Bien que nos démarches respectives soient sensiblement différentes, le travail de J.P. Laborie sur l'ensemble des petites villes françaises de 1954 à 1975 constitue pour nous une référence, mais également une base documentaire et d'analyse, au moins en ce qui concerne la typologie et la périodisation des phases de leur évolution depuis 1954.

Notre apport personnel, ainsi que l'originalité de notre démarche par rapport à cette thèse consiste à restituer à l'analyse une dimension historique. Cette démarche permet, à notre avis, de mettre en évidence les ruptures ou les continuités sur une longue période et de relativiser les phénomènes décrits.

Par ailleurs, la définition d'une problématique élargie pour l'étude complémentaire pluri-annuelle sera pour nous l'occasion d'exprimer, sinon nos divergences, du moins nos interrogations à propos de la thèse centrale de J.P. Laborie, à savoir l'existence d'un système des petites villes.

### 3-2. Perspectives pour un contrat pluri-annuel.

La certitude de pouvoir prolonger sur une assez longue durée cette recherche historique, nous a encouragés à ne pas multiplier les exemples particuliers, mais plutôt à situer les petites villes dans le contexte plus global de leur évolution séculaire.

Cette démarche se justifiait d'autant mieux que, dans la France centralisatrice des XIX et XXe siècle, l'histoire locale échappe difficilement aux grands courants de l'histoire nationale. Il a été clairement montré le poids du centralisme et la permanence de ce facteur, notamment dans le domaine des transports.

Paris est le thème omniprésent des discussions sur les

problèmes urbains, sur la planification du territoire ; qu'il s'agisse de lutter contre le gigantisme parisien par une politique de décentralisation, ou de définir un modèle de ville , l'image de la capitale s'impose inéluctablement..

La principale conclusion de ce travail préliminaire souligne le rôle très certainement exagéré que les responsables politiques ont accordé, non seulement dans le passé mais encore actuellement, au facteur transport comme stimulant essentiel de la croissance économique. Les historiens de l'économie ont également avancé ce postulat ; dans le cas de petites villes enclavées, au moins, cet a priori doit être fortement suspecté. Sans dénier toute influence aux infrastructures de transport, dans les processus de développement économiques et spatiaux, cette étude préliminaire nous conduit donc à la redéfinition d'une problématique plus globale et en conséquence à l'élargissement de l'échantillon des petites villes sur lesquelles nous testerons nos hypothèses de travail.

### 3-2-1. Vers une problématique des espaces régionaux.

L'évolution des petites villes ne sera plus analysée sous l'angle strict de leur enclavement, puis désenclavement par rapport aux infrastructures de transport, mais en référence à leur appartenance à un système économique plus large. Deux thèses sur ce problème sont actuellement en discussion : la première, défendue par J.P. Laborie qui tend à démontrer l'existence d'un système des petites villes (5 000 à 20 000 habitants au recensement de 1975) ; système spécifique qui résoudrait les interrogations sur la logique des espaces régionaux et sur l'opposition entre deux types d'insertion des petites villes dans l'espace de production (France dynamique/ France périphérique). Le système des petites villes se caractériserait par l'incapacité de centres urbains de cette taille à produire des externalités puissantes, et par la nature des relations qu'elles

entretiennent avec leur environnement rural.

Compte-tenu de leur position dans la hiérarchie urbaine et des liens qu'elles tissent avec leur "pays", les petites villes occuperaient une place spécifique dans le système productif français ; à savoir une spécialisation dans les activités traditionnelles et peu transformatrices. Ces activités à faible intensité capitaliste valoriseraient les avantages d'une main d'oeuvre déqualifiée (alimentée par l'exode rural ou l'immigration étrangère) de même que les avantages de leur insertion dans des espaces peu concentrés.

L'intervention des collectivités locales (création de zones d'activités), ou la mise en oeuvre de politiques nationales (notamment contrats-villes moyennes) ne semblent pas avoir modifié leur position dans la division spatiale du travail. Leur principal atout dans la course à l'industrialisation résiderait donc dans les conditions d'exploitation de la main d'oeuvre.

