

LA REVUE

urbanisme

BRUITS DE VILLE Grand Prix de l'urbanisme 6/

PLANÈTE Habitat III 16/

L'INVITÉ Jacques Lévy 68/

www.urbanisme.fr

Hiver 2016

n°403

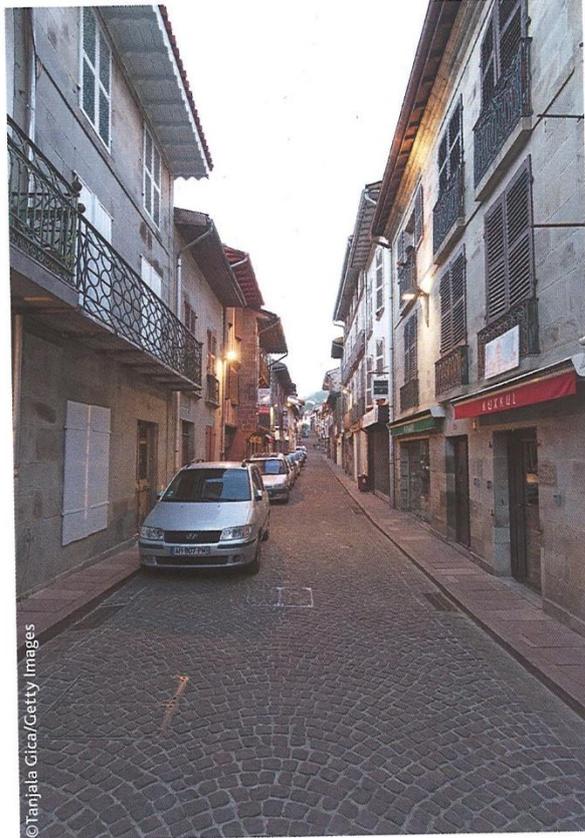
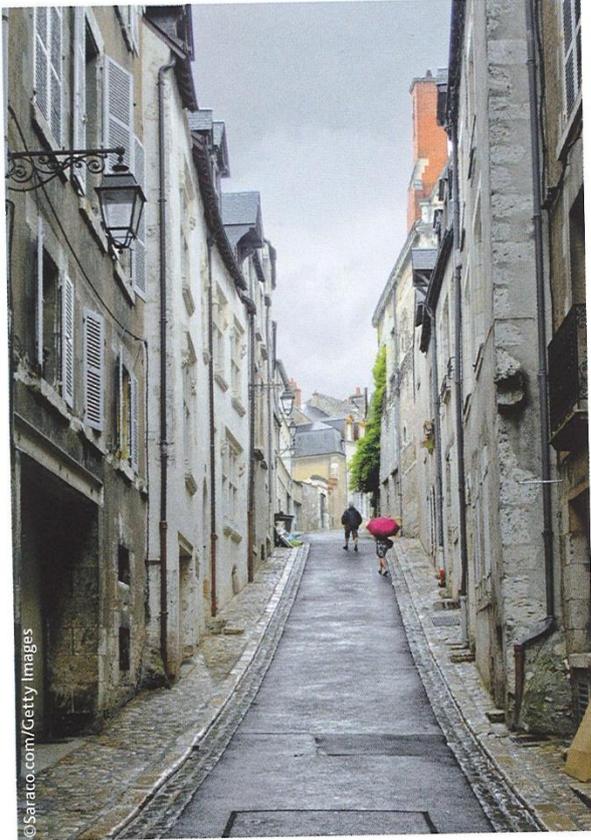
20 €

1 24 0087 460185

villes / sociétés / cultures

DOSSIER

Ces villes qu'on
dit moyennes **28/**



/ Un déclin en trompe-l'œil ?

Cet article présente quelques données pour situer et clarifier le débat actuel sur le supposé déclin des petites villes. La situation est évidemment plus complexe, alors que le constat général est celui d'une croissance démographique réelle. Sans oublier le décalage entre commune-centre et bassin de vie. Par Francis Beaucire, Ludovic Chalonge, et Xavier Desjardins

La thématique de la petite ville fait retour de façon récurrente dans le débat public. Dans les années 1970 et 1980, le thème du déclin des petites villes faisait recette, déjà, sur fond de développement concentré dans les grandes agglomérations. Rappelons-nous le scénario de l'inacceptable formulé par la DATAR qui, en 1971, faisait apparaître une France dominée par les grandes vallées industrielles et urbaines. Apparaissait alors en « blanc », c'est-à-dire dans le « vide », la France des petites villes et de leurs campagnes...

