



HAL
open science

Socialisme municipal et agriculture périurbaine. Henri Duffaut et la création de la ZUP d'Avignon (1954-1964)

Vincent Flauraud

► To cite this version:

Vincent Flauraud. Socialisme municipal et agriculture périurbaine. Henri Duffaut et la création de la ZUP d'Avignon (1954-1964). L'OURS. Hors-série Recherche socialiste, 2012, Les socialistes et les paysans (n° 58-59), p. 95-107. hal-04078131

HAL Id: hal-04078131

<https://hal.science/hal-04078131>

Submitted on 22 Apr 2023

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

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

Socialisme municipal et agriculture périurbaine

Henri Duffaut et la création de la ZUP d'Avignon (1959-64)

2012, campagne en vue des élections législatives dans le Vaucluse : dans l'article-entretien que lui consacre le quotidien *La Provence*¹, Jacques Olivier, le candidat écologiste (ex-socialiste) co-investi par le parti socialiste dans la deuxième circonscription – centrée sur Cavaillon, donc sur les zones maraîchères et arboricoles du Comtat – met essentiellement en avant sa connaissance intime du milieu agricole. « On est peu nombreux, élus issus du monde agricole, qui y comprennent quelque chose. » Mobilisant une double légitimité familiale, militante et professionnelle, il évoque son père et son grand-père, proches d'Edouard Daladier quand il fut maire radical d'Avignon (1953-1958), et cultivateurs dans la proche périphérie de cette ville : « Notre ferme était au niveau de l'actuelle rocade (...) [A la fin des années 1950,] on a appris qu'on serait expropriés. La ville devait s'étendre. » Pour ce maire médiatisé pour ses arrêtés anti-OGM, l'évocation du souvenir de l'exploitation avignonnaise disparue est même devenue un leitmotiv², comme exemple d'une agriculture biologique qui ne disait pas encore son nom, « déséquilibrée » par l'introduction de l'agriculture chimique³ ; mais il s'abstient d'un discours anti-urbain et d'une promotion de la notion de « ceinture verte » caractérisée pourtant comme composante notable d'une pensée écologique du rural non sans liens avec la tradition agrarienne⁴. L'évocation récurrente de l'absorption de cette périphérie agricole par la ville des Trente glorieuses postule, au-delà de l'histoire personnelle, sa capacité évocatrice, cinquante ans après, au moins auprès d'une « gauche non communiste⁵ » vauclusienne (l'identité politique de Jacques Olivier mêlant radicalisme, socialisme et écologisme). Il n'est pas innocent, alors, d'observer que cet épisode a pris place dans une phase de gestion municipale d'Avignon sous l'autorité du socialiste Henri Duffaut, successeur du radical Edouard Daladier. Au-delà du cas particulier qu'il constitue, il permet de déplacer l'observation du rapport entre socialisme et monde

¹ 6 juin 2012, p. 4.

² Chambre d'Agriculture de Vaucluse, discours du 16/12/1996 ; « Biodiversité et projet communal de territoire », <http://www.jacquesolivier.fr/?m=201011>.

³ Cf. les actes à venir du colloque « Une autre histoire des "Trente Glorieuses" », Paris, EHESS, 12-13/09/2011.

⁴ Marcel Jollivet (dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans les huit pays européens*, L'Harmattan, 1998, p. 96.

⁵ Nous reprenons ici l'expression de Fabien Conord, *Rendez-vous manqués. La gauche non communiste et la modernisation des campagnes françaises*, Bordeaux, PUB, 2010 : débattue p. 20.

rural aux frontières de ce dernier, à la rencontre entre les pratiques d'un socialisme municipal urbain et les acteurs du monde agricole opérant à la lisière du front d'urbanisation, dans une période de forte croissance urbaine.

