

Crise du socialisme municipal, déclin urbain et réforme de l'État :

Nevers 1971-2020

Élie Guéraud et Achille Warnant

Longtemps considérée comme un « fief » socialiste, la ville de Nevers a basculé à droite en 2014. Au-delà du symbole, cette défaite interroge les transformations démographiques, sociales et économiques à l'œuvre ces dernières décennies dans de nombreuses villes moyennes en déclin.

Socialiste avant même la « vague rose » de 1977, Nevers, ville moyenne de 33 000 habitants du centre de la France, fut durant des décennies une ville emblématique du socialisme municipal autant qu'un laboratoire de l'union des gauches (PS-PCF). Cette histoire, commencée en 1971, prend fin le 30 mars 2014, lorsque le maire PS sortant est battu au second tour des élections municipales par une coalition emmenée par un candidat « sans étiquette », associé à l'UMP et l'UDI, ayant fait campagne contre le déclin urbain¹ qui sévit à Nevers depuis les années 1970. Dans ce fief socialiste, où la mémoire de Pierre Bérégovoy, qui fut maire de la ville (1983-1993) et Premier ministre (1992-1993), reste vive, cette défaite a une forte portée symbolique.

Le cas de Nevers n'est cependant pas isolé et rend compte de phénomènes plus généraux. Le déclin du socialisme municipal intervient dans un contexte marqué par un recul du PS au plan national (Nadeau *et al.* 2018) et par une intensification des phénomènes de décroissance et de paupérisation dans une large partie des villes moyennes (Berroir *et al.* 2019), sur fond de « retrait territorial de l'État » (Artioli 2017). Cette défaite électorale participe aussi à un renouvellement des élus municipaux au profit de la bourgeoisie économique locale (et au détriment de la (petite) bourgeoisie du pôle culturel²), que l'on observe plus largement dans les villes de plus de 30 000 habitants (Rouban 2015).

Or, ces différents phénomènes – la crise du socialisme municipal, la recomposition des élites locales, le déclin urbain et le retrait territorial de l'État – s'articulent et se renforcent mutuellement. À Nevers, après la défaite des socialistes aux élections municipales de 2014, la politique mise en œuvre par la nouvelle majorité a ainsi brusquement accéléré la fragilisation de la petite bourgeoisie culturelle locale : à la fois en relayant plus durement à l'échelle locale les politiques nationales de réduction des dépenses publiques initiées par la RGPP (Bezes et Le Lidec 2011) et en réorganisant l'action publique locale autour de nouveaux référentiels, les travaux publics et les innovations numériques, au détriment du social et de la culture jusqu'alors privilégiés³.

¹ Entendu comme un processus à la conjonction de dynamiques sociales, urbaines et politiques, qui se manifeste par la décroissance démographique, la dégradation de la valeur de l'espace et la paupérisation des habitants.

² Ces groupes d'interconnaissance réunissent les positions dominantes dans l'espace local fondées sur la possession de capital économique pour le premier (professions libérales, cadres et chefs d'entreprise, commerçants, etc.) et sur la possession de capital culturel pour le deuxième (professeurs, travailleurs sociaux, artistes et militants associatifs, etc.).

³ Cet article repose sur deux enquêtes de terrain menées à Nevers entre 2010 et 2020. La première, de type ethnographique, a été réalisée dans le cadre d'une thèse de doctorat de sociologie. La deuxième, à la croisée de la géographie et de la science politique, s'inscrit dans le cadre d'une thèse en cours.

Figure 1. Ancienne piscine municipale de Nevers



Photographie : Élie Guéraud, septembre 2017.