LE CADRE GÉNÉRAL

Les petites villes qui composent le *tapis urbain* de la France – entendre : les plus gros bourgs et les plus petites des villes moyennes, entre 5 000 et 30 000 habitants –, sont pour la plupart d'entre elles au centre de modestes bassins de vie à

dominante rurale. Leurs positions géographiques sont diverses par rapport aux métropoles régionales, centre de grandes aires urbaines dont les couronnes périurbaines, aires d'influence et d'attraction de ces centres urbains peuvent les englober, les tangenter ou bien les laisser *en détachement*, si l'on peut dire, c'est-à-dire, selon le vocabulaire en usage, « isolées ». À l'occasion de ce cadrage, ne sont retenues que les unités urbaines de 5 000 à 30 000 habitants qui sont centres de bassins de vie. Cela conduit à ne garder que 734 unités urbaines sur les 857 dont la population est comprise entre 5 000 et 30 000 habitants. Ces unités urbaines rassemblent près de 7,8 millions d'habitants, les 123 qui ne sont pas prises en considération rassemblent un peu plus d'un million d'habitants. Ce sont principalement des unités urbaines très proches de grandes agglomérations. Les 734 unités urbaines ainsi que les bassins de vie dont elles sont la ville principale

représentent un peu plus de 15 millions d'habitants et plus de 5 millions d'emplois. La population s'y est accrue de près de 90 000 habitants par an entre 1990 et 2008, et encore de près de 92 000 habitants entre 2008 et 2013 ; d'environ 43 000 emplois par an entre 1990 et 2008 et de 14 000 par an entre 2008 et 2013 : si le rythme de croissance de la population a été à peu près constant, il n'en a pas été de même pour les emplois. Entre 1990 et 2013, la population de ces unités urbaines a crû de plus de 10 % et la population de l'ensemble de leur bassin de vie de plus de 15 %. Dans le même temps, la croissance démographique a été de 12 % pour l'ensemble de la France métropolitaine. Voilà pour le cadre général.

QUELLE CROISSANCE ?

Comment cette croissance s'est-elle répartie entre les communes-centres, les autres communes de ces petites agglomérations, que l'on appellera banlieues par commodité, et le reste du bassin de vie dont elles forment le pôle local ? En comparant la structure de la population et de l'emploi entre communes-centres, « banlieues » et bassins de vie hors unité urbaine centrale en 1990 à ce que fut la répartition de l'évolution entre 1990 et 2008 puis 2008 et 2013, on peut prendre la mesure de la transformation des territoires de la France des basses densités.

En 1990, les communes-centres représentent environ 40 % de la population, leurs banlieues un peu plus de 13 % et le reste de leur bassin de vie près de 47 % (cf. *tableau 1 p. 33*). De 1990 à 2008, la part des communes-centres dans la croissance a nettement baissé : 15 % seulement de la croissance entre 2008 et 2013. La part des banlieues s'est maintenue, mais c'est la part du reste des bassins de vie qui a enregistré une forte croissance, les faisant passer à 70 % de la croissance entre 2008 et 2013. En d'autres termes, le poids et l'attractivité des centres ont décliné de moitié quand l'attractivité des bassins de vie s'est accrue vigoureusement, dans un contexte démographique lui-même en croissance de 16 % entre 1990 et 2013. Dans le même temps, quelle a été l'évolution de la distribution géographique des emplois ? En 1990, les communes-centres regroupent 54 % de l'emploi, leurs banlieues près de 12 % et le reste des bassins de vie 34 % (cf. *tableau 2 p. 33*). La primauté des agglomérations sort renforcée de la période 1990-2008, fixant 79 % du solde d'emplois, contre 21 % dans le reste des bassins de vie. Mais, entre 2008 et 2013, c'est un véritable renversement qui s'est opéré, les bassins de vie hors agglomération centrale fixant 60 % du solde des emplois, les communes-centres tombant à 30 % seulement, dans un contexte général, rappelons-le, non de perte d'emploi mais de croissance (+ 18 % de 1990 à 2013). D'une manière générale, et de façon étonnante si l'on se réfère au discours répandu sur le déclin des petites villes, le rapport entre emploi et population (emploi/population) ne se dégrade pas pour les centres, passant de 0,45 en 1990 à 0,50 en 2013, ce qui s'explique par la faible attraction exercée en matière de logement. Au contraire, dans le reste des bassins de vie, le rapport n'augmente pas : 0,24 en 1990 et 0,23 en 2013, la croissance de l'emploi ayant été inférieure à celle de la population.

