

Des villes en quête de capacité politique
Permanences et recompositions du gouvernement municipal du thermalisme
Une analyse comparée Dax (Nouvelle-Aquitaine) – Bagnoles de l’Orne
(Normandie)

Thèse de doctorat rédigée et soutenue par...

SONNET Adrien, Docteur de l’Université de Bordeaux, ATER à l’Université de Caen Normandie.

Sous la direction de...

HONTA Marina, Professeure des Universités à l’Université de Bordeaux
LESTRELIN Ludovic, Maître de conférences à l’Université de Caen Normandie.

Résumé. Version longue.

Construites au cours du XIX^e siècle autour d’une double identité médicale et touristique, les villes thermales sont, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, identifiées comme des « territoires de santé ». La prise en charge du remboursement des soins thermaux par la Sécurité sociale à partir de 1947 consacre le rôle des cures dans le traitement des maladies chroniques. Une nouvelle clientèle majoritairement âgée et moins aisée que celle d’avant-guerre, recrutée jusqu’alors dans l’aristocratie et la haute-bourgeoisie, afflue en masse pendant plusieurs décennies. L’économie des villes thermales s’en trouve remodelée. À l’instar des établissements thermaux, l’offre d’activités connexes au thermalisme (hôtellerie, commerces et loisirs) est modifiée afin de satisfaire ces nouveaux clients. L’image renvoyée par les stations se transforme elle aussi progressivement. Au luxe et aux plaisirs se substitue bientôt un imaginaire du médical et du vieillissement. Tirant les bénéfices du séjour d’un public en quête de soins médicaux, les villes thermales deviennent, dans le même temps, dépendantes du système de remboursement institué par les pouvoirs publics.

À partir des années 1990, les acteurs du monde thermal mesurent la précarité de ces équilibres. Déjà déconsidérée au sein des facultés de médecine et parmi les nouvelles générations de médecins prescripteurs, la médecine thermique voit son efficacité remise en question par l’État en absence de preuve scientifique du service médical rendu. Ce scepticisme, qui s’observe dans de nombreux rapports administratifs, se traduit au tournant des années 2000 par un projet de déremboursement des soins thermaux, finalement non appliqué.

La crise de légitimité qui se dessine se double d’une crise de fréquentation pendant près de deux décennies. Prisonnières de leur image désuète, concurrencées par l’essor de la thalassothérapie, dont l’offre « moderne » semble plus adaptée aux évolutions de la demande, les villes thermales voient le nombre de curistes conventionnés chuter de 600 000 en 1992, à 492 000 en 2009 au plus fort de la crise (CNT, 2011 : 13).

Cette fragilisation du thermalisme résonne avec des enjeux plus larges de coordination entre interventions de l’État et des acteurs locaux dans la gestion des villes. Elle questionne ainsi l’influence des problématiques de gouvernabilité sur l’économie de ces territoires.

La montée en puissance, à cette époque, des logiques néolibérales dans l’administration pousse en effet l’État à recentrer son action autour de ses fonctions régaliennes. L’État-Providence, caractérisé depuis la Libération par une intervention forte dans l’économie et dans la gestion des affaires publiques locales (Dormois, 2008 ; Duran, Thoenig, 1996 : 584), est remplacé par un État « régulateur », privilégiant le « faire-faire » et la prescription de normes juridiques destinées à encadrer le fonctionnement du marché (Chevalier, 2004).

Moins marqué que dans les pays anglo-saxons, ce tournant néo-libéral s’accompagne en France d’une série d’évolutions institutionnelles qui bouleverse les rapports centre-périphérie. D’un côté, l’État perd de sa position monopolistique. De l’autre, les pouvoirs locaux voient leurs capacités techniques et politiques augmenter et les acteurs privés être progressivement intégrés à la construction des politiques publiques. Ce processus de pluralisation favorise la dispersion des ressources politiques, financières et d’expertise (Pinson, 2010 : 82). Si ces évolutions devaient donc rendre les collectivités territoriales autonomes, elles érodent aussi leur capacité à gérer des problèmes publics qui, comme le montrent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, changent eux-mêmes de nature à cette époque et nécessitent le concours de nombreux acteurs.