Pourtant, J.P. Laborie semble hésiter sur l'existence d'un tel système pour la période 1968-1975. Celle-ci marque la fin d'un dynamisme généralisé des petites villes : au terme de cette période, le rôle des déterminants régionaux dans les mécanismes de la croissance deviendrait prépondérant.

La deuxième thèse, à laquelle d'ailleurs J.P. Laborie fait également référence, englobe les petites villes dans une problématique propre aux ensembles régionaux ; le sort des petites villes dépendrait largement de leur appartenance à une région économique. Pour la période 1968-1975, J.P. Laborie montre que les petites villes industrielles des régions en crise (Vosges-Lorraine ; Nord-Pas de Calais) subissent des déclinis d'autant plus accentués que leur économie repose sur des mono-activités ; en revanche, les petites villes, caractérisées comme "centres locaux", et insérées

dans les régions agricoles de l'Ouest et du Sud-Ouest ont maintenu dans bien des cas leur niveau d'activités. Quant aux petites villes insérées dans les aires dynamiques (Région Parisienne-région Lyonnaise) et qui ont bénéficié d'un mouvement massif d'investissements, elles ont participé au moins jusqu'en 1973 au dynamisme général de l'économie de ces aires dynamiques.

Bien que les objets étudiés par J.P. Laborie (les petites villes) et par J.C. Perrin (la région économique) ne soient pas comparables, on doit souligner la référence à deux théories différentes spatio-économiques du développement : la première considère l'espace national comme relativement homogène, structuré à partir d'une armature urbaine sur laquelle s'articule une division spatiale du travail ( ex : les petites villes spécialisées dans les activités productives traditionnelles, à faible intensité capitalistique, concentrant les services les plus courants à la population). L'autre met l'accent sur les déséquilibres des espaces régionaux et avance l'idée que l'espace national se structure à partir de processus interrégionaux complexes. Depuis le VI<sup>e</sup> plan, les politiques d'aménagement seront en effet orientées vers un rééquilibrage au profit des régions défavorisées (Ouest-Sud-Ouest-Massif Central) et notamment par une politique de rénovation des infrastructures routières et ferroviaires, et d'une façon plus générale, par la politique des métropoles d'équilibre et des villes moyennes.

C'est donc pour ainsi dire à la confluence de ces deux théories que nous nous situerons, pour l'étude des petites villes françaises, en cherchant à vérifier si l'évolution des petites villes subit prioritairement le poids des déterminismes régionaux (très typés pour les aires régionales françaises) ou bien celui de leur appartenance à une catégorie de villes (moins de 20 000 habitants). A moins que ces deux critères d'appartenance ( à une

région, à une catégorie de ville) ne jouent conjointement, de sorte que l'on puisse avancer l'hypothèse d'un "système régional des petites villes".

L'originalité de notre démarche par rapport à ces deux travaux importants consistera à réintroduire, d'une part la dimension historique, d'autre part la dimension régionale dans l'étude des petites villes. Le déséquilibre spatio-économique entre les espaces régionaux est en effet un phénomène profond, ancien et que l'on ne peut ignorer pour une étude à caractère économique sur le XIXe siècle. Le choix d'une longue durée a déjà été justifié au cours de cet exposé, nous n'y reviendrons pas. En revanche, le choix des villes sur lesquelles nous nous proposerons de tester cette problématique s'avère extrêmement délicat.

### 3-2-2. Le choix des villes.

#### 3-2-2-1. Le critère démographique.

J.P. Laborie a montré, pour la période relativement courte de son étude, l'aspect illusoire d'un choix basé sur le critère démographique pur. Qu'est ce qui en effet différencie un gros bourg rural d'une petite ville et, au sommet de la tranche, une petite ville d'une ville moyenne ? Ce problème se pose avec d'autant plus de difficultés que notre étude porte sur une évolution séculaire. Baser le choix de nos petites villes sur un seul recensement démographique nous a paru notoirement insuffisant. C'est la méthode que nous avons utilisée pour le choix des villes de cette étude préliminaire : elle a l'inconvénient d'éliminer les villes qui, sans figurer dans ce recensement, ont eu antérieurement un statut de petite ville. Nous pensons pouvoir corriger ce défaut en sélectionnant à trois recensements différents les villes françaises de 10 000 à 20 000 habitants : c'est à dire en 1861, 1911 et 1968.