Rémi Lefebvre a défendu le caractère opératoire de cette notion de « socialisme municipal » dans le champ de la réflexion historique, alors même qu'elle en avait longtemps constitué un « point aveugle » qu'il relie à un « impensé » issu de l'approche guesdiste considérant le socialisme communal comme la simple « application des principes généraux du socialisme à un domaine spécial de l'activité politique⁶ ». « La forme partisane prise par le parti socialiste est, pour partie, plaide-t-il, le produit de son ancrage municipal puissant, précoce et durable, et c'est dans la force sociale de l'institution municipale et la *prégnance des contraintes*, autant que des ressources qui en sont au principe, qu'il faut rechercher l'origine des particularités de ce parti. » Le socialisme municipal incarné par Henri Duffaut autour de 1960 à Avignon prend place dans la configuration qu'en a esquissée Rémi Lefebvre pour cette époque à partir du cas roubaisien : prenant appui sur une « culture du gouvernement local » forgée depuis l'entre-deux-guerres, qui a nourri la « mayoralisation de l' élu socialiste⁷ » (Louis Gros en 1925, 1929-40, 1944-45, Paul Rouvier en 1947-48, ont été précédemment maires socialistes d'Avignon⁸) ; marqué par une moindre rigueur, voire une délégitimation, des prescriptions et références partisans, avec une alliance de « Troisième force »⁹ (qui se retrouve ici), avant une réinstallation du maire, dans les années 1970, dans une posture de mandataire du parti.

Cet exercice du pouvoir municipal est abordé ici à travers la confrontation aux agriculteurs de la première ceinture, lors de la création d'une ZUP (Zone à urbaniser en priorité) avignonnaise : c'est dans ce cadre que la famille Olivier a dû quitter son exploitation, et c'est dès la première année du premier mandat d'Henri Duffaut que le projet est lancé. Certes, un urbanisme directeur, orientant les nouvelles constructions en priorité vers le sud de la ville, était déjà en place sous Daladier, mais il constituait un cadre dans lequel les opérations étaient conduites au cas par cas dans un jeu de libre concurrence, au gré d'opportunités foncières¹⁰. La mise en place d'une ZUP introduit pour sa part une forme de violence au moins symbolique à l'égard de propriétaires : les options et la liberté du jeu se restreignent, une vaste portion de territoire encore rural étant vouée à une acquisition totale,

⁶ Rémi Lefebvre, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, 2004/2 (Vol. 54), p. 237-260.

⁷ Rémi Lefebvre, art. cit., p. 242.

⁸ Vincent Flauraud, *Avignon, vingtième siècle*, Avignon, Bénézet, 2009, p. 240.

⁹ Rémi Lefebvre, art. cit., p. 245.

¹⁰ V. Flauraud, *op. cit.*, p. 140-143, 146-147.

contrainte s'il le faut par expropriation, en vue d'une action de construction de masse et accélérée. Or les études abordant les ZUP ont en général plutôt négligé la dimension de négociation ou de conflictualité engagée avec les exploitants agricoles en place, tant les problématiques qui semblaient s'imposer de soi étaient celles de la croissance urbaine, de ses « problèmes sociaux » ou des critiques architecturales qu'elle suscitait¹¹. S'y sont ajoutés les effets d'un certain discrédit dont a pâti depuis les années 1970 l'étude des conditions de production, de fabrication, de la ville, au profit de la quête des représentations¹². Sans négliger le poids de ce dernier prisme, se replonger au cœur de ces procédures, du jeu économique, financier, social, politique, des acteurs en cause, est la condition pour faire émerger à partir de ce cas des pratiques d'un socialisme municipal urbain aux prises avec les intérêts et aspirations de concitoyens agriculteurs, en ces années cruciales où les échelles s'entrechoquent plus que jamais : celle de la conjoncture locale remettant en cause la viabilité de l'outil de production, celle du cadre national d'élaboration de la loi d'orientation de 1960, celle enfin de la mise en place du marché commun.

Henri Duffaut, tête socialiste d'une municipalité de Troisième force.

Henri Duffaut a été élu maire l'année précédant le lancement du projet de la ZUP, le 8 décembre 1958¹³. Le maire en place, Edouard Daladier, figure nationale du radicalisme mais balayé par la vague gaulliste des législatives (23-30/11/1958) avait en effet choisi de se démettre de son mandat municipal, à trois mois à peine de son expiration. Cette promotion n'était pas gagnée d'avance pour Henri Duffaut, pourtant adjoint aux finances, conseiller municipal depuis 1947. C'est la décision du premier adjoint de ne pas se présenter, et dans son sillage, celle des radicaux de ne pas participer au vote, qui a promu l'option Duffaut. Mais ce dernier était alors l'homme « en train de monter » chez les socialistes. Déjà, il avait été préféré à M^e Lombard, d'abord pressenti, comme candidat SFIO aux élections cantonales d'avril, pour le canton d'Avignon Sud¹⁴. En juin de nouveau, il était candidat du parti pour

¹¹ Cf. François Tomas e.a., *Les grands ensembles. Une histoire qui continue*, Saint-Etienne, PU Saint-Etienne, 2003 : notamment p. 201-222 ; Gérard Monnier et Richard Klein (dir.), *Les années ZUP. Architectures de la croissance 1960-1973*, Picard, 2002.