Au sortir des Trente Glorieuses, l'avènement du socialisme municipal (1971-1983)

Le 15 mars 1971, Daniel Benoist, candidat d'une liste d'Union de la gauche est élu maire au second tour des élections municipales sur la promesse d'un « Grand Nevers à 100 000 habitants⁴ » et sur la priorité donnée à « une politique sociale hardie⁵ ». Pour le docteur Benoist, qui fut notamment sénateur puis député de la Nièvre, la campagne, bien que locale, renvoie à des enjeux plus larges. Il s'agit d'envoyer un message à un gouvernement jugé responsable du chômage comme de la pauvreté. Contre « l'apolitisme d'apparence » du maire sortant, investi par l'UDR du président Georges Pompidou, le candidat socialiste, profitant d'une période de forte repolitisation du local favorable à la gauche (Pinson 2020), se pose en « représentant des travailleurs [...] susceptible d'enlever une municipalité à l'ennemi⁶ ». Si des ouvriers et des employés du secteur public font effectivement leur apparition au conseil municipal, cette victoire semble d'abord celle des « nouvelles couches moyennes » (Bidou 1984) ou de la « petite bourgeoisie nouvelle » (Bourdieu 1979). Les jeunes actifs exerçant dans les secteurs de l'éducation, de la culture ou du social siègent désormais au nombre de dix au conseil municipal, contre seulement quatre lors de la précédente mandature (figure 7).

À cette époque, Nevers compte près de 45 000 habitants, pour une unité urbaine de près de 70 000 habitants. La population continue de croître, mais plus lentement qu'auparavant tandis que certains secteurs industriels connaissent des difficultés malgré les aides à la décentralisation délivrées par l'État (Charrier 1973). La situation économique se dégrade fortement avec le choc pétrolier et, entre 1975 et 1982 pour la première fois, la population à Nevers commence à décliner à l'échelle de la commune et de l'unité urbaine (figure 8).

Dans ce contexte, Daniel Benoist, candidat à sa succession aux élections municipales de 1977, axe sa campagne, encore davantage qu'en 1971, sur la dénonciation de la « faillite du pouvoir sur le

⁴ P. Carpen, « Objectifs du docteur Benoist : Nevers à 100 000 habitants en 1985 », *Le Journal du Centre*, 9 février 1971.

⁵ A. Kraemer, « Déclaration du Dr Benoist », *Le Journal du Centre*, 15 mars 1971.

⁶ M. Guin, « Libre opinion : réponse à Me Ramey », *Le Journal du Centre*, 9 mars 1971.

plan national⁷ ». Alors que la crise économique touche le pays tout entier, l'Union de la gauche plaide pour plus de « libertés locales », ce qui est aussi « une façon de s'opposer au gouvernement en place » (Douillet et Lefebvre 2017)⁸. Les socialistes et leurs partenaires n'hésitent pas à faire de ce scrutin une étape importante dans la concrétisation du Programme commun, faisant des premiers symptômes du déclin urbain qui apparaissent (fermetures d'usines, décroissance démographique) la conséquence des politiques nationales. Daniel Benoist est finalement reconduit au premier tour avec 62,5 % des voix, et la gauche s'installe durablement à la tête de la municipalité.

Figure 2. Vitrine d'un commerce vacant avec bandes autocollantes trompe-l'œil installées par la municipalité



Photographie : Élie Guéaut, septembre 2017.

Ascension et fragilisation d'une petite bourgeoisie culturelle (années 1980-2000)

La victoire de François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981 change la donne à l'échelle nationale et conforte les orientations politiques de la municipalité sur le plan social et culturel. Sous l'impulsion des politiques culturelles Lang et des lois de décentralisation, les effectifs des professions culturelles (Urfalino 2010) et de la fonction publique augmentent considérablement à l'échelle nationale (Biland 2011 ; Pouget 2005), tandis que le « déploiement territorial de l'État » s'accélère (Estèbe 2018). Le développement de cette nouvelle classe d'actifs attachée aux fonctions territoriales conférées par l'État (la culture, l'enseignement, l'action sociale) participe, à Nevers comme au sein d'un certain nombre de villes petites et moyennes sujettes au déclin urbain (Warnant 2020), à limiter la décroissance démographique⁹.

À la faveur de ce contexte, de nombreuses associations culturelles sont fondées à Nevers avec l'aide de la municipalité désormais dirigée par Pierre Bérégovoy. Tirant profit de la consécration des biens symboliques qu'elles produisent et/ou diffusent (art contemporain, jazz, rock, etc.), celles-

⁷ D. Benoist, « Libre opinion. Les élections municipales, coup d'envoi », *Le Journal du Centre*, 25 février 1977.

