



VILLES MOYENNES EN FRANCE : VULNÉRABILITÉS, POTENTIELS ET CONFIGURATIONS TERRITORIALES

Les villes moyennes sont depuis longtemps considérées comme des maillons fondamentaux de l'armature urbaine française, contribuant de fait à la cohésion du pays. Les travaux menés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) confirment qu'elles assurent leurs fonctions de centralité en accueillant des activités et de l'emploi, des établissements de santé et d'enseignement, des équipements sportifs et culturels, des sites patrimoniaux... Ces villes sont également des traits d'union qui connectent les territoires entre eux. Néanmoins, les villes moyennes sont loin de constituer un tout homogène. Certaines présentent des trajectoires solides, d'autres sont plus vulnérables. Les villes moyennes montrent également une diversité de situations géographiques et de configurations territoriales qui influent de manière différenciée leur développement.

UN MAILLAGE FORT DU TERRITOIRE FRANÇAIS

Tour à tour relais marchands ou religieux, préfectures ou sous-préfectures et accompagnatrices des Trente glorieuses, les villes moyennes maillent le territoire français. Au niveau européen, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen¹ a reconnu, à travers le projet « Town », initié en 2013, le rôle que les petites et moyennes villes européennes jouent dans l'expérience quotidienne des citoyens et des entreprises². Si les plus grandes villes concentrent 46,3 % de la population considérée par cette étude, 6,7 % vivent dans des villes moyennes et 14,9 % dans des petites villes. Dans son étude sur le développement territorial de l'Europe à l'horizon 2050 publiée en 2015, l'Orate indique d'ailleurs que parmi les trois scénarios envisagés, les deux s'appuyant notamment sur les villes moyennes permettent de réduire les écarts relatifs de développement des régions d'Europe, tout en assurant une croissance moyenne semblable.

Décembre 2017

#45

¹ Orate ou ESPON en Anglais (European Observation Network, Territorial Development and Cohesion). Créé par les ministres européens de l'aménagement du territoire dans les années 1990, l'Orate a été conçu comme un réseau d'étude destiné à l'observation de l'espace communautaire européen.

² ESPON. Town : small and medium sized towns in their functional territorial context. Final report. Novembre 2014, étude consultable sur <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns>.

Les 203 villes moyennes françaises réunissent en 2013 environ 15,6 millions d'habitants soit près de 23 % de la population. Les trois quart d'entre elles se situent dans des aires urbaines dont la population a progressé entre 2008 et 2013. Sur la même période, la population de la majorité des communes-centres (62 %) a par contre baissé. Cependant, ces chiffres recouvrent des situations très diverses. Les villes moyennes, dont la commune-centre et l'aire urbaine sont en hausse démographique, sont d'ailleurs plus nombreuses que celles dont la commune-centre est en baisse et l'aire urbaine en hausse.

Les villes moyennes assurent toujours des fonctions de centralité. Elles rassemblent ainsi près d'un quart des emplois, un tiers des établissements de santé, un quart des lycées, un quart des effectifs étudiants et assurent à plus de 80 % des habitants de leurs territoires de vie³, l'accès aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins⁴.

FRAGILISATION DE CERTAINES VILLES MOYENNES

LES RISQUES D'UNE SPÉCIALISATION INDUSTRIELLE ET ADMINISTRATIVE

Comme dans l'ensemble de la France, les principaux secteurs d'activité des villes moyennes sont celui du commerce, des transports et des services divers, puis celui de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale. En revanche, dans près de la moitié des villes moyennes, la part des établissements industriels est supérieure à la moyenne nationale (5,3 % en France). Cette surreprésentation montre le maintien de la spécialisation sectorielle d'un grand nombre de villes moyennes qui se sont industrialisées dès la fin du XIX^e siècle ou dans le cadre de la décentralisation industrielle des années 1960. Cette caractéristique a été mise en avant comme un point faible par nombre d'auteurs⁵ selon lesquels ces établissements industriels sont positionnés sur des activités à faible valeur ajoutée.

| | | Nombre de villes moyennes | Part de villes moyennes | Exemples de villes |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|
| Commune centre en hausse | Aire urbaine en hausse | 71 | 35 % | Draguignan Lannion |
| | Aire urbaine stable | 2 | 1 % | Haguenau Saint-Paul |
| | Aire urbaine en baisse | 2 | 1 % | Forbach Sallanches |
| Commune centre stable | Aire urbaine en hausse | 2 | 1 % | Beaucaire Mulhouse |
| Commune centre en baisse | Aire urbaine en hausse | 65 | 32 % | Bastia Saint-Omer |
| | Aire urbaine stable | 10 | 5 % | Vendôme Soissons |
| | Aire urbaine en baisse | 51 | 25 % | Bar-le-Duc Morlaix |



DÉFINIR LES VILLES MOYENNES



Le CGET a retenu une définition issue d'un croisement statistique fondé sur les critères suivants :

- unités urbaines⁶ de plus de 20 000 habitants (population 2013) ;
- de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee⁷ ;
- non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles⁸.