¹² Cf. le plaidoyer *a contrario* de Loïc Vadelorge, « Points de vue sur la production de la ville », *Ethnologie française*, 3/2004 (Vol. 34), p. 535-538 ; ou encore, « Villes nouvelles et grands ensembles », *Histoire urbaine*, 2006/3, n° 17.

¹³ *L'Accent*, 4, 11 et 18/12/1958, pour les données qui suivent.

¹⁴ *L'Accent*, 18/02 et 24/04/1958.

le Conseil de la république, aux côtés du sortant Jean Geoffroy¹⁵. En octobre, pour les législatives, le sortant SFIO Charles Lussy se retirant de la course par désaccord avec le soutien du parti à la mise en place de la V^e République¹⁶, c'est là encore Henri Duffaut qui s'impose comme candidat dans la 1^e circonscription (Avignon-Orange)¹⁷ ; il attendra néanmoins 1962 pour être élu député.

C'est essentiellement sur ses capacités de gestionnaire qu'Henri Duffaut s'est construit une réputation, et ce faisant, une légitimité à postuler à des fonctions électives de premier plan¹⁸. Docteur en droit, arrivé dans le Vaucluse comme inspecteur principal des contributions directes, adjoint aux finances de Daladier, il a été gratifié de propos élogieux de Guy Mollet lors de sa venue à Avignon en mars 1958¹⁹, alors qu'il venait de livrer une étude fournie sur la Sécurité sociale. Compétence, proximité avec les instances dirigeantes du parti, voire statut de « ministrable » (évoqué par la presse locale), se combinaient ainsi. Ce n'est pas sans raisons que, s'étant fait remarquer ensuite à la Chambre comme spécialiste des questions financières, il occupa plus tard « les fonctions de ministre des finances dans le contre-gouvernement de gauche mis en place par l'opposition en 1966-1968 sur le modèle du *shadow cabinet* britannique²⁰ ».

Contrairement aux pronostics de l'hebdomadaire *L'Accent* d'Avignon, proche des radicaux, Henri Duffaut n'a pas été un maire de transition. Sa liste a emporté les élections de mars 1959, le conseil municipal en place au moment où a été gérée l'implantation de la ZUP étant issu de ce scrutin ; et il est demeuré maire jusqu'en 1983. Mais jusqu'en 1977, à l'instar du socialisme municipal marseillais pratiqué par Gaston Defferre, ou du cas roubaisien, il a dirigé une coalition de Troisième force unissant socialistes et modérés, et excluant les communistes. Sur sa liste de 1959 (« Union pour l'administration municipale »), 9 candidats sur 35 sont étiquetés socialistes et autant démocrates-chrétiens, 8 Indépendants, 7 divers gauche, et 2 de droite²¹. Ils ont obtenu, au scrutin de ballottage du 15 mars, une moyenne de 64,7 % des suffrages, contre 33,5 % pour ceux de la liste communiste de l'ancien maire Pons, 21,2 % pour ceux figurant sur celle de l'ancien maire et nouveau député gaulliste Mazo, et 12,9 % pour des radicaux et socialistes regroupés derrière le Dr Marin et l'ancien maire SFIO (1947-48) Paul Rouvier²².

¹⁵ *L'Accent*, 12/06/1958.

¹⁶ *L'Accent*, 23/10/1958.

¹⁷ *L'Accent*, 09/10/1958.

¹⁸ Cf. son portrait dans *L'Accent*, 20/11/1958.

¹⁹ *Le Provençal*, 09/03/1958.

²⁰ Notice biographique sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/senateur/duffaut_henri000164.html

²¹ Archives municipales d'Avignon [désormais "AMA"], 37 W 24.