En d'autres termes, le mouvement qui touche les petites villes est complexe : moindre attractivité en matière de

logement, mais conservation du rapport à l'emploi dans un contexte devenu peu actif et malgré la perte de la primauté au cours de l'évolution la plus récente ; d'un autre côté, la dispersion de la population a contribué à déconcentrer les services domestiques, ce qui explique en partie le désastre bien visible enregistré par les centres-villes.

Finalement, les mutations de la distribution géographique de l'emploi et des services dans les grandes agglomérations au profit des premiers anneaux de leur couronne périurbaine ne se sont-elles pas manifestées pareillement dans les plus petits foyers structurant les plus modestes des bassins de vie ? C'est ensuite le potentiel de la clientèle de proximité des services centraux, c'est-à-dire leur densité, qui fait la différence entre des centres-villes encore actifs dans les grandes villes et des centres en voie de désertification commerciale dans les petites villes, un même processus marquant cependant les territoires denses et les espaces de faible densité. Comme si le déclin commercial, visible et choquant eu égard à nos références culturelles, masquait l'ensemble d'une mutation généralisée à tous les territoires.

UN RELAIS DE LA MÉTROPOLÉ ?

Entre 2008 et 2013, pour plus de six petites villes sur dix, la population s'accroît, tout comme pour l'ensemble de leur bassin. Pour 14 % des petites villes, la baisse de la population de l'unité urbaine est compensée par une hausse plus importante de la population des communes rurales de leur bassin de vie.

Autrement dit, les bassins de vie des petites villes sont en croissance démographique dans près de trois quarts des cas. Il paraît donc abusif de parler d'un effondrement généralisé des territoires non métropolitains.

Parmi les bassins de vie qui déclinent à la fois dans les petites villes et leurs marges rurales, la baisse est presque toujours beaucoup

plus prononcée dans la petite ville que dans sa périphérie. Autrement dit, la petite ville n'est pas le simple reflet du déclin de certains bassins de vie : elle en est le « miroir grossissant ». Le cas de Bar-le-Duc est tout à fait typique de cette situation. La commune perd régulièrement des habitants : elle passe de plus de 19 000 habitants à moins de 16 000 habitants en 2013. La chute est un peu moins brutale pour l'unité urbaine : près de 23 000 en 1975 pour se stabiliser à un peu plus de 19 200 depuis 2008. La population extérieure à la petite ville augmente légèrement : 11 150 en 1975 à 12 300 en 1990. Depuis, elle est stable.

L'évolution démographique de ces petites villes est contrastée selon le zonage en aire urbaine réalisée par l'INSEE. Entre 1990 et 2013, la population des 337 unités urbaines comprises dans ■■■

L'EXEMPLE DE CASTELNAUDARY (AUDE)

Le bassin de vie de Castelnaudary gagne des habitants : il passe de 20 000 habitants en 1990 à près de 24 500 en 2013. Dans le même temps, la population de l'unité urbaine reste stable, autour de 12 000 habitants. La population de la commune-centre décline légèrement, autour de 11 500 entre 2008 et 2013. Visuellement, le centre se meurt. Une grande zone d'activité périphérique s'est déployée au sud de la ville. Pour acheter du cassoulet aujourd'hui, les touristes aussi préfèrent la périphérie. Un exemple de petite ville qui perd, dans un bassin de vie... qui gagne. / X. D.

■ la couronne périurbaine ou dans un espace multipolarisé par de grandes agglomérations s'accroît de 24 %, contre seulement 3 % pour les autres unités urbaines. Cette moindre attractivité des unités urbaines éloignées des grandes villes résulte fortement de leur moindre capacité à retenir des habitants qui choisissent de s'éloigner de quelques kilomètres : en effet, elles ne captent que 13 % de la croissance démographique de leur bassin de vie quand les petites villes dans l'orbite immédiate d'une grande en captent près de la moitié.