Dans quelle mesure les villes thermales sont-elles touchées par ce double mouvement de retrait de l’État de la gestion publique des territoires ? Ce dernier a-t-il toujours exercé la même influence sur le développement de l’économie thermique ? Les élus locaux parviennent-ils à compenser les effets pervers de cette complexification de l’action publique et à gérer la crise du thermalisme social ? Créent-ils de nouvelles relations avec les autres acteurs locaux (économiques, institutionnels et médicaux) concernés par cette problématique ? Quel répertoire d’action adoptent-ils pour y parvenir ?

Cette thèse répond à ces questions en proposant une analyse socio-historique des formes prises par le gouvernement municipal du thermalisme.

Pour ce faire, plusieurs choix conceptuels, épistémologiques et méthodologiques ont été faits.

La thèse s’organise d’abord autour de deux concepts principaux : celui de « gouvernement municipal », proposé par Olivier Borraz (1998, 2000) et celui de « capacité politique territoriale » identifié par Romain Pasquier (2017). Le premier s’est rapidement imposé pour plusieurs raisons. Outre l’intérêt porté au rôle joué par les autorités municipales et l’État, le concept de gouvernement municipal favorise une lecture processuelle des relations entre acteurs issus des mondes politiques et administratifs, de la société locale ou du cadre institutionnel et financier. Son utilisation devait donc permettre de réaliser une analyse socio-historique des rapports de pouvoirs entre ces groupes d’acteurs et de mesurer leur influence respective sur le développement de l’activité thermique et, partant, des villes. Appréhendant les relations de hiérarchie et de domination, le concept de gouvernement municipal se révèle toutefois moins

idoine pour saisir le phénomène de complexification de la société urbaine et du secteur public municipal à l’œuvre depuis le début des années 1980. C’est pour combler cet angle mort et analyser plus finement les relations horizontales que le second concept – dont l’un des intérêts est d’envisager que certaines configurations d’acteurs soient ingouvernables – a été convoquée. Raisonner en termes de capacité politique territoriale devait permettre d’interroger les conditions de création et de stabilisation de coalitions des acteurs publics et privés concernés par la gestion du problème thermal.

Le monde thermal est par ailleurs envisagé, tout au long de la thèse, comme une « configuration » à double étage (Elias, 1970) : les villes et leur environnement politico-institutionnel constituent le premier niveau, tandis que l’État et les organisations représentatives des acteurs locaux composent le second. Les stratégies mises en œuvre pour faire face à la crise et compenser le retrait de l’État sont donc analysées au prisme des relations d’interdépendances qui pèsent sur l’action des acteurs locaux.

Afin de saisir les villes thermales étudiées dans toute leur complexité, dans toutes leurs dimensions politique, économique, historique et sociale, le choix a été fait de réaliser une « comparaison de monographies » (Pinson 2020). Au regard de l’investissement que nécessite une telle démarche, la comparaison se limite à deux villes, aux caractéristiques éloignées. Bagnoles de l’Orne petite ville normande et seule station thermal du Nord-Ouest de la France est constituée d’un seul établissement thermal regroupant environ 11 500 curistes au début de l’enquête, en 2015. Sous-Préfecture des Landes, Dax accueille quant à elle 45 000 curistes à la même époque. Surtout, la ville concentre une dizaine d’établissements thermaux et bénéficie d’environnements intercommunal, départemental et régional dans lesquels l’économie thermique est particulièrement dynamique. Les deux villes affichent aussi certaines similarités. Ainsi, si le thermalisme contemporain s’articule autour de douze orientations thérapeutiques, les stations dacquoise et bagnolaise s’organisent toutes les deux autour de la rhumatologie et de la phlébologie. Ce faisant, elles sont susceptibles d’accueillir un public aux caractéristiques semblables et donc d’avoir probablement subi toutes deux les effets de la crise évoquée.

Enfin, l’enquête de terrain mobilise diverses techniques de recueil de données qualitatives. Données de seconde main (thèses, mémoires universitaires et ouvrages rédigés sur le thermalisme), littérature grise produite par ou sur la filière aux échelles locale et nationale, sites internet (des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements thermaux), archives municipales, entretiens semi-directifs (n = 50) réalisés auprès d’acteurs politiques, économiques, médicaux et institutionnels, composent le matériau empirique.