⁸ A. Périnaud, « Libre opinion. Le PCF poursuit son combat pour l'union », *Le Journal du Centre*, 28 février 1977.

⁹ À l'échelle de la commune, de l'unité urbaine et de l'aire urbaine, les taux annuels d'évolution de la population sont relativement stables sur les périodes 1982-1990 et 1990-1999, entre 0,1 et - 0,3 %.

ci se professionnalisent jusqu'à former dans les années 1990 de véritables « entreprises associatives marchandes » (Hély 2009). Les jeunes militants à l'origine de ces associations rejoignent alors les collectivités et la scène politique locale¹⁰ à la faveur de reconversions militantes heureuses, faisant de la « culture » et du « social » leurs catégories d'action publique privilégiées.

Figure 3. Spectacle de rue dans le cadre du festival neversois Les z'accros d'ma rue



Photographie : Achille Warnant, juillet 2019.

Figure 4. Un concert dans le local associatif de la Socquette



Photographie : Élie Guéaut, février 2015.

¹⁰ Dès 1989, un de ces militants est élu au conseil municipal et nommé délégué aux affaires culturelles. Leur nombre ne cessera de croître jusqu'en 2008 où six d'entre eux siégeront dans cette instance.

Au début des années 2000, cette petite bourgeoisie culturelle atteint son apogée. Les associations fondées dans les années 1980 embauchent de nombreux salariés et touchent des montants records de subventions¹¹ tandis que les militants de la première heure vivent de leurs mandats d'élu et/ou occupent des postes de direction dans les collectivités et les structures parapubliques. Les années qui suivent marquent pourtant une brusque rupture. Suite à d'importantes baisses des subventions attribuées par l'État et les collectivités, ces associations culturelles se retrouvent contraintes de licencier une partie de leurs salariés, voire de cesser leurs activités. Par ailleurs, la période est marquée par une précarisation de l'emploi public local, qui se traduit, pour les générations nées dans les années 1970 et 1980, par de grandes difficultés à trouver une position pérenne au sein des collectivités territoriales¹².

Ainsi, si le retrait territorial de l'État contribue à fragiliser la petite bourgeoisie locale, c'est plus largement l'ensemble des salariés des services d'État déconcentrés et décentralisés, ou les jeunes diplômés aspirant à le devenir, qui sont affectés. Ce mouvement porte particulièrement préjudice à des villes moyennes comme Nevers, où l'emploi public est très développé¹³, et où s'observe sur la même période une intensification du phénomène de décroissance démographique, à laquelle Nevers ne fait pas exception¹⁴.

2014, quand cède la digue du socialisme municipal : réorientation de l'action publique et recomposition des élites locales

Si la fragilisation de la petite bourgeoisie culturelle neversoise tient à des facteurs structurels qui se jouent à l'échelle nationale, la chute du socialisme municipal en 2014 va accélérer le phénomène. Cette défaite a pour première conséquence de fermer les portes du pouvoir municipal à ce groupe social, et plus généralement d'inverser le rapport de force entre fractions culturelles et fractions économiques des classes supérieures locales¹⁵.

La victoire de la liste « sans étiquette » soutenue par l'UMP et l'UDI se traduit par une série de mesures que les élus sortants perçoivent comme une forme d'hostilité à leur égard. D'abord, la délégation aux « affaires culturelles » est accordée à une allochtone arrivée à Nevers en 2007, directrice d'une association visant à « l'insertion par l'activité économique », de ce fait largement extérieure aux enjeux de la politique culturelle municipale mais aussi aux relations d'interconnaissance de la petite bourgeoisie culturelle locale. En 2015, un vaste plan de réduction des dépenses de fonctionnement de la collectivité est annoncé. Celui-ci prévoit notamment de ponctionner 388 000 euros sur les subventions aux associations¹⁶ et de réduire le budget du Centre communal d'action sociale de 3,7 à 3,45 millions d'euros. En l'espace de trois ans, le total des charges de fonctionnement diminue ainsi de 10 % (54,5 millions en 2018 contre 60 millions en 2015)¹⁷, mettant en péril de nombreux emplois contractuels soutenus par l'ancienne municipalité, en particulier dans les secteurs culturel et social. Plusieurs fonctionnaires municipaux, sympathisants socialistes et membres de la petite bourgeoisie culturelle, sont par ailleurs « mis au placard » ou font le choix de la démission afin d'éviter un tel destin.

