



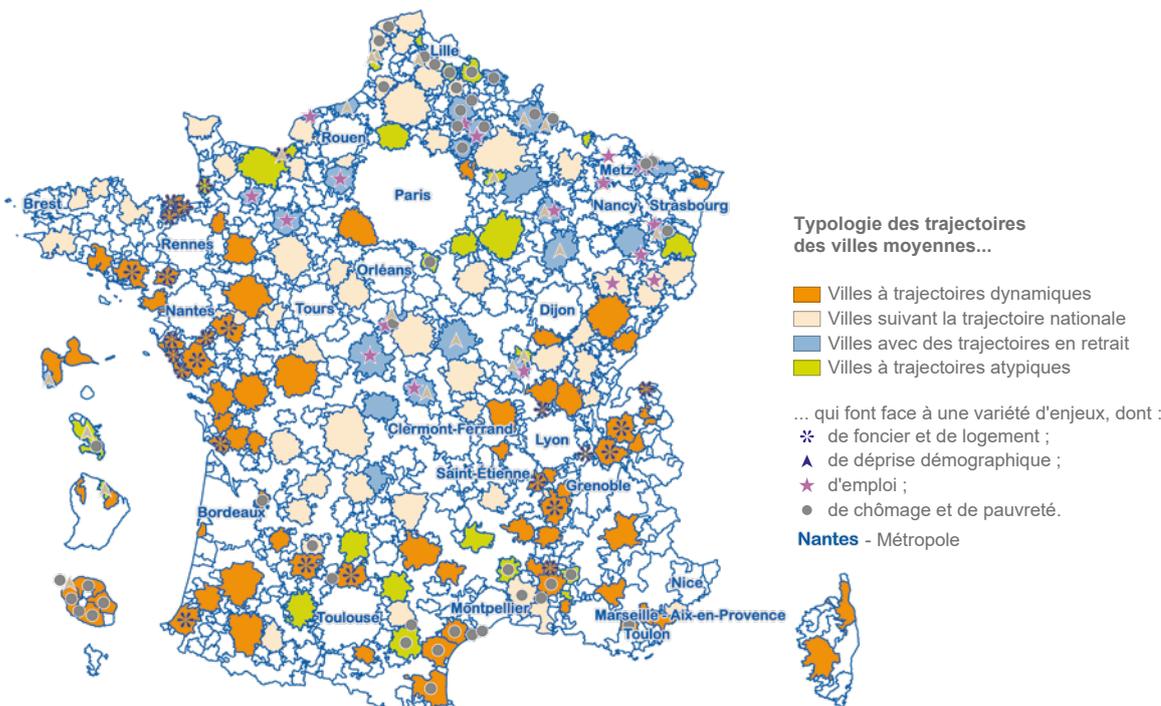
La revanche des villes moyennes, vraiment ?

La « revanche des villes moyennes » suscite depuis la pandémie de Covid-19 de multiples débats : ces « villes à taille humaine » seraient le gage d'une qualité de vie retrouvée et bénéficieraient d'un regain d'attractivité, alimenté par les départs des grandes villes et les possibilités accrues de travailler à distance. Qu'en est-il vraiment et comment objectiver ces dynamiques ?

Le travail mené sur 202 villes moyennes françaises souligne qu'elles étaient, pendant la dernière décennie, des territoires plutôt dynamiques sur les plans de la démographie, de l'emploi et des prix de l'immobilier, mais toutefois moins que les métropoles. En effet, une large part a connu des trajectoires plus favorables que la trajectoire nationale (85 des villes étudiées telles Bayonne, Chambéry, Vannes ou Sète). Seules 16 % d'entre elles, comme Châteauroux, Épinal ou Sedan, ont connu des trajectoires « en retrait » sur la dernière décennie. Néanmoins, leurs pôles urbains sont nettement moins dynamiques que leurs couronnes, ce qui les distingue des métropoles. Ainsi, 45 % des villes moyennes comme Aurillac, Évreux ou Rochefort ont connu une baisse de population dans leur pôle alors que leur couronne était en croissance. Par ailleurs, les trajectoires des villes moyennes renvoient à des déterminants macro-régionaux bien connus (attractivité générale de l'ouest de la France ou difficultés liées à l'emploi dans le quart nord-est par exemple), mais qui ne résument toutefois pas toute leur hétérogénéité. L'ensemble dessine une géographie de leurs trajectoires et enjeux saillants (voir carte 1).