Structurée en quatre parties et neuf chapitres, la thèse questionne en premier lieu l’influence changeante de l’État dans la construction et le développement des villes thermales (*première partie*). La configuration des Trente Glorieuses, caractérisée par le thermalisme social et dans laquelle les acteurs locaux sont dépendants de la volonté étatique de maintenir le remboursement des soins thermaux par la Sécurité sociale (*chapitre 1*) n’a pas toujours existé. Tout au long du XIX^e siècle, les villes thermales s’autonomisent de la domination médicale et du pouvoir exercé par l’État à mesure que le tourisme s’affirme. La création du chemin de fer,

la multiplication d’investisseurs privés ou encore le vote de la loi municipale de 1884, facilitent le processus. Ainsi, au tournant du XX^e siècle, le développement des villes thermales résulte moins de l’action de l’État que des rapports de force qu’entretiennent acteurs économiques, politiques et médicaux à l’échelle locale (*chapitre II*). Or, les conflits qui apparaissent à la fin du XIX^e siècle entre les médecins thermaux, partisans d’un thermalisme uniquement médical, et des élus locaux et investisseurs privés, ouverts aux attraits proposés par l’économie touristique, investissent bientôt l’échelle nationale. Les acteurs locaux s’organisent pour défendre leurs intérêts et faire pression sur l’État. Placé en position d’arbitre entre ces deux conceptions du thermalisme, ce dernier statue en faveur d’une double orientation touristique et médicale (*chapitre III*) et ce positionnement conditionne durablement le développement des villes. Face à ces changements, médecins thermaux et professeurs d’hydrologie médicale réagissent. Considérant que les lois votées au début du XX^e siècle substituent les intérêts du thermalisme à ceux, plus généraux du tourisme, ils s’emploient à remettre la médecine thermique au centre de l’expérience proposée par les stations. Cette croisade morale semble porter ses fruits. Les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 portant création des Assurances sociales et prévoyant le remboursement des soins thermaux, posent les jalons du thermalisme social d’après-guerre.

La mise en évidence de la « force au jeu » – *e. g.* la « capacité à dominer le jeu en influant sur ses règles » (Elias, 1970 : 86) – exercé par l’État sur les acteurs locaux depuis l’avènement du thermalisme moderne, réaffirme l’intérêt de replacer la crise subie par les villes thermales dans un contexte national et historique précis. La *deuxième partie* interroge ainsi les conséquences de la montée en puissance des logiques néolibérales dans l’administration étatique sur le gouvernement du thermalisme. Imprégné des techniques du *New public management*, l’État entreprend, dès le milieu des années 1990, de « gouverner à distance » (Epstein, 2005) les acteurs du monde thermal. Multipliant les évaluations médico-économiques de l’activité, il construit *via* son administration (Inspection générale des affaires sociales, Cour des comptes) les contours d’un « problème du thermalisme social » et se saisit de l’Assurance maladie pour soumettre le maintien du remboursement des soins thermaux au respect d’un certain nombre de normes (*chapitre IV*). Face à la menace de voir leur économie s’effondrer, les acteurs du monde thermal réagissent collectivement. Tout en faisant pression sur l’État pour maintenir le *statu quo*, ils se conforment rapidement à ses attentes : une structure de recherche est créée pour démontrer le service médical rendu par la médecine thermique selon les exigences de l’*evidence based medicine*, et des « guides de bonnes pratiques » sont produits pour améliorer la qualité des soins et garantir la sécurité sanitaire des installations. Enfin, ils réfléchissent à des pistes de diversification fondées sur la prévention en santé, susceptibles de relégitimer le thermalisme auprès de l’État, tandis que ce dernier cherche à orienter leur comportement vers le marché du bien-être. Qu’il s’agisse de pistes de diversification touristique ou médicale, les conditions d’un repositionnement de l’offre thermique censé enrayer la chute de fréquentation sont posées (*chapitre V*).

Or, le prérequis nécessaire à la mise en œuvre de stratégies de relance se situe dans l’action collective des acteurs locaux (*troisième partie*). Ainsi, à Dax comme à Bagnoles de l’Orne,

l’ampleur de la crise est d’autant plus importante que les gouvernements municipaux sont, dans un premier temps, privés de capacité politique (*chapitre VI*). Qu’elles aient hérité ce régime de relations des années 1970 (Bagnoles de l’Orne), ou du milieu des années 1990 (Dax), les institutions municipales sont esseulées tout au long des années 2000. Dans les deux villes, les élus profitent toutefois d’une fenêtre d’opportunité au tournant des années 2010 pour mobiliser une pluralité d’acteurs autour d’un « projet » commun (*chapitre VII*).