¹¹ Cumulées, celles-ci atteignent alors parfois plus de 400 000 € par an (sources : Archives associatives et personnelles).

¹² Dans les trois principales collectivités de la zone d'emploi, le taux de non-titulaires atteint 10,1 % pour les personnes nées dans les années 1960, 21,2 % pour celles nées dans les années 1970, et 58,2 % pour celles nées dans les années 1980 (sources : Base des agents des collectivités de la zone d'emploi 2014, constituée par Élie Guéaut à l'aide des données des services RH).

¹³ Les plus gros employeurs de la zone d'emploi sont ainsi le centre hospitalier (1 900 emplois), les collèges et les lycées (850 emplois), le conseil général (850 emplois) et la commune de Nevers (800 emplois) (sources : Insee, Siasp 2012).

¹⁴ À l'échelle de la commune, de l'unité urbaine et de l'aire urbaine, le taux annuel d'évolution de la population marque un décrochage inédit par son ampleur pour la période 2006-2011, et tombe encore plus bas à la période suivante (2011-2017).

¹⁵ Depuis 1971, le nombre de cadres de la fonction publique, de professeurs et de professions de l'information, des arts et du spectacle siégeant au Conseil municipal dépassait celui des chefs d'entreprise, des cadres d'entreprise et des professions libérales. Ce n'est plus le cas suite aux élections municipales de 2014 (figure 7).

¹⁶ Compte rendu du conseil municipal du 17 décembre 2015.

¹⁷ Sources : impot.gouv.fr ; comptes individuels des collectivités (2000-2018).

En parallèle, la nouvelle municipalité fait le choix d'opérer d'importants investissements (entre 2015 et 2018 le total du budget consacré à l'investissement passe de 15 à 18,5 millions). L'essentiel de la hausse est consacré à la requalification du patrimoine bâti et aux travaux publics tandis qu'une autre partie est orientée vers le secteur des nouvelles technologies, considéré comme prioritaire et placé au cœur de la communication des élus locaux¹⁸.

Figure 5. Évacuation des gravats d'un commerce incendié dans un immeuble insalubre



Photographie : Élie Guéaut, septembre 2019.

Figure 6. Le maire de Nevers, Denis Thuriot, posant pour une photographie avec des membres de la Jeune chambre économique de Nevers



Photographie : Élie Guéaut, août 2015.

¹⁸ Parmi les actions entreprises : l'expérimentation durant plusieurs semaines d'une navette autonome en centre-ville, la mise en place d'un passage piéton équipé de capteurs qui s'éclaire lorsque des passants le traversent, la mise à disposition d'un coussin connecté qui, selon ses promoteurs, « facilite le quotidien des seniors », l'achat de petits robots destinés aux écoles pour que les enfants puissent apprendre à coder dès le plus jeune âge, et surtout l'organisation, chaque année, d'un sommet international de l'innovation en villes médianes (SIIVIM), ayant pour objet de positionner la ville de Nevers comme un acteur du numérique en France et dans le monde.

L'investissement dans ces nouveaux domaines d'intervention publique, qui se fait au préjudice de ceux que les socialistes avaient soutenus depuis les années 1970, la « culture » et le « social », remet alors en cause les « ressources clientélares » (Mattina 2016) dont pouvait bénéficier la petite bourgeoisie culturelle, en organisant une réaffectation des ressources de la collectivité vers des entreprises, des structures parapubliques et des particuliers liés au pôle économique de l'espace local.