Ces trois conditions permettent de croiser

les deux principaux éléments qui sont à la base de la notion de ville moyenne, soit la taille et les fonctions de centralité.

Dans les six départements ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, les unités urbaines dont la commune centre est le chef-lieu de département ont été considérées.

On dénombre ainsi 203 villes moyennes dont 191 en métropole et 12 dans les départements et régions d'outre-mer.

DES RETRAITÉS MAIS PEU DE CADRES

La structuration de la population de plus de 15 ans selon les catégories socioprofessionnelles montre deux spécificités propres aux villes moyennes : une part importante des retraités et une plus faible des cadres et professions intellectuelles supérieures (respectivement 29,4 % et 6,2 % et contre 26,6 % et 9 % en France, en 2013). La part de retraités représente plus d'un tiers de la population dans près d'un tiers des villes moyennes. Ces dernières se situent surtout près des littoraux (Berck, Dinan, Fréjus, Granville, Lannion, Les Sables d'Olonne, Royan, Saint-Malo, Sète) ou dans la partie centrale

³ Le zonage des territoires de vie découpe les bassins de vie de plus de 50 000 habitants autour des pôles de services pour mieux rendre compte de la diversité de la qualité de vie au sein des territoires les plus urbanisés. La France métropolitaine est ainsi constituée de 2 677 territoires de vie, les bassins de vie de moins de 50 000 habitants étant conservés tels que.

⁴ Cette donnée n'est pas disponible pour Mamoudzou (Mayotte).

⁵ Acadie. Les villes moyennes, enjeux d'action publique. Étude réalisée pour la Datar. 2005.

⁶ Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux

constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

⁷ Une « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un « pôle urbain » (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

⁸ 22 aires urbaines dont le centre est une métropole au sens institutionnel (périmètres au 1^{er} janvier 2017, DGCL), soit 18 métropoles et 4 communautés urbaines ou communautés d'agglomération en cours de conversion en métropole, en conservant les mêmes compositions communales.



En détail

À découvrir au premier trimestre 2018,
dans la collection *En détail*, une étude
sur les **villes moyennes**.

Cet ouvrage offrira un **regard croisé**
entre l'**expertise du CGET** et les travaux
de **jeunes scientifiques** de diverses
disciplines qui contribuent à **éclairer**
les enjeux d'aménagement
du territoire.