Stabiliser ces coalitions d’acteurs afin de maintenir la capacité politique territoriale et relancer l’économie thermale devient dès lors l’objectif des acteurs publics dacquois et bagnolais (*quatrième partie*). Face aux réformes territoriales de la décennie 2010, susceptibles de fragiliser les contours des organisations collectives créées, les autorités municipales réagissent différemment. Tandis que les élus dacquois profitent des opportunités offertes par le législateur pour intercommunaliser la gestion du thermalisme, les élus locaux bagnolais se saisissent du régime des communes nouvelles pour réaffirmer leur indépendance vis-à-vis de l’institution intercommunale (*chapitre XIII*). C’est toutefois en parvenant à faire émerger une vision partagée du « bien commun territorial » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) que les élus dacquois et bagnolais réussissent à stabiliser les coalitions d’acteurs créées. À travers les politiques de marketing territorial mises en œuvre, pour *a priori* relancer la croissance, ils poursuivent ainsi un double objectif, économique et politique (*chapitre IX*).

Quatre conclusions principales peuvent être tirées de ce travail.

Dans une formule qu’il veut provocatrice, Olivier Borraz situe dans le vote des lois de décentralisation l’épuisement du gouvernement municipal (Borraz, 1998 : 22-23). Ce dernier aurait, selon lui, laissé place à un « gouvernement urbain » qui ne s’inscrirait plus dans un rapport étroit à l’État mais disposerait au contraire d’une capacité autonome de gestion. S’agissant des villes thermales, la démonstration permet d’affirmer – et c’est la première conclusion – qu’il existe encore un gouvernement municipal du thermalisme. Certes, comme dans d’autres secteurs, l’État intervient moins directement dans la gestion et le développement des villes thermales. Mais il continue d’exercer une forte influence sur les acteurs locaux. D’une part, si les établissements proposent depuis plusieurs années des offres connexes au thermalisme médical (qu’il s’agisse de mini-cures, de spas thermaux ou de thermoludisme), leur modèle économique repose encore très largement sur la fréquentation des curistes conventionnés. D’autre part, la capacité financière des villes thermales varie elle aussi en fonction du nombre de curistes qui influe sur le montant de la taxe de séjour ou sur celle liée au produit des jeux d’argent dans les casinos. En faisant donc peser sur les villes la menace plus ou moins diffuse d’un déremboursement des soins thermaux, l’État oriente, à distance, les conduites des acteurs locaux. Ce rapport de domination, associé à la transmission de normes auxquelles se conformer, explique en partie pourquoi des territoires aussi différents que ceux de Dax et Bagnoles de l’Orne retiennent dans des temporalités similaires des stratégies semblables : celle d’élargir l’offre et l’image du thermalisme vers une acceptation holistique de la santé ; celle ensuite de se réorganiser collectivement à l’échelle locale pour relancer l’économie thermale.

Toutefois, ce cadre contraignant, imposé plus ou moins directement par l’État, n’enlève pas toute autonomie aux acteurs locaux. Ainsi, si des coalitions d’acteurs sont créées à Dax et à Bagnoles de l’Orne au tournant des années 2010, ces dernières diffèrent dans leurs contours et leur composition, en fonction des ressources politiques, matérielles et symboliques que les acteurs locaux espèrent en retirer. À Dax, les acteurs publics se saisissent du mouvement de coopération intercommunale pour augmenter la capacité politique de la ville. Tandis que les élus bagnolais profitent du régime des communes nouvelles pour s’en mettre à distance et préserver localement leur autonomie. L’analyse du gouvernement municipal du thermalisme montre dès lors, et c’est la deuxième conclusion, qu’il est illusoire de chercher à tout prix un « optimum dimensionnel » (Offner, 2006) en matière d’allocation des ressources et des compétences : il n’existe pas, en matière de thermalisme, de territorialité pertinente.

Rémi Dormois rappelle par ailleurs que « la coopération entre acteurs publics et privés ne va de pas soi » (Dormois, 2008 : 51). Cette affirmation trouve tout son sens dans le monde thermal, où les relations entre autorités municipales et exploitants thermaux reposent sur un rapport de double dépendance. D’un côté, en effet, l’économie des villes est bien souvent tout entière organisée autour de l’activité thermale. Aussi les élus locaux sont-ils dépendants de la bonne volonté des exploitants thermaux d’œuvrer collectivement afin d’assurer le développement économique de la ville. D’un autre côté, l’eau thermale est une ressource non délocalisable. Les exploitants thermaux sont ainsi captifs de la ville, et dépendent de la volonté des élus locaux de mettre en œuvre des politiques d’attractivité susceptibles d’attirer curistes et touristes. Si c’est la défiance qui, historiquement, caractérise leurs relations, l’importance de la crise connue par les villes à partir des années 1990 favorise leur rapprochement. Or – et c’est la troisième conclusion –, l’échange de ressources, le partage de bénéfices, la sédimentation de récits, de normes et de logiques d’action communes, ou encore la production d’une vision partagée du territoire qu’a engendré l’action collective, ont permis de dépasser cet antagonisme et de pérenniser leur coopération.