²² *Ibid.*

Quatre représentants du monde agricole (un socialiste, un démocrate-chrétien, un Indépendant, et un divers-droite) figuraient sur la liste Duffaut, contre trois sur la liste UNR, et deux sur les listes Pons et Marin. La représentation du milieu agricole reste donc plus affirmée à droite qu'à gauche, et globalement modeste, mais conforme en cela à la réalité d'une population essentiellement urbaine. C'est finalement la quête d'affichage d'un rassemblement trans-partis, quoique sous la conduite d'un socialiste, qui semble provoquer la meilleure représentativité au sein de la liste Duffaut. Toutefois, aucun de ces derniers candidats n'était domicilié dans la zone touchée ensuite par la ZUP, à la différence de ceux de la liste gaulliste. Derrière les argumentaires mobilisés à propos des espaces agricoles concernés par la ZUP, il convient donc d'être attentif aux possibles effets sous-jacents de représentativité géographique et politique différenciée. Si l'on considère, de ce point de vue, la géographie politique des bureaux de vote avignonnais à l'aune des élections législatives de 1958, la principale distinction se situe entre intra et extra-muros : le total des gauches est minoritaire dans la vieille ville, alors qu'il est majoritaire hors des anciens remparts, à l'exception du bureau plus exclusivement rural de Montfavet, qui fait soupçonner que l'attractivité des gauches concerne bien plus la première ceinture, de faubourgs en partie ouvriers, que la ceinture rurale périphérique – alors même que la disposition radiale des secteurs de vote ne permet pas de bien opérer la distinction. Mais l'alliance politique constituant la municipalité Duffaut bouleverse ce type de répartition. Or dans l'extra-muros, le secteur de vote comprenant l'essentiel de l'emprise de la ZUP est le seul où les candidats des gauches socialiste et communiste sont au-dessus de leur score moyen, alors même que tous les autres sont en-dessous²³ : ici se cristallise en quelque sorte la rivalité SFIO-PC en termes de leadership à gauche.

Une ZUP, facteur de conflictualité avec les milieux agricoles

Avignon, à la jonction des années 1950 et 60, n'échappait pas, comme la plupart des villes, au pressant problème de l'insuffisance de l'offre en logements. De 1954 à 1962, sa population passe de 62 000 à 75 000 habitants, avec notamment un gros apport de rapatriés. L'estimation des besoins, de 2 000 logements en 1953, monte à 5 000 en 1959²⁴. Le recours à une ZUP, forme urbanistique initiée par un décret de décembre 1958²⁵, pouvait alors

²³ AMA, 1064 W 298.

²⁴ *L'Accent*, 29/10/1959.

²⁵ Décret 58-1464 du 31 décembre 1958.

apparaître comme un moyen d'accélérer les opérations, grâce aux procédures juridiques exceptionnelles (préemption, expropriation) et aux économies d'échelle (plan de masse en amont) qu'elle permettait. Ce qui frappe, alors, dans une approche du dossier avignonnais, c'est, à l'aune de l'urgence affichée, la longueur et le fractionnement de l'opération. Dès le 9 juillet 1959 est sollicitée une création sur une quarantaine d'ha. Mais après instruction du dossier, le projet paraît suspendu en 1961-62, avant d'être relancé en février 1963 sur une aire plus étendue. L'arrêté déclarant d'utilité publique l'acquisition des terrains est finalement signé en juin 1964. Au total, deux instructions et cinq ans de procédure ont été nécessaires²⁶.

Le discours municipal de justification initiale paraît largement nourri des éléments d'un argumentaire national élaboré par les techniciens des services ministériels²⁷, pensé essentiellement à partir d'un prisme urbain et gestionnaire. Ses références appuyées à la « rationalité » ne laissent guère d'espace à une contestation : « rentabilisation optimale » des investissements, rejet d'une « stérilisation » par « rétention spéculative », « structuration rationnelle »²⁸. Le choix de l'emplacement est présenté selon cette logique : la zone sud d'Avignon est retenue parce qu'elle jouxte des programmes en cours pour lesquels de gros investissements viennent d'être consacrés à l'aménagement d'un collecteur apte à desservir une couronne urbaine supplémentaire²⁹.