Commande en ligne

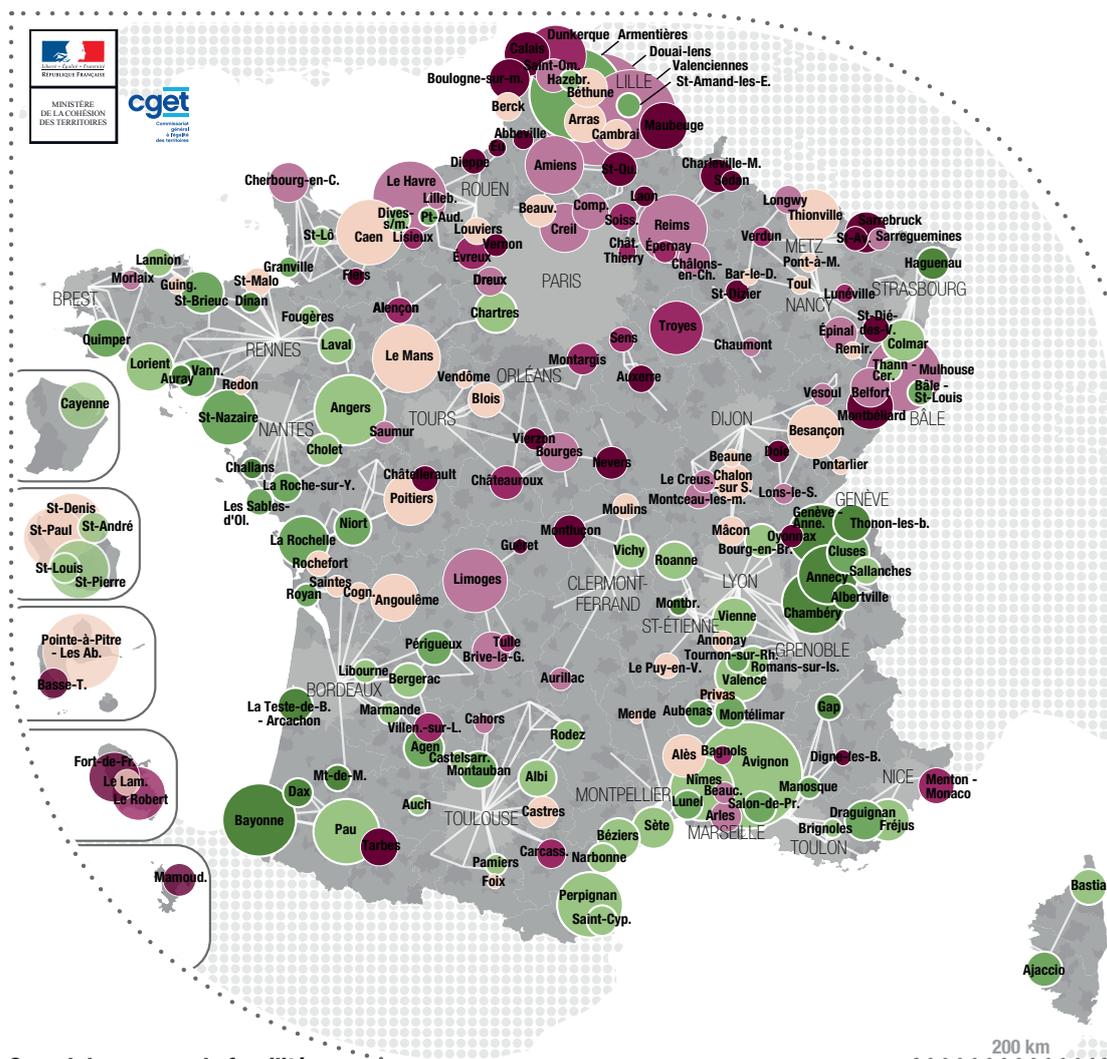
1^{ER} TRIMETRE 2018

La Documentation française

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

ou en librairie

FRAGILITÉS ET SYSTÈMES TERRITORIAUX DANS 203 VILLES MOYENNES



Cumul des scores de fragilités



Les scores de fragilité des villes moyennes sont basés sur 3 thématiques :

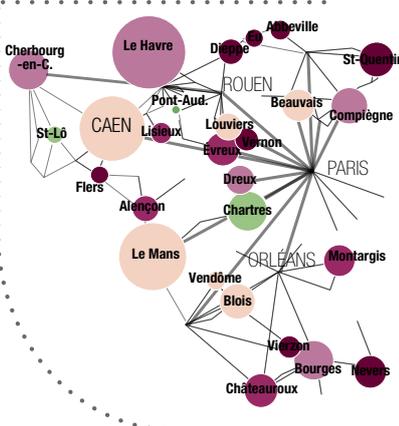
- **Dynamique démographique** : taux de croissance annuel moyen de la population (2008-2013)
- **Dynamique économique** : taux de croissance annuel moyen de l'emploi (2008-2013)
- **Fragilité sociale** : taux de pauvreté (2013)

SOURCES : CGET, CNRS GÉOGRAPHIES-CITÉS, IGN GEOFLA, 2015
 RÉALISATION : CGET/DSIT/OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES - CELLULE CARTO / AGI, MGI, FP • 2017
 D'APRÈS LES TRAVAUX DE C. VACHIAN-MARCUZZO, F. PAULUS ET S. BERDORF, PLACÉS SOUS LA DIR. M. CATTAN, CNRS GÉOGRAPHIES-CITÉS, 2012

Pour chaque thématique, le score d'une ville moyenne est attribué en fonction du décalé de sa position au sein de l'ensemble des villes moyennes.

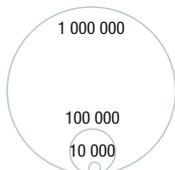
Exemple : pour les scores de fragilité démographique : les 20 villes moyennes ayant le taux de croissance le plus faible ont un score de 9, les 20 suivantes un score de 8, etc...