Il est difficile de conclure, à ce stade, à un effet positif général de la pandémie sur ces villes moyennes, même s'il est notable que la dynamique d'emploi ces deux dernières années y est légèrement plus favorable que dans les métropoles. La crise n'a que rarement été synonyme de rupture pour ces territoires. On peut toutefois noter que des villes comme Nevers ou Vierzon, « en retrait » pendant la décennie précédente, ont par exemple créé plus de 3 % d'emploi entre 2019 et 2021.

Carte 1 – Dynamiques et enjeux saillants des villes moyennes avant la pandémie



Lecture : cette carte présente une typologie des trajectoires des villes moyennes en matière de démographie (2008-2018), d'emploi (2009-2019) et de prix sur le marché de l'immobilier (2010-2019) pendant la décennie avant la pandémie, ainsi que les enjeux saillants d'une partie d'entre elles (voir encadré 2, p. 7).

Source : France Stratégie à partir des données Acoos, Insee et Cerema

Coline Bouvart

Département
Travail emploi compétences

Philippe Frocain

Département Économie

Claire Rais Assa

Département Développement
durable et numérique

Cyril Gomel*

Conseiller scientifique

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Depuis la pandémie de Covid-19, les villes moyennes sont au centre d'une attention renouvelée. Elles ont par ailleurs fait l'objet d'un intérêt des pouvoirs publics, notamment au travers du programme « Action cœur de ville » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, lancé fin 2017. Elles jouissent en outre d'une image positive auprès des Français. Plus de 80 % d'entre eux considèrent ainsi qu'habiter dans une ville de taille moyenne est préférable au fait d'habiter dans une grande métropole¹. Les villes moyennes bénéficiaient déjà de représentations très positives avant la pandémie² et l'essor du télétravail, notamment, pourrait

permettre que cette attractivité se renforce, avec des retombées concrètes dans les territoires. Ces villes pourraient par exemple profiter de la volonté de déménager des Français, qui concerne particulièrement les ménages des grandes agglomérations (30 % des ménages des grandes agglomérations, contre 21 % dans les autres villes de plus de 100 000 habitants). Plus largement, depuis la pandémie, les villes moyennes sont souvent présentées comme pouvant répondre aux aspirations des Français : obtenir une meilleure qualité de vie et se rapprocher de la nature, avec une attention renouvelée aux jeunes générations³.

Encadré 1 – Panel de villes moyennes

Le panel de villes⁴ considéré dans le cadre de ce travail est construit à partir d'une approche multicritère en actualisant une définition proposée par le CGET⁵ (2018). La sélection des communes-centres des villes moyennes est réalisée à partir du croisement des critères suivants :

- appartient à une unité urbaine (tache urbaine au sens de l'Insee) de plus de 20 000 habitants ;
- est de catégorie « commune-centre » au sein du zonage en aire d'attraction des villes de l'Insee et compte plus de 10 000 habitants ;
- est hors de l'aire d'attraction des villes des 22 métropoles institutionnelles⁶.

Deux départements (Creuse et Lozère) ne comptant pas d'unité urbaine de plus de 20 000 habitants, leurs chefs-lieux (respectivement Guéret et Mende) sont considérés comme des villes moyennes. Cela conduit à retenir 202 villes moyennes (dont 190 en France métropolitaine).

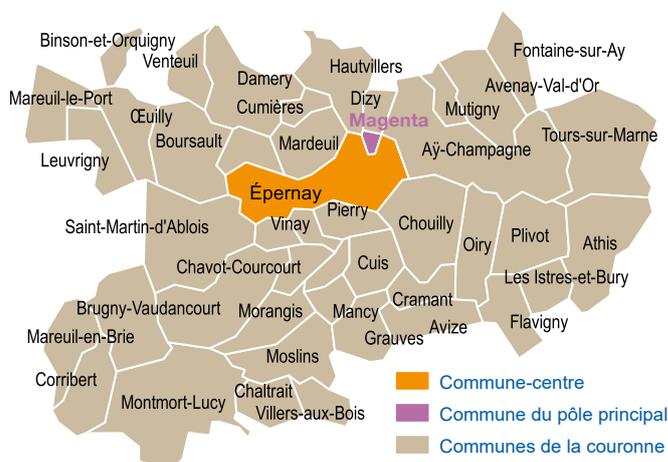
Maille d'analyse

Différentes mailles géographiques sont considérées dans l'analyse :