Si la fragilisation de la petite bourgeoisie culturelle neversoise procède de facteurs structurels (les politiques de réduction des dépenses publiques, le retrait territorial de l'État), la crise du socialisme municipal vient, dans ces villes moyennes en déclin dont Nevers est emblématique, en redoubler les effets. La réaffectation des ressources de la collectivité qui en découle remet en effet en cause la sanctuarisation de certains domaines d'intervention publique, la culture et le social, sur lesquels se fonde l'existence de ce groupe. Ces phénomènes, locaux et nationaux, dont les effets s'articulent et se renforcent mutuellement, ont ainsi pour conséquence d'accélérer la recomposition des élites locales des villes moyennes au profit de la bourgeoisie économique locale.

Le cas neversois permet aussi d'apprécier la recomposition des liens entre le socialisme national et le socialisme municipal. Dans les années 1970 et 1980, d'abord sous l'effet d'une opposition commune à la politique nationale puis du développement des politiques culturelles et de l'acte I de la décentralisation, le socialisme national vient en effet renforcer le socialisme municipal. Cependant, l'intensification des politiques d'austérité dans les années 2000, initiée par la RGPP et prolongée par les socialistes dans les années 2010, a contribué à fragiliser des franges entières de cette base électorale et ainsi à faire tomber de nombreux bastions socialistes locaux.

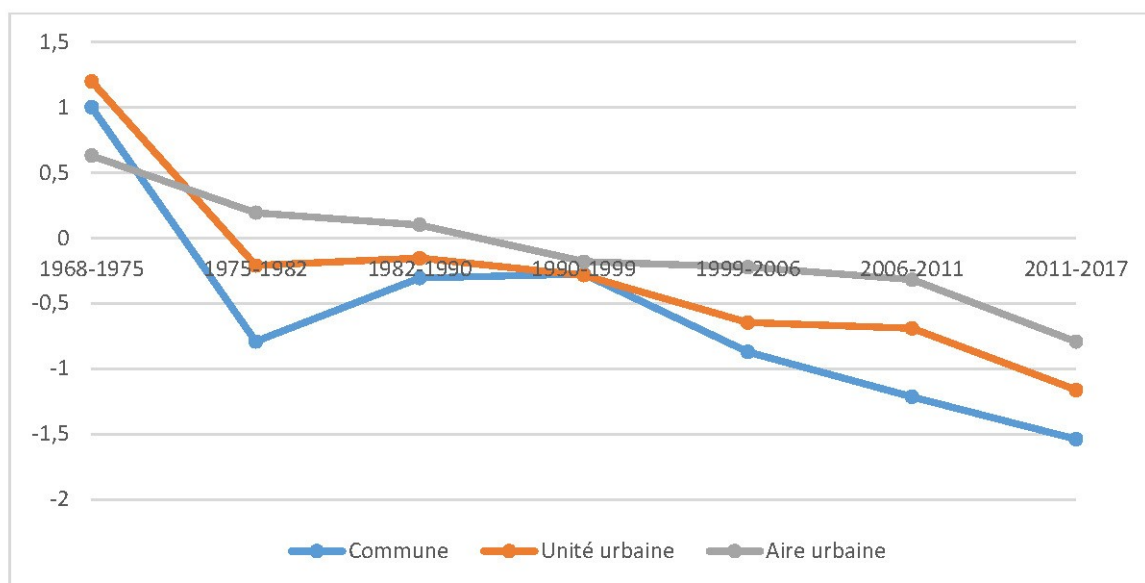
Annexes

Figure 7. Composition sociale du conseil municipal de Nevers de 1965 à 2014

An- nées	Ouvriers et employés	Professions inter- médiaires	Chefs d'entre- prise, cadres d'entreprise et professions li- bérales	Cadres du public, professeurs et professions de l'information, des arts et du spec- tacle	Autres	Ensemble
1965	10	7	8	3	3	31
1971	11	6	4	9	3	33
1977	Données manquantes					
1983	17	2	10	11	4	44
1989	8	5	9	18	3	43
1995	10	7	7	18	1	43
2001	8	12	7	14	2	43
2008	7	10	8	17	1	43
2014	4	2	17	11	5	39