Enfin, et c’est la dernière conclusion, malgré la transformation du référentiel thermal, d’un thermalisme social vers un thermalisme de prévention dans lequel de nombreuses pistes de diversifications (touristiques et médicales) pouvaient permettre aux villes thermales de se différencier les unes des autres, la quête de croissance et la recherche de compromis placées au cœur du fonctionnement des coalitions ont favorisé l’uniformisation de l’offre et de l’image sociale des villes thermales.

Les exemples bagnolais et dacquois sont de ce point vue significatifs. Forts des coalitions créées au tournant des années 2010, les acteurs locaux des deux villes entreprennent de gérer la crise en restructurant l’offre et en modifiant l’image renvoyée par leur territoire. Ils s’inspirent alors des pistes de diversification pensées à l’échelle nationale par la filière (CNETH, 2008) ou par l’État (CNT, 2011). Mais les stratégies retenues sont également construites à partir des caractéristiques (historique et géographique) des stations, de la problématique à résoudre (l’intensité vécue ou perçue de la crise) et du rapport de force des acteurs locaux au sein des coalitions. Si, dans les deux cas, l’objectif poursuivi consiste à rajeunir l’image pour augmenter l’attractivité territoriale, les positionnements retenus dans un premier temps diffèrent fortement.

Les acteurs bagnolais euphémisent la référence à la santé pour faire de leur ville un « territoire de bien-être ». Le patrimoine architectural de la ville, ses atouts géographiques ainsi que l’alignement des volontés des élus et du nouveau PDG de l’établissement thermal facilitent la mise en œuvre d’une stratégie de relance par le tourisme. À Dax, au contraire, le positionnement retenu demeure associé à l’univers médical. Le nombre de curistes (~ 45 000 pour Dax et 60 000 pour l’agglomération du Grand Dax) n’impose pas un changement paradigmatique profond. Les exploitants thermaux restent fortement attachés au thermalisme social qui assure encore la grande majorité de leur chiffre d’affaires. Nombreux (~ 10), ils parviennent ainsi à se faire entendre auprès des élus et à faire valoir leur vision du bien commun en ce domaine.

Dans un premier temps, les acteurs bagnolais et grand dacquois semblent donc rejouer l’opposition entre appréhension touristique et médicale du thermalisme. Mais ces stratégies *a priori* différenciantes tendent progressivement vers l’uniformité à mesure que les acteurs locaux se saisissent des techniques offertes par le marketing territorial. À la stratégie clivante, susceptible de fragiliser la dynamique de coopération, les acteurs dacquois et bagnolais définissent une offre globale, capable de séduire un maximum de visiteurs (qu’il s’agisse de curistes ou de touristes). La communication est alors segmentée afin d’adapter la promesse au désir des cibles visées.

Mots clés

Villes thermales – Gouvernement municipal – Gouvernement à distance – Capacité politique – Coalitions d’acteurs – Bien commun territorial – Marketing territorial

Bibliographie :

Ouvrages et articles :

- BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, PUR, coll. « Res Publica », 1998.
- BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 11-26.
- CHEVALIER Jacques, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, vol. 3, 2004, p. 473-482.
- DORMOIS Rémi, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4, [En ligne], 2008, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/3122>
- DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, n°5, vol. 56, 2006, p. 837-867.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 46, 1996, p. 580-623.
- ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Pocket, coll. « Agora », [1970], 1981
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, p. 37-66.
- OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique. Fausse pertinence et jeux d'écarts », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 27-47.
- PASQUIER Romain, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, vol. 2, 2017, p. 239-252
- PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 73-92.
- PINSON Gilles, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », in AUTHIER Jean-Yves, *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 43-66.

Littérature grise :

- Conseil national des exploitants thermaux, « Thermalisme et Santé publique : vers de nouvelles convergences », Livre blanc remis auprès du Ministère de la Santé, 2008.
- Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable. 2011. « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.