- la maille de l'aire d'attraction des villes que l'on désignera ci-après à des fins de simplification, sous le nom de « villes moyennes » ;
- la maille inférieure à celle de l'aire d'attraction des villes, composée :

- du pôle urbain, constitué de la commune-centre, des autres communes du pôle principal et des communes d'un pôle secondaire. Dans 54 % des cas, le pôle est constitué uniquement de la commune-centre et, dans 27 % des cas, de la commune-centre et d'une seule commune. Seules 11 villes moyennes ont une commune-centre moins peuplée que l'ensemble des autres communes du pôle⁷.
- de la couronne, qui regroupe l'ensemble des communes de l'aire d'attraction situées à l'extérieur du pôle.

Schéma 1 – Exemple de l'aire d'attraction d'Épernay



Lecture : le pôle d'Épernay est constitué des communes d'Épernay et de Magenta, et sa couronne des 43 communes représentées en beige.

Source : France Stratégie à partir de la base des aires d'attraction des villes (Insee)

1. Ifop (2021), « Baromètre des territoires sur l'attractivité des villes moyennes – Vague 2021 », juillet.

2. Ipsos et Villes de France (2019), « Baromètre des territoires 2019 ».

3. La présente note et la Note d'analyse n° 107 « Villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ? » sont publiées conjointement.

4. Ce panel n'a pas vocation à établir une définition des villes moyennes françaises, mais sert à la caractérisation de leurs trajectoires.

5. Commissariat général à l'égalité des territoires (2018), *Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, Paris, La Documentation française, mars.

6. Soit : Paris, Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse et Tours.

7. Ces communes sont les suivantes : Aube, Bayonne, Cannes-Antibes, Douai, Lens-Liévin, Montbéliard, Roussillon, Saint-Hilaire-de-Riez, Saint-Omer, Trouville-sur-Mer, Valenciennes.



Bien que la plupart des études s'accordent sur le fait que les villes moyennes constituent la strate des villes comprise entre les métropoles et les territoires à dominante rurale, aucune définition ne constitue une référence partagée. Pour ce travail réalisé dans le cadre d'une mission⁸ confiée à France Stratégie par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, la notion de « ville moyenne » est utilisée pour faire référence à un pôle urbain (composé de la commune-centre et, s'il y en a, des autres communes du pôle principal) et à sa couronne (aire d'attraction des villes au sens de l'Insee). Un panel de 202 villes moyennes situées en dehors de l'aire d'attraction des 22 métropoles institutionnelles est considéré (voir encadré 1 page précédente). Les aires d'attraction des villes moyennes étudiées représentent environ un tiers de la population nationale, part stable depuis cinquante ans, et de l'emploi (dont 37 % de l'emploi industriel)⁹. En comparaison, les métropoles concentrent environ 47 % de la population française, 54 % des emplois et 43 % des emplois industriels.

Ce travail de France Stratégie propose une typologie des trajectoires des villes moyennes françaises au cours de la dernière décennie et discute les effets de la pandémie sur ces dynamiques¹⁰.

DES DYNAMIQUES CONTRASTÉES AVANT LA PANDÉMIE ENTRE PÔLES ET COURONNES DES VILLES MOYENNES

Les dynamiques en France entre la crise de 2008 et la pandémie

Si l'année 2020 a été marquée par une double crise sanitaire et économique, inédite par son ampleur, et touchant les territoires à des degrés divers¹¹, elle a interrompu une période de relative croissance économique. L'entre-deux-crisis en France (2009-2019) peut en effet, au regard de l'évolution de l'emploi, se décomposer en une période de stagnation suite à la crise économique mondiale (0,2 % de création d'emplois par an entre 2009 et 2014), suivie d'une embellie caractérisée par une forte création d'emplois (1,3 % par an entre 2014 et 2019).

Par ailleurs, le marché immobilier résidentiel, dont les évolutions peuvent constituer un second indicateur de l'attractivité globale des territoires considérés, présente également deux phases marquées¹², qu'une analyse menée avec le concours du Cerema permet de distinguer¹³ :

- entre 2010 et 2015, les prix médians d'un bien familial type (les maisons anciennes de quatre pièces) sont globalement en baisse à l'échelle nationale ;
- après 2015, le marché de l'immobilier redevient dynamique et les prix augmentent.