Le Système interrégional de Paris



Population

en 2014, par unité urbaine



Aire Urbaine

- Grande
- Moyenne
- Petite

Systèmes urbains régionaux



Le territoire national est structuré par un ensemble de **systèmes urbains**. Ces interdépendances entre aires urbaines sont mises en évidence en cumulant différents indicateurs de flux comme les relations domicile-travail, les migrations résidentielles, les réseaux de transport, les relations sièges-établissements, etc. Les territoires urbains entretiennent plusieurs niveaux de relation. Un premier niveau de 26 systèmes urbains a pu être mis en évidence.



de la France (Châtellerault, Vendôme, Vierzon, Montluçon, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Roanne, Vichy, Tulle). Une vingtaine de villes moyennes affiche une part de personnes sans activité professionnelle particulièrement élevée (23 % et plus, contre 17,4 % dans l'ensemble des villes moyennes et 16,4 % en France). On y retrouve la quasi-totalité des villes moyennes des Drom (Basse-Terre, Cayenne, Le Robert, Pointe-à-Pitre - Les Abymes, Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Pierre, Saint-Paul) et, en métropole, Amiens, Beaucaire, Béziers, Calais, Douai-Lens, Forbach, Fougères, Maubeuge, Poitiers et Valenciennes.

DES TAUX DE CHÔMAGE ET DE PAUVRETÉ ASSEZ ÉLEVÉS

Entre 2008 et 2013, le taux de chômage a augmenté en moyenne de 2,8 points dans les villes moyennes contre 2 points en France. De fait, dans les trois quarts des villes moyennes, l'évolution du taux de chômage est supérieure à celle de la moyenne française. Une trentaine de villes moyennes ont connu des évolutions élevées (entre + 4 et + 6,8 points) qui les ont conduit à dépasser les 15 % de chômeurs. Les situations des villes telles qu'Abbeville, Beaucaire, Cambrai, Narbonne, Saint-André ou encore Saint-Quentin, sont particulièrement préoccupantes car elles cumulent un taux de chômage élevé en 2008 (17 % et plus) et sa forte hausse entre 2008 et 2013 (de + 4 à + 6,8 points).

Le taux de pauvreté est en moyenne plus élevé dans les villes moyennes que dans l'ensemble de la France (17,8 % contre 14,5 % 2013). Dans une vingtaine de villes moyennes, parmi lesquelles des villes des Drom (par exemple Basse-Terre, Cayenne, Le Lamentin, Saint-Denis, Saint-Paul), des Hauts-de-France (Abbeville, Calais, Laon, Maubeuge, Saint-Quentin, Valenciennes) et d'Occitanie (Beaucaire, Béziers, Carcassonne, Nîmes), plus d'un quart de la population est en situation de pauvreté. L'importance des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans les villes moyennes confirme cette observation.

En effet, depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, l'identification des QPV se fonde uniquement sur le critère de la pauvreté, c'est-à-dire la concentration des populations ayant des ressources inférieures à 60 % du revenu médian. Or, 180 des 203 villes moyennes, soit 88 % d'entre elles, comptent un ou plusieurs QPV. Elles réunissent ainsi près d'un tiers de l'ensemble des QPV. Angers, Reims, Perpignan, Limoges, Saint-Denis et Cayenne comptent chacune plus de 7 QPV. Dans une dizaine de villes moyennes, plus d'un quart de la population de l'unité urbaine vit en QPV : Abbeville, Beauvais, Béziers, Cayenne, Lisieux, Mamoudzou, Saint-André, Sedan.

DES JEUNES MOINS DIPLÔMÉS ET MOINS INSÉRÉS

En moyenne, 36 % des jeunes vivant dans les villes moyennes sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur contre 42,9 % en France en 2013. Dans une dizaine de villes de tradition industrielle (Castelsarrasin, Dieppe, Forbach, Oyonnax, Vierzon) ou situées dans les Drom (Saint-André, Saint-Louis), c'est moins d'un quart des jeunes qui sont titulaires d'un tel diplôme.

Les villes moyennes présentent une proportion de jeunes non insérés supérieure à la moyenne nationale (21 % contre 14 %). Dans une trentaine de villes moyennes, plus d'un quart des jeunes ne sont pas insérés. Cette part est particulièrement élevée dans les villes moyennes des Drom (Basse-Terre, Cayenne, Le Robert, Mamoudzou, Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Paul, Saint-Pierre) ainsi que dans des villes du Grand Est et des Hauts-de-France (Abbeville, Boulogne-sur-Mer, Calais, Cambrai, Douai - Lens, Forbach, Laon, Maubeuge, Saint-Omer, Saint-Quentin, Sedan, Valenciennes), de Normandie (Dieppe, Eu, Louviers) ou d'Occitanie (Bagnols-sur-Cèze, Beaucaire, Béziers, Carcassonne, Narbonne, Perpignan).

FRAGILITÉS ET SYSTÈMES TERRITORIAUX

UNE TRENTAINE DE VILLES FRAGILES

Afin de mieux cerner les fragilités des villes moyennes, l'Observatoire des territoires du CGET a croisé trois critères cumulatifs :

- la dynamique démographique, via le taux de croissance annuel moyen de la population entre 2008 et 2013 ;
- la dynamique économique, via le taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 2008 et 2013 ;
- la fragilité sociale, via le taux de pauvreté en 2013.