Au départ, la prise en compte des propriétaires et/ou exploitants concernés par les acquisitions à opérer ne va pas au-delà d'un présupposé d'attitude spéculative à enrayer. Ce n'est qu'en mars 1960 que la composante agricole du contexte est prise en compte par les services de l'Etat, révélant semble-t-il une intégration un peu plus poussée de la situation locale³⁰. Elle reste pourtant grossière : les sols étant homogènes, il a été opté pour le sud « *malgré l'objection très réelle de sa plus grande valeur agricole* », en raison du « moindre éloignement de la ville intra-muros » ; arguments qui laissent songeur, puisqu'il est affirmé que les terres du sud valent plus que celles de l'est tout en étant identiques, et que le kilomètre et demi séparant les remparts de la zone sud est plus court que les 500 m à effectuer à l'est.

²⁶ Pour le suivi détaillé du dossier : AMA, 1 W 779

²⁷ Cf. le rapport justificatif du directeur départemental des services du ministère de la Construction (AMA, 1 W 779)

²⁸ Délibération du conseil municipal d'Avignon [désormais, « CmA »] 09/07/1959.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ AMA, 1 W 779 : Présentation du projet de ZUP, 15/03/ 1960.

C'est une superficie d'une quarantaine d'ha qui a été envisagée en 1959-60³¹, portée à 120 ha en 1963³². Dans une autre région, de grande propriété, un tel projet aurait facilement pu ne placer en face des collectivités publiques qu'un seul interlocuteur. Ici, la spécialisation maraîchère et arboricole, allant de pair avec des exploitations de très petite taille, complexifie le jeu de négociation. Sont concernés en 1960 quarante-sept propriétaires. Les trois quarts ont moins d'1 ha. Le quart restant contrôle près des 9/10^e de l'espace : c'est là que l'on trouve les quelques exploitations d'1 à 10 ha qui focalisent rapidement les tensions entre les milieux agricoles et la municipalité Duffaut. La plupart sont majoritairement en faire-valoir direct, deux seulement en fermage exclusif – la plus grande étant tenue par les Olivier, la famille du candidat EELV-PS de 2012³³. Très rapidement s'organise la mobilisation des agriculteurs de la zone, sous couvert du syndicat des exploitants agricoles d'Avignon-Montfavet qui élabore un mémoire de contre-argumentation³⁴. Les auteurs s'emploient à dessiner les limites de l'expertise extérieure³⁵ : ils contestent, en usagers, l'homogénéité des terrains de la périphérie avignonnaise, marquant la spécificité des « terres chaudes » du sud – les leurs –, « par excellence des terrains exceptionnels pour la culture maraîchère intensive et la culture fruitière ». L'investissement humain est souligné : irrigation, « nivellement précis » ; haies brise-vent ; trois chambres froides ; un dense équipement mécanique. Ce cœur de l'argumentation passe sous silence les grands débats agricoles du moment, ou plutôt, ils ne sont présents que de façon sous-jacente, en suggérant, via l'accumulation de signes de modernité et de productivité, qu'il y a là non pas des marges agricoles en déperissement, mais l'un des cœurs d'une agriculture compétitive et « moderne », avec des emplois à défendre (170 d'après le mémoire). Le rythme d'abandon des exploitations a été ainsi bien plus faible dans le Comtat qu'à l'échelle de la France, avec une décrue de 8 % contre 26 %, entre 1955 et 1967³⁶. Cet état de fait peut avoir nourri une résistance par incompréhension, confrontée à l'argumentaire national qui justifiait les ZUP par la prévention du risque spéculatif dans les proches périphéries urbaines : ils assurent que les offres déjà faites ont essuyé des refus³⁷. Pourtant, une spéculation dans le périmètre de la ZUP est bien relevée par les services municipaux, en mars 1961³⁸. Mais elle paraît

³¹ *Ibid.*

³² CmA, 14/10/1963.

³³ AMA, 1 W 779 : Etat parcellaire de la ZUP, 27/09/1960.

³⁴ AMA, 1 W 779 : Mémoire du syndicat des exploitants agricoles d'Avignon-Montfavet, 21/11/1960.

³⁵ Sur ces aspects : cf. Pierre Cornu (dir.), « Dire l'espace. Figures de l'expertise », *Siècles*, n°30, 2009 [2012].