Pour la dernière période intercensitaire, entre 2008 et 2013, on peut distinguer l'évolution démographique des petites villes et de leur bassin de vie selon le lien de proximité qu'elles entretiennent avec des pôles plus importants. Sont distinguées les villes dans la couronne d'un des dix pôles de plus de 500 000 habitants, des villes situées dans la couronne d'un pôle urbain, centre d'une aire urbaine de moindre importance, et enfin les villes situées hors de tout pôle urbain, qualifiées d'isolées. Dans l'ensemble des lectures que l'on peut faire de la répartition des unités urbaines et des bassins de vie qui leur sont associés selon leur position géographique vis-à-vis des grandes aires urbaines, on peut interroger les différentes figures du déclin urbain et territorial.

D'abord, la part des unités urbaines et des bassins de vie associés inclus dans les plus grandes aires urbaines et qui déclinent s'élève à 12 % pour les unités urbaines, à 8 % pour les bassins de vie associés, contre respectivement 40 % pour les unités urbaines et 25 % pour les bassins de vie isolés. Comme on le voit, la proximité d'un grand pôle n'est pas une garantie absolue de croissance démographique. Inversement, les petites unités urbaines et leurs bassins de vie à l'écart des aires urbaines ne sont pas condamnés à un irrésistible déclin : 60 % des unités urbaines croissent, ainsi que 16 % des bassins de vie dont la croissance des campagnes fait plus que compenser le déclin urbain, soit les trois quarts de ces territoires en croissance d'une façon ou d'une autre.

Dans ces conditions, il serait excessif de ne voir dans la croissance démographique des petites villes que le contre-effet « rebond » de la croissance des métropoles les plus grandes. En effet, la carte de l'évolution démographique des petites villes fait émerger un effet régional. Les petites villes en déclin sont situées principalement dans la France du Nord-Est, sur les bordures du Massif Central et dans des zones de moyenne montagne. Ainsi, à travers la situation des petites villes, on repère la vitalité économique différenciée des régions dans lesquelles elles s'inscrivent.

DES SPÉCIFICITÉS ?

Existe-t-il alors une spécificité des petites villes, une forme de fatalité de leur « strate démographique » qui serait malmenée par les mutations socio-économiques en cours, pilotées depuis les métropoles ? Dans l'ensemble des petites villes, il est difficile de confirmer un effondrement généralisé. Quelques petites villes connaissent néanmoins des baisses démographiques marquées, dues à une insertion dans des régions elles-mêmes économiquement en crise. Les petites villes ne sont donc véritablement spécifiques ni au regard des dynamiques socio-économiques qui les affectent ni par les « régimes d'urbanisation » qu'elles connaissent. Elles se distinguent toutefois par la manière dont elles en sont affectées. Les difficultés économiques locales y sont d'autant plus durement ressenties que la diversité des activités qui pourraient compenser la fermeture d'une usine ou d'un service est faible voire nulle. Les forces économiques, sociales et symboliques qui pourraient sauver les centralités historiques dans les domaines du commerce, des services et même du logement face à la mécanique dispersive de la civilisation automobile y sont beaucoup plus faibles et fort rarement soutenues par l'action publique locale, sinon dans le discours. / **Francis Beaucire, Ludovic Chalonge et Xavier Desjardins**

LE BASSIN DE VIE, MÉTHODES ET DÉBATS

Le bassin de vie est défini par l'INSEE. Il constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. On délimite son contour en plusieurs étapes. On définit tout d'abord un pôle de services comme une commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires. Cette gamme d'équipements a été retenue car elle n'est pas présente sur tout le territoire et joue donc un rôle plus structurant. Les zones d'influence de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route, à heure

creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche proposant cet équipement. Les équipements intermédiaires mais aussi les équipements de proximité sont pris en compte.