Le choix de ces dates se justifie par rapport à l'évolution globale de la croissance urbaine depuis le milieu du XIXe siècle ; 1911 et 1968 constituent les maxima de phases successives de cette croissance.

Par ce procédé, nous obtiendrons une liste sans doute différente de celle retenue par J.P. Laborie mais qui englobera, sur une longue durée toutes les villes ayant appartenu à la classe des villes de 10 000 à 20 000 habitants entre 1862 et 1980.

Cette méthode a été testée sur les recensements de 1911 et 1968 ; nous avons à cette occasion constaté qu'une enquête complémentaire était nécessaire, car nous avons dû identifier trente villes ayant échappé aux mailles de ces recensements et qui pourtant ont transité entre 1911 et 1968 dans cette catégorie. C'est le cas d'Annecy dont la population est très inférieure à 10 000 habitants en 1911 et très supérieure à 20 000 habitants en 1968. On doit noter, qu'il s'agit à deux exceptions près, soit de villes situées dans l'attraction d'une métropole régionale, soit de villes intégrées dans une aire régionale dynamique (Haute-Savoie ; Savoie). Il pourrait nous être reproché d'avoir fixé, pour 1861, un seuil démographique trop élevé (la France étant encore peu urbanisée). Le plancher de 10 000 habitants a cependant l'avantage de faire figurer dans notre échantillon des villes relativement importantes au milieu du XIXe siècle et qui ont pu ensuite sortir par le bas de la catégorie, ou stagner tout au long de la période (ex : Ploërmel, Vitré, Bagnères de Bigorre ...). Or cette stagnation dans une période de croissance urbaine générale, équivaut à un déclin relatif. Ce type d'évolution doit aussi être analysé.

On pourrait également nous reprocher d'avoir éliminé les villes de 5 000 à 10 000 habitants aux trois recensements. Cette

décision se justifie par la nécessité de ne pas étudier des espaces urbains de trop petite taille (compte-tenu de nos thèmes d'analyse et notamment l'évolution urbaine). Nous pouvons mentionner, à l'appui de ce choix, la nécessité où s'est souvent trouvé J.P. Laborie, d'isoler les villes de 5 000 à 10 000 habitants des villes de plus de 10 000 habitants.

Au terme de cette première sélection sur les critères démographiques décrits ci-dessus, la liste des villes inclura 250 villes environ offrant des caractéristiques très variées ; leur seul point commun sera d'avoir appartenu à une période déterminée de leur existence depuis le milieu du XIXe siècle, à la tranche des villes de 10 000 à 20 000 habitants ; certaines auront stagné, d'autres seront devenues villes moyennes, ou même grandes villes ; d'autres enfin se seront développées sans toutefois dépasser le cap des 20 000 habitants. Dans un deuxième temps, une nouvelle sélection sera effectuée parmi les villes précédemment retenues, en fonction de leur appartenance à un ensemble régional spécifique.

### 3-2-2-2. Le critère régional.

Puisque c'est dans l'hypothèse "d'un système régional" des petites villes que nous nous situerons, cette problématique nous conduira logiquement à comparer entre eux des groupes de villes appartenant à des régions économiques différentes. Les économistes s'accordent actuellement à reconnaître l'existence de trois ou quatre types d'ensembles régionaux :

- Les aires dynamiques (Région Parisienne et Région Rhône-Alpes).
- Les régions de tradition industrielle ancienne, et actuellement en reconversion (Alsace, Basse-Normandie ...)
- Les régions en crise (Nord-Pas de Calais, Lorraine ...)

- Les espaces périphériques (Sud-Ouest, Bretagne ...)