³⁶ Sur tous ces aspects : cf. Claudine Durbiano, *Le Comtat et ses marges. Crises et mutations d'une région agricole méditerranéenne*, Aix-en-Provence, PUP, 1997, p. 54-55.

³⁷ AMA, 1 W 779, Mémoire des propriétaires, 1963 (précisions rétroactives).

³⁸ AMA, 1 W 779 : Réponse à un questionnaire de la mairie de La Rochelle, 29/03/1961.

davantage le fait des propriétaires non exploitants de l'aire concernée³⁹, distinction mal opérée par le discours municipal, peut-être pour ne pas hypothéquer les chances de faire aboutir le projet. C'est en 1963, lors de la nouvelle enquête publique, que le combat collectif des agriculteurs – toujours rude – glisse vers la question des évaluations et indemnités⁴⁰, la place accordée aux aspects professionnels devenant plus marginale dans le discours. En trois ans, la prise de conscience d'une avancée inéluctable de la ville s'est opérée, un travail de deuil a commencé. Mais l'attachement à la conservation de la maison, très fréquemment demandée, suggère bien qu'ils ne se résolvent que contre leur gré à la vente⁴¹.

La commission syndicale agricole, fer de lance de la résistance, pourrait bien, cependant, sous-couvert de neutralisme professionnel, avoir mobilisé une opposition politique au socialiste Duffaut. Alors que la famille Olivier, à la tête de la plus grosse exploitation mais proche du pouvoir municipal, partait pour le Thor sans faire plus que demander d'être indemnisée pour ses plantations et installations frigorifiques récentes, la famille Benoit, dont un membre figurait sur la liste UNR aux élections municipales, était au cœur de la résistance. Mais les Olivier étaient fermiers, ce qui facilitait une translation d'exploitation, et le ton des mémoires syndicaux n'a pas été virulent, tentant même de retourner l'opinion des conseillers municipaux en faisant mine de ne pas croire à leur responsabilité, jouant d'une opposition local / extérieur (« Faute (...) imputable peut-être aux techniciens planistes⁴². »). En 1963, une politisation plus évidente du discours syndical vise également l'échelon national, « ce gouvernement antipaysan que nous subissons », avec « ses lois injustes »⁴³ : critique qui fait écho aux positions de la FNSEA "traditionnelle", à laquelle le pouvoir vient de substituer le CNJA comme interlocuteur privilégié dans la conduite de la politique agricole⁴⁴. Au sein de la municipalité Duffaut, Maurice Marquis, autre agriculteur positionné à droite (et secrétaire adjoint de la chambre d'agriculture), a par ailleurs porté la contestation dès les premiers échanges, en juin 1959⁴⁵. Néanmoins, il n'en a pas fait une clause de rupture, du moins avant 1961, où il quitte la majorité municipale. Or il présente cette rupture avant tout comme un acte de solidarité professionnelle et il est isolé dans sa démarche parmi les modérés et conservateurs de l'alliance municipale⁴⁶. La droite ne s'empare donc pas de

³⁹ AMA, 1 W 779 : indivision Tramier, 08-09/1960 ; Joseph Meyssard au maire, 22/02/1960 ; préfet au maire, 06/09/1960 (propriété Pereyron et Isnard) ; 1961/11/27 : SEDV au maire, 27/11/1961.

⁴⁰ AMA, 1 W 779 : Mémoire des propriétaires, 1963

⁴¹ AMA, 1 W 779 : Courriers de propriétaires, enquête publique de novembre 1963.

⁴² AMA, 1 W 779 : Protestation du syndicat des exploitants agricoles d'Avignon-Montfavet, 03/01/1961.

⁴³ AMA, 1 W 779 : Mémoire des propriétaires, 1963

⁴⁴ Pierre Barral, *Les Agrariens français de Méline à Pisani*, Colin, 1968, p. 318-319 ; Georges Duby et Armand Wallon (dir.), *Histoire de la France rurale*, Seuil, 1987, p. 592 sq.

⁴⁵ CmA, 18/06/1959.

⁴⁶ CmA, 06/02/1961.

ce qui pourrait être un *casus belli* pour repolitiser la vie municipale, et tout cela suggère en fin de compte le maintien d'une capacité d'Henri Duffaut à incarner la figure d'un maire qui sans renoncer à ses convictions socialistes personnelles, tient à s'afficher avant tout, à l'échelle communale, en rassembleur soucieux d'un bien commun.