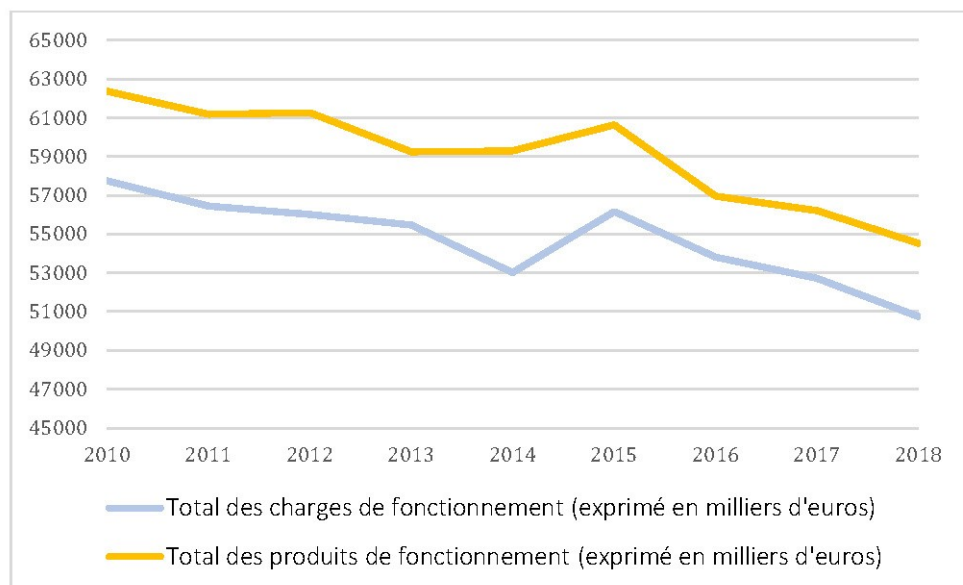
Sources : Propagande électorale et presse locale, archives municipales et départementales.

Figure 8. Taux annuels d'évolution de la population dans la commune, l'unité urbaine et l'aire urbaine de Nevers (1968-2017)



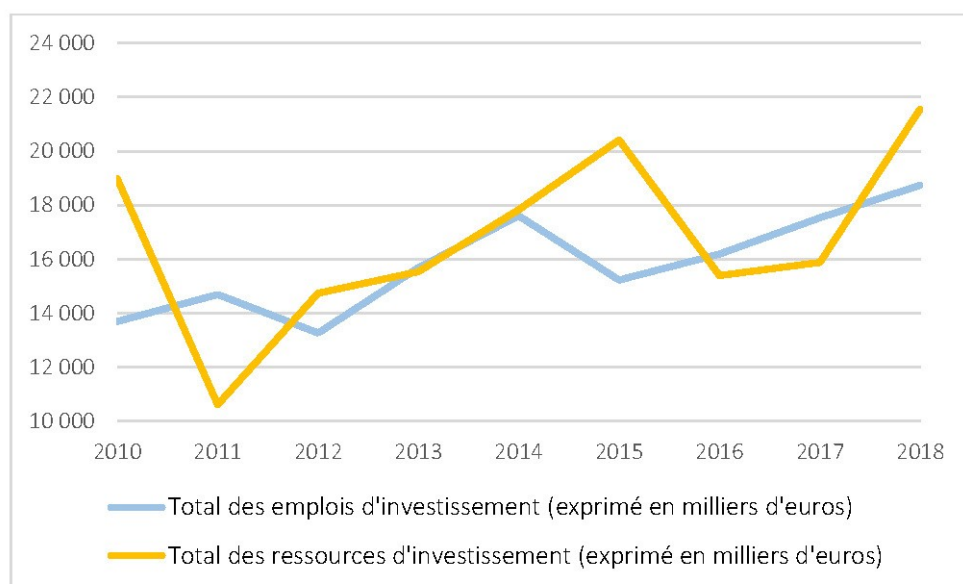
Sources : Fichier populations légales (1968-2017), Insee.