Malgré la reprise observée après 2015, le prix médian pour ce bien type est en baisse de 1,3 % au niveau national sur ces deux périodes cumulées.

La localisation de la population française, quant à elle, ne suit pas les cycles conjoncturels. La part de la population française résidant dans les villes moyennes est stable depuis les années 1970 (environ 35 % de la population), alors que celle des métropoles actuelles augmente légèrement (passant d'environ 43 % en 1968 à 47 % en 2018). Les autres aires d'attraction des villes, de strates démographiques inférieures, ainsi que les espaces en dehors de toute aire d'attraction de ville, ont vu leur poids relatif diminuer progressivement dans les cinquante dernières années¹⁴.

Sur la décennie avant la pandémie, les villes moyennes¹⁵ apparaissent globalement plus dynamiques que la médiane nationale (voir graphique 1, page suivante) : en effet, environ deux tiers des villes étudiées ont connu des dynamiques supérieures à la médiane nationale calculée sur les 700 aires d'attraction des villes, que l'on considère l'emploi, la démographie ou l'évolution des prix de l'immobilier. Et parmi les villes moyennes, 83 (soit 45 %) ont même une dynamique supérieure à la médiane nationale pour les trois indicateurs.

Ce diagnostic est toutefois moins favorable quand on compare les villes moyennes aux métropoles¹⁶. Le pôle et sa couronne ne forment par ailleurs que rarement un ensemble homogène. Par exemple, le constat d'un phénomène

8. La lettre de mission ainsi que les annexes méthodologiques, les tableaux de données et la liste des auditions menées sont disponibles sur le [site de France Stratégie](#).

9. Rassemblant environ 35 % de la population française depuis les années 1970, 31 % des emplois et 30 % des emplois de la sphère productive en 2019.

10. L'accès à certaines données utilisées dans le cadre de cette publication a été réalisé au sein d'environnements sécurisés du Centre d'accès sécurisé aux données – CASD (Réf. 10.34724/CASD).

11. Bouvart C., Dherbécourt C., Flamand J. et Le Hir B. (2021), « L'emploi en 2020 : géographie d'une crise », *La Note d'analyse*, n° 100, France Stratégie, avril.

12. L'évolution du nombre d'emplois salariés privés par territoire et les prix de l'immobilier sont deux variables peu corrélées (leur coefficient de corrélation est de 27 %).

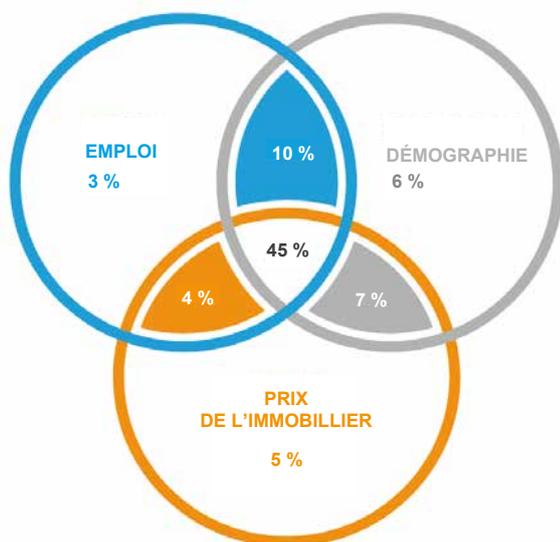
13. Les analyses portent sur les données hors Alsace-Moselle de 264 264 transactions effectuées dans les villes moyennes entre 2015 et 2019, contre 241 162 dans les métropoles. Entre 2015 et 2019, cinq villes moyennes avaient réalisé moins de 400 transactions (Alberville, Millau, Pontarlier, Sedan, Tergnier) et quatre villes moyennes plus de 3 000 (Angoulême, Dunkerque, Narbonne et Quimper). À titre de comparaison, toutes les métropoles ont mené à bien plus de 2 600 transactions sur la même période.

14. La part de la population vivant dans les autres aires d'attraction des villes est passée de 13,4 % en 1968 à 11,5 % en 2018, et celle vivant en dehors d'une aire d'attraction de ville de 8,8 % à 6,7 % sur la même période.

15. Seules 183 des 202 villes moyennes du panel sont comptabilisées dans cette analyse croisée des indicateurs d'emploi, de démographie et de prix immobiliers, ces derniers n'étant pas disponibles pour les territoires ultramarins et les villes moyennes d'Alsace.