Capacité de médiation et distinction gestionnaire

L'interruption de la mise en œuvre du projet, en 1961-62, pourrait apparaître comme le signe d'un refus de passage en force. Visiblement, des gages sont vite distillés à l'attention des agriculteurs du sud. Henri Duffaut leur promet, dès la fin 1960, de ne plus construire vers le sud, et reconnaît, à propos des choix urbanistiques de l'après guerre, une « erreur, une hérésie : on a ainsi stérilisé les meilleures terres⁴⁷ ». L'essor, en 1961, des achats de parcelles à l'est, où sont lancés des programmes de construction, leur semble donner crédit à l'idée d'un « recul » du maire⁴⁸. Ils sont également séduits par le projet d'un « syndicat de communes » (sans doute, en fait, un district urbain) devant conduire au « développement des zones d'habitation » dans des communes périphériques aux garrigues sans grande valeur agronomique⁴⁹. La pré-inauguration du Marché d'intérêt national (MIN), aboutissement du projet de marché-gare initié sous Daladier, a lieu par ailleurs en mai 1960, sur des terrains contigus à ceux de la ZUP⁵⁰. Henri Duffaut, dans son discours inaugural, met en avant la recherche du meilleur prix, tant pour les consommateurs que pour les producteurs, l'importance de la localisation « près des lieux de production », l'engagement de la ville à prendre en charge le déficit de la première année : autant d'arguments propres à apaiser les milieux de producteurs immédiatement voisins.

Mais l'engagement à stopper la progression vers le sud ne vaut que pour l'après ZUP. Plus que l'atteinte faite aux bonnes terres, Henri Duffaut mobilise l'argument urbanistique : le centre-ville se trouverait « décentré »⁵¹. La dénonciation de pratiques spéculatives, fondement national des ZUP, reste constante, quitte à assimiler des situations très différentes. Le projet de district est vite rejeté par les communes périphériques, craignant d'être financièrement perdantes⁵². Quant au seul grand projet agricole vraiment porté par la

⁴⁷ *L'Accent*, 11/1960.

⁴⁸ *L'Accent*, 21/12/1961 et Vincent Flauraud, *op. cit.*, p. 147 et 150.

⁴⁹ AMA, 1 W 779 : Témoignage rétrospectif : Courrier de Dominique Paul Rebière, 25/11/1963.

⁵⁰ *L'Accent*, 05/1960.

⁵¹ *L'Accent*, 11/1960.

⁵² Sur tous ces éléments : *L'Accent*, 13/04/1961.

municipalité, celui du MIN, voué à s'intégrer dans un réseau réorganisant les circuits de distribution nationaux, il s'inscrit en fait dans des échelles essentiellement extra-locales. En amont, même s'il doit intégrer les productions de proximité, il s'approvisionne en bonne partie à l'étranger, spécialisé qu'il est dans les fruits exotiques et hors saison. A l'aval c'est un marché d'éclatement, destiné à une clientèle lointaine⁵³. C'est à l'échelle internationale qu'Henri Duffaut situe les enjeux fondamentaux, suggérant qu'il relativise le cas des quelques professionnels touchés par le projet de ZUP : « [Les] difficultés du monde agricole ne sont pas un fait local mais national⁵⁴ » ; « La ville (...) dote le pays d'un marché moderne capable de rivaliser avec ceux des pays étrangers, ce qui est tout de même important au moment où entre en vigueur le Marché commun⁵⁵. »