Ce travail⁹ a permis d'identifier 30 villes moyennes particulièrement fragiles. Ces villes se situent dans des zones d'emploi elles-mêmes en difficulté ce qui peut tendre à montrer que les villes moyennes reflètent, voire accentuent, des dynamiques territoriales plus larges (voir carte).

DES TRAJECTOIRES LIÉES AUX SYSTÈMES URBAINS

L'analyse des villes moyennes au regard des systèmes territoriaux¹⁰ dans lesquels elles s'intègrent offre une perspective complémentaire. Si les métropoles sont les points nodaux de ces systèmes, les villes moyennes en sont les incontournables composantes. Plusieurs configurations sont possibles :

- l'inscription de la ville moyenne dans une dynamique métropolitaine,
- la polarisation d'un département par la ville moyenne,
- l'interrelation avec d'autres villes moyennes.

L'inscription dans une dynamique métropolitaine peut autant bénéficier que nuire à une ville moyenne. Certaines villes moyennes qui polarisent leurs départements connaissent des dynamiques vertueuses et d'autres sont pénalisées par un certain éloignement des zones d'influence majeures. Enfin, l'interrelation entre villes moyennes se nourrit autant de complémentarités que de concurrences. Ainsi, aucune de ces configurations ne semble avec évidence plus bénéfique qu'une autre ; tout dépend des complémentarités créées entre les villes moyennes et leurs systèmes urbains.

On peut à ce titre citer : les communautés d'agglomération d'Alès, de Nîmes, de Sète et de la métropole de Montpellier qui ont signé en décembre 2016 un accord pour approfondir leurs coopérations sur des sujets tels que le développement économique, la mobilité ou la culture ; Charleville-Mézières et Sedan qui font partie de la même communauté d'agglomération depuis 2013 ; ou encore le sillon lorrain qui réunit les villes et les communautés d'agglomération d'Épinal et de Thionville, aux métropoles Metz et Nancy.

Cette analyse rappelle également la nécessité de prendre en compte l'environnement régional des villes moyennes (transfrontalières, littorales, de montagne ou insulaires) qui influe nécessairement sur leurs dynamiques.

⁹ Pour chaque thématique, un score a été attribué à chaque ville moyenne en fonction du décile de sa position au sein de l'ensemble des villes moyennes. La plus-value de cette méthode est de mettre à jour un gradient de situations, qui peut permettre de mieux cerner le(s) type(s) et le degré de fragilité(s) de chaque ville moyenne.

¹⁰ UMR Géographie-cités. « Les systèmes urbains et métropolitains » réalisée par l'UMR Géographie-cités. Juin 2011.



Auteur : Annabelle Boutet (CGET)

Photos : en couverture © Altelia ;
intérieur © Lahcène Abib
Icônes : CC by Freepik

ACTION CŒUR DE VILLE : UN PLAN NATIONAL EN FAVEUR DES VILLES MOYENNES

Après les contrats de villes moyennes en 1973 et l'expérimentation « Villes moyennes témoins » en 2007, l'État a soutenu les villes moyennes via différents dispositifs. Elles ont par exemple bénéficié de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) : au 1^{er} janvier 2017, 146 communes centres et 50 intercommunalités des 203 villes moyennes ont bénéficié d'une aide au titre d'une des deux enveloppes de la DSIL, soit près de 121 millions d'euros pour 442 projets. De plus, 90 % des villes moyennes sont concernées par un contrat de ville et un peu plus de la moitié par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Considérant les villes moyennes comme une priorité nationale, le président de la République a décidé de lancer le plan « Action cœur de ville » qui engage l'ensemble du Gouvernement sur la

durée de la mandature. Il vise à créer les conditions efficaces du renouveau et du développement de ces villes en mobilisant les moyens de l'État et de ses partenaires en faveur de la mise en œuvre de projets de territoire portés par les intercommunalités et les communes centres.

Ces projets traiteront de manière combinée les sujets liés au logement, à la mobilité, au commerce, à la présence des services publics, des activités universitaires ou touristiques et porteront une attention particulière aux cœurs de ces villes et agglomérations.

EN SAVOIR PLUS

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr>
<http://www.cget.gouv.fr>



cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Jean-Benoît Albertini

Abonnez-vous à la collection **En bref** sur :
www.cget.gouv.fr/jemabonne

ISSN 2492-5012

Retrouvez la collection
En bref
www.cget.gouv.fr

Suivez-nous
@CGET_gouv
/CGETgouv