Cette carte des régions économiques n'est d'ailleurs pas contradictoire avec celle des régions de 1914. Nous y retrouvons la même "ligne de séparation" Le Havre-Sète, qui marque la frontière entre d'une part la France du développement et d'autre part celle de la stagnation (au XIXe siècle et début du XXe siècle), celle des aires qui ne possèdent pas d'ensembles industriels capables d'auto-amplification. C'est pourquoi il ne nous paraît pas abusif de conserver la division régionale actuelle, bien que notre étude ait un caractère historique.

C'est donc, en définitive sur les régions aux caractéristiques différentes que portera notre étude. Toutes les petites villes, sélectionnées d'après les critères définis plus haut, et appartenant à chacun de ces quatre ensembles, seront retenues, sans qu'aucun type de ville ne soit privilégié ou éliminé. Cette dernière sélection, sur la base du critère spatial, devrait nous conduire à une liste de 60 à 80 villes. L'échantillon nous paraît suffisamment étoffé pour que soient tirées d'une étude partielle des conclusions ou indications à caractère général pour l'ensemble des petites villes.

## NOTES

### PETITES VILLES, INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET AMENAGEMENT.

- 1.- cf. J.P. LABORIE. Les petites villes. Paris, CNRS, 1979, 363 p.
- 2.- P. FONCIN. Les Pays de France. Projet de fédéralisme administratif. 1898.
- 3.- A.N. F 14 13497. Législation en matière de chemins de fer d'intérêt local. Loi de 1865.
- 4.- F. CARON. Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La Compagnie du Nord. 1846-1937. Paris, Mouton, 1973, 619 p.
- 5.- A.N. 48 A Q 3353.
- 6.- G. DUCHENE. L'économie politique de l'Empire. 1870.
- 7.- BLANCHARD. Géographie des chemins de fer. Paris, Gallimard, 1942.
- 8.- A.N. F 14 12733. Ligne de Villeneuve s/Lot à Falgueyrat (1878-1901). et  
A.N. F 14 13551. Ligne de Villeneuve s/Lot à Falgueyrat (1915-1930).
- 9.- A.N. F 14 12733.
- 10.- FRANCE. Conseil National Economique. Le problème des transports. L'automobile, le chemin de fer. Rapport présenté par M. Josse et adopté par le Conseil National Economique. Paris, Impr. Nat. 1934. 278 pages.
- 11.- Journal Officiel. Avis et Rapports du Conseil Economique et Social. 1961, n°2, 28 janvier.
- 12.- J.D., op. cit.
- 13.- J.L. ROUSSEAU. Des autoroutes, mais lesquelles ? Transmondia n° 70, Juillet 1960.

- 14.- J.F. GRAVIER. Faut-il construire des autoroutes en France.  
Transmondia n°15 ; décembre 1955.
- 15.- HAYERE G., DIATKINE D., HANROT P., LE GALL M., LEULLIER. J.C.  
Conséquences socio-économiques de la mise en service de tronçons d'autoroute de liaison sur la région rurale traversée, L'autoroute A 6, dans le Département de l'Yonne. Paris, SEDES, 1976, 258 p.
- 16.- Cité dans : HAYERE G. op. cit.
- 17.- TRANSPORTS. Les liaisons interrégionales de la France. n° 203, n° spécial août/Juillet 1975.
- 18.- Voir par exemple les articles de la Revue TRANSPORTS op. cit.
- 19.- J.C. PERRIN. Le développement régional. P U F, collect. Sup., Paris, 1974, 208 pages.