Le bassin de vie est souvent critiqué parce qu'il méconnaîtrait les pratiques réelles de déplacement. Il est bien exact que les gens ne vont pas toujours au plus court pour des raisons de commodité (on préfère l'équipement le plus commode situé sur le déplacement vers le travail par exemple) ou par choix (parce que l'achalandage d'un commerce est plus intéressant

un peu plus loin). Ainsi les bassins ont toujours été poreux. Leur degré de porosité est plus élevé pour les bassins de vie urbains et il augmente certainement avec le temps, à mesure que s'est banalisé l'usage de l'automobile. Néanmoins, la distance reste toujours une donnée terrestre difficilement dépassable et les recherches sur les pratiques réelles de déplacement dans les espaces de faible densité ont bien montré que la proximité, certes automobile, est une réalité sociale¹.

¹ Cf. Francis Beaucire, Erwann Minvielle et Ludovic Chalonge, « La mobilité alternante n'est pas dominée par de longues navettes infligées aux actifs », *La Revue foncière*, n° 12, juillet-août 2016.

Les tableaux ne concernent que les 734 unités urbaines comprenant entre 5 000 et 30 000 habitants en 2013 et constituant la ville principale d'un bassin de vie (BV). 123 unités urbaines (UU) de la même strate démographique ne sont donc pas prises en compte dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 1 : Répartition géographique de la population en 1990 et de sa croissance entre 1990 et 2013

	1990	1990-2008	2008-2013
Communes-centres	39,9 %	23,4 %	15,3 %
Banlieues	13,5 %	15,5 %	14,6 %
Reste des bassins de vie	46,6 %	61,1 %	70,1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Tableau 2 : Répartition géographique de l'emploi en 1990 et de sa croissance entre 1990 et 2013

	1990	1990-2008	2008-2013
Communes-centres	54,5 %	61,1 %	29,6 %
Banlieues	11,5 %	18,1 %	10,8 %
Reste des bassins de vie	34,0 %	20,8 %	59,6 %
Total	100 %	100 %	100 %

(*) Les petites villes dans l'orbite d'une métropole sont les unités urbaines de 5 000 à 30 000 habitants, unité urbaine principale de leur bassin de vie, qui sont incluses dans la couronne périurbaine d'un des dix pôles urbains de plus de 500 000 habitants. Ce sont les couronnes de Paris, Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Douai-Lens, Bordeaux, Nantes, Toulon.

Les petites villes dans l'orbite d'une ou plusieurs villes moyennes sont les unités urbaines de 5 000 à 30 000 habitants, unité urbaine principale de leur bassin de vie, qui sont incluses dans la couronne périurbaine d'un pôle urbain de moins de 500 000 habitants ou qui sont multipolarisées.

Les petites villes isolées sont les unités urbaines de 5 000 à 30 000 habitants, unités urbaines principales de leur bassin de vie, considérées par l'INSEE comme de « petits pôles » (s'il compte plus de 5 000 emplois) ou des « unités urbaines isolées ».

Les quelques unités urbaines formant à elles seules un bassin de vie sont dans la première catégorie du tableau quand elles sont en croissance, dans la dernière quand elles sont en décroissance.

Tableau 3 : Typologie des petites villes selon leur évolution démographique et leur lien à une grande ville entre 2008 et 2013 (*)

		Nombre	Dont petites villes dans l'orbite d'une métropole	Dont petites villes dans l'orbite d'une ou plusieurs villes moyennes	Dont petites villes isolées	% de la population de la catégorie de BV	% des emplois de la catégorie de BV
Bassin de vie en croissance	UU en croissance Reste BV en croissance	454	61 (84 %)	219 (61 %)	174 (57 %)	60 %	55 %
	UU en croissance Reste BV en décroissance	12	3 (4 %)	4 (1 %)	5 (2 %)	2 %	1 %
	UU en décroissance Reste BV en croissance	105	3 (4 %)	53 (15 %)	49 (16 %)	15 %	17 %
Bassin de vie en décroissance	UU en croissance Reste BV en décroissance	9	1 (1 %)	60 (17 %)	29 (10 %)	1 %	1 %
	UU en décroissance Reste BV en croissance	90	0	5 (1 %)	4 (1 %)	16 %	18 %
	UU en décroissance Reste BV en décroissance	64	5 (7 %)	17 (5 %)	42 (14 %)	7 %	8 %
Total général		734	73 (100 %)	358 (100 %)	303 (100 %)	100 %	100 %