Figure 9. Évolution des charges et des produits de fonctionnement entre 2010 et 2018 (corrigées de l'inflation)



Sources : Les comptes individuels des collectivités (impots.gouv.fr).

Figure 10. Évolution des dépenses et des ressources d'investissement entre 2010 et 2018 (corrigées de l'inflation)



Sources : Les comptes individuels des collectivités (impots.gouv.fr).

Bibliographie

- Artioli, F. 2017. « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 1, p. 81-106. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2017-1-page-81.htm.
- Berroir, S., Fol, S., Quéva, C. et Santamaria, F. 2019. « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo. Revue belge de géographie* [en ligne], n° 3, 19 juin. URL : <https://journals.openedition.org/belgeo/33736>.
- Bezes, P. et Le Lidec, P. 2011. « The RGPP Programme Review and the Reorganisations of the State at Territorial Level », *Revue française d'administration publique*, n° 136, p. 919-942.
- Bidou, C. 1984. *Les Aventuriers du quotidien : essai sur les nouvelles classes moyennes*, Paris : Presses universitaires de France.
- Biland, É. 2011. *La Fonction publique territoriale*, Paris : La Découverte.
- Bourdieu, P. 1979. *La Distinction : critique sociale du jugement*, Paris : Éditions de Minuit.
- Charrier, J.-B. 1973. « Chronique bourguignonne. L'agglomération nivernaise : chances et problèmes d'une ville moyenne », *Revue géographique de l'Est*, vol. 13, n° 4, p. 503-544. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.persee.fr/doc/rgest_0035-3213_1973_num_13_4_1275.
- Douillet, A.-C. et Lefebvre, R. 2017. *Sociologie politique du pouvoir local*, Malakoff : Armand Colin.
- Estèbe, P. 2018. « Petites villes et villes moyennes : une leçon de choses », *Tous urbains*, n° 21, p. 30-35.
- Hély, M. 2009. *Les Métamorphoses du monde associatif*, Paris : Presses universitaires de France.
- Mattina, C. 2016. *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris : Presses universitaires de Sciences Po.
- Nadeau, R., Foucault, M., Jérôme, B. et Jérôme-Speziari, V. 2018. *Villes de gauche, villes de droite : trajectoires politiques des municipalités françaises de 1983 à 2014*, Paris, France : Sciences Po.
- Pinson, G. 2020. « Quelle gauche urbaine ? », *L'Économie politique*, n° 85, p. 102-112.
- Pouget, J. 2005. « La Fonction publique : vers plus de diversité ? », *France, portrait social*, p. 143-162.
- Rouban, L. 2015. « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », *Revue française d'administration publique*, n° 154, p. 377-390. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-2-page-377.htm.
- Urfalino, P. 2010. *L'Invention de la politique culturelle*, Paris : Pluriel, 2011.
- Warnant, A. 2020. *Les Villes Moyennes sont de retour*, Paris : Fondation Jean Jaurès.

Élie Guéraud est sociologue et post-doctorant à l'Université de Strasbourg et au laboratoire Sage. Ses recherches portent sur les recompositions sociales et politiques à l'œuvre dans les villes moyennes en déclin ainsi que sur les trajectoires sociales, professionnelles et résidentielles des diplômés de l'enseignement supérieur. Sa thèse interroge la fragilisation de la petite bourgeoisie culturelle d'une ville moyenne du centre de la France. Il s'appuie sur des données statistiques, ethnographiques et historiques, et est particulièrement sensible à leur articulation.

Achille Warnant est doctorant en géographie et en science politique à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et membre du laboratoire Géographie-Cités. Sa thèse porte sur l'évolution, depuis les années 1970, de plusieurs villes moyennes en déclin du centre de la France (Montluçon, Nevers et Vierzon) et sur l'action des élus locaux dans ces territoires.

Pour citer cet article :

Élie Guéraud & Achille Warnant, « Crise du socialisme municipal, déclin urbain et réforme de l'État : Nevers 1971-2020 », *Métropolitiques*, 22 juin 2020. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Crise-du-socialisme-municipal-declin-urbain-et-reforme-de-l-Etat-Nevers-1971.html>.