#### PETITES VILLES, URBANISME ET PLANIFICATION URBAINE.

- 1.- VILLENEUVE sur LOT. Conseil municipal. Délibérations. 29 juillet 1938.
- 2.- op. cit ... 22 avril 1939.
- 3.- op. cit ... 23 mars 1934.
- 4.- Revue. Urbanisme. Dans chaque numéro sont publiés et commentés les nouveaux textes de loi concernant l'urbanisme et la planification.
- 5.- Urbanisme n°89-90. Vers une application de la loi d'urbanisme, p. 83 et suiv.
- 6.- Urbanisme n°89-90. Le nouveau droit de l'urbanisme, p. 71.
- 7.- Urbanisme n°64. 1959. Des projets d'aménagement aux plans d'urbanisme, p. 73.
- 8.- Urbanisme. 1962, n°77. L'évolution de la doctrine.
- 9.- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Le plan d'occupation des sols en trois questions. 1976.
- 10.- ALLAIRE (G.). BERINGUIER (C.). BOUDOU (A.). Le P O S nouveau

cours de l'urbanisme et de la domination bourgeoise.  
C.I.E.U/G.R.R. Toulouse, déc. 1978.

- 11.- COMBY (J.). Memento d'urbanisme. CRU. 1977, pp. 536-37.
- 12.- PAGES (M.). La maîtrise de la croissance urbaine. PUF. 1980, pp. 41-44.
- 13.- op. cit. COMBY, pp. 532 à 535.
- 14.- Le Progrès du Béarn et du Pays Basque. 10 juillet 1974.
- 15.- op. cit. Le progrès .... 23 avril 1975. Attention POS !.
- 16.- D.D.E. Subdivision d'Oloron Sainte-Marie : Dossier POS. 26 oct. 1979.
- 17.- Entretien avec Monsieur Laclau, maire d'Oloron Sainte Marie (mars 1980).
- 18.- op. cit DDE ... composé de diverses pièces (arrêté préfectoral ordonnant l'ouverture de l'enquête, dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; dossier d'enquête parcellaire et rapport de l'ingénieur ; compte-rendu de la réunion du 25.2.80).
- 19.- D.D.E. Pyrénées Atlantiques. Service des travaux neufs. Dossier d'enquête préalable. Etude d'impact par l'Atelier collectif d'architecture et d'urbanisme. Paris, juin 1979.
- 20.- LABORIE (J.P.) et LUGAN (J.C.). Le système politique des petites villes françaises. Travaux et documents du CIEU. Toulouse., sept. 1975.
- 21.- Un mode de ville. Les Bastides. Villeneuve sur Lot. 1976.
- 22.- BOUTKEVITCH. Oloron Sainte-Marie. Etude de géographie urbaine. 1951 (le tissu urbain).
- 23.- J.P. LABORIE. Les petites villes. Paris, CNRS, 1979, 363 p.
- 24.- Date d'arrivée des chemins de fer à :  
Revin, 1862 ; Annonay, 1863 ; Oloron, 1881 ; Villeneuve sur Lot, 1869 ; Fontenay Le Comte, 1881.
- 25.- Les directions régionales de l'INSEE ont publiés des recueils statistiques rétrospectifs pour chaque département, comportant une étude de l'évolution démographique pour le département depuis le début du XIXe siècle, et des tableaux statistiques de l'évolution démographique de chaque commune depuis les débuts de la

IIIe république.

- INSEE. Direction régionale de Bordeaux. Département du Lot et Garonne. Population par commune de 1876 à 1954.
- INSEE. Direction régionale de Bordeaux. Département des Basses Pyrénées. Population par commune de 1876 à 1954.
- INSEE. Direction régionale de Nantes. Département de la Vendée. Population par commune de 1801 à 1962.

26.- Sources statistiques de l'INSEE ; enquêtes des Chambres de Commerce et d'industrie.

Mentionnons également l'enquête effectuée en 1972 par J.F. GRAVIER et non publiée, sur la situation des établissements industriels et commerciaux des communes ; enquête très homogène fournissant des renseignements précis par commune et par entreprise (raison sociale, adresse, activité, nombre de salariés). Ces renseignements peuvent être éventuellement complétés par ceux de l'Annuaire KOMPASS (publication des milieux industriels). Répertoire par département et par ville à utiliser avec précaution (renseignements non exhaustifs et d'inégale importance selon les entreprises). Pour la période historique, les séries nationales ou départementales des Archives publiques seront consultées :

- F 12. Industrie et commerce (aux Archives Nationales)
- M 8 à 10. Commerce, industrie et main d'oeuvre (aux Archives départementales).