C'est au moment où il paraît le plus désabusé, fin 1961, qu'Henri Duffaut révèle par des confidences combien, en fait, il a dû composer avec la mise en œuvre d'une politique urbanistique (et par extension, de planification économique, pour le MIN) décidée par des experts-techniciens, voire, combien il en a été l'instrument : « Je laisse tomber ! La ZUP, il faut comprendre... Je ne tenais pas plus que cela à la voir dans cette partie sud d'Avignon. Un projet avait été fait, il avait été accepté par le ministre (...) Il aurait été refusé, nous aurions envisagé ailleurs (...). Actuellement, nous sommes bloqués à la Commission centrale des opérations immobilières⁵⁶. » Henri Duffaut apparaît en fin de compte sensible aux arguments des agriculteurs, mais conscient des limites de sa marge d'action, et de l'intérêt qu'il a à saisir les opportunités proposées et accompagnées par les services de l'Etat. Il est prompt, pour cela, à adopter des argumentaires compatibles avec les leurs. Il n'use pas ici des blocages administratifs pour développer une critique des « experts » et du pouvoir central. Il met en avant le « je ». Sans doute le souci de sa crédibilité de maire explique-t-il cette posture : il s'agit de continuer à paraître au centre du jeu, de l'arbitrage, de la décision et de l'impulsion et, alors même qu'il ne relève pas de la majorité nationale, d'affirmer sa capacité de médiation entre échelon local et pouvoir central. L'option de l'alliance municipale de Troisième force peut alors apparaître, tout en s'appuyant sur un habillage d'apolitisme censé être en adéquation avec l'échelle de proximité, comme un outil permettant de concilier l'accès aux décideurs, et le contrôle du socle militant d'appartenance.

⁵³ *L'Accent*, 05/1960 et Catherine Hartog, *Le Marché d'intérêt national d'Avignon. 1960 à 2010, du marché-gare au marché de gros*, Avignon, MIN, 2010.

⁵⁴ *L'Accent*, 11/1960.

⁵⁵ *L'Accent*, 05/1960.

⁵⁶ *L'Accent*, 21/12/1961.

L'autre voie d'affirmation mayorale, plus particulièrement propre à Henri Duffaut, réside en sa capacité au maniement complexe des incidences et statistiques fiscales ou des taux d'emprunt, à l'analyse du marché foncier⁵⁷, au recours à des argumentations systématiquement chiffrées⁵⁸ qui appuient, dans la conduite de projet, un discours sur la recherche du moindre coût... Il forge là, dans l'exercice de la fonction de maire, dans les premiers gros dossiers à traiter dont ceux de la ZUP ou du MIN, sa capacité à intégrer dans l'exercice politique une compétence professionnelle particulière. Il nourrit non seulement sa reconnaissance comme expert gestionnaire, mais aussi, à terme, une distinction d' élu. Elle allait lui permettre d'être repéré à la Chambre, au sein des députés de son parti, et de devenir un homme-recours de stature nationale en matière de finances⁵⁹, alors même qu'il n'usait pas d'un vocabulaire politique trop explicitement connoté.

Certes, la capacité de conviction de cette posture a trouvé ses limites dans l'insatisfaction des agriculteurs, réinterprétant la pause de 1961-62 comme un signe de tergiversation⁶⁰. Mais en fin de compte, c'est plutôt une persévérance dans l'appui de la municipalité au projet initial, qui se dégage. La quête de crédibilité des élus a joué en ce sens, certes, mais aussi la faible plasticité du cadre administratif et technique mobilisé, la prégnance des enjeux de gestion urbaine, l'attention portée à la concurrence entre villes moyennes d'un espace suprarégional, les perspectives de transfert vers d'autres exploitations en une époque d'amorce de politique des structures foncières, ou encore le poids électoral ténu de la population lésée. En effet, celle-ci apparaissait plutôt orientée à droite, alors que les modérés et conservateurs de l'alliance municipale, surtout issus du centre-ville, privilégiaient les enjeux urbains, et que le socle électoral du maire était plus largement susceptible d'être satisfait par des constructions de nouveaux logements. Fin 1965, c'est à l'amiable que 110 ha ont déjà été acquis dans la ZUP. Tout autant que le relèvement des montants d'indemnisation, cette constance de la ligne « pragmatique » adoptée par la municipalité Duffaut, qui finalement n'était guère disposée à penser le développement à partir du prisme de micro-unités agricoles, ont fini par avoir raison des résistances. Seules les exploitations les plus importantes ont pu, ici, trouver un moyen de perdurer. C'est aussi dans des cas de figure tels que celui-ci que s'est jouée la « fin des paysans ».

⁵⁷ Sur la ZUP en particulier : *L'Accent*, 21/12/1961 ; CmA, 19/02 et 14/10/1963.

⁵⁸ « Je ne connais que le langage des chiffres » : *L'Accent*, 11/1960.

⁵⁹ Notice biographique sur le site du Sénat.

⁶⁰ AMA, 1 W 779 : Mémoire des propriétaires, 1963.