16. Pour chaque indicateur, 21 métropoles sur les 22 sont au-dessus de la médiane nationale : Rouen est en dessous pour l'emploi, Nancy pour la démographie et Orléans pour les prix de l'immobilier.

Graphique 1 – Diagramme de Venn des villes moyennes* plus dynamiques que la médiane



* Villes moyennes hors Dom et hors Alsace, les données de prix immobiliers n'étant pas disponibles pour ces territoires.

Lecture : dans chaque cercle sont comptabilisées les villes moyennes ayant connu une dynamique supérieure à la médiane de la distribution des aires d'attraction des villes au niveau national sur chacune des trois composantes, soit : un taux de croissance annuel de l'emploi salarié privé supérieur à 0,0 %, un taux de croissance de la population supérieur à 0,5 %, et un taux d'évolution des prix de l'immobilier supérieur à -1,3 %. Au centre, 83 villes moyennes combinent les trois conditions.

Source : France Stratégie

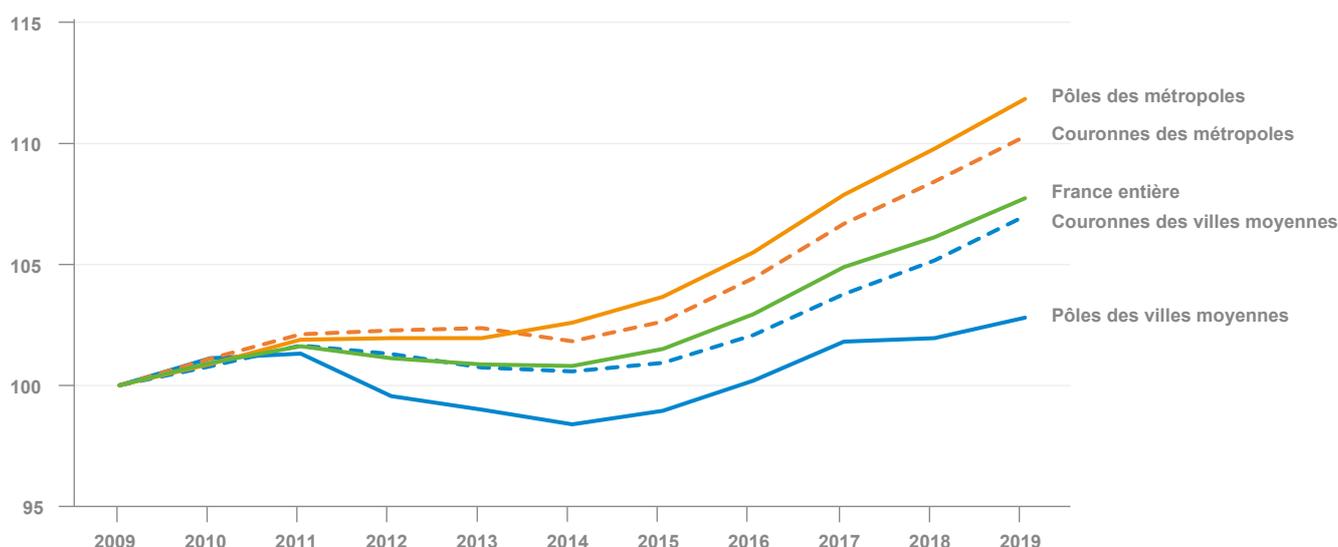
important de vacance de logements et de locaux commerciaux spécifiquement dans les quartiers de centre-ville des villes moyennes a été l'un des déclencheurs de la politique ayant mené au programme « Action cœur de ville »¹⁷. Ces éléments soulignent l'intérêt d'analyser séparément les espaces au sein d'une même aire d'attraction.

Des divergences notables entre les pôles et leurs couronnes

En matière de démographie, la France connaît sur la dernière décennie une croissance de sa population (4,3 % entre 2008 et 2018), particulièrement concentrée dans les couronnes (8,5 % pour les couronnes métropolitaines et 6,1 % pour les couronnes des villes moyennes). La croissance totale de la population dans les pôles a été plus faible : 5,1 % pour les métropoles et 0 % pour les villes moyennes. Ainsi, entre 2008 et 2018, 45 % des villes moyennes ont subi une baisse de population dans leurs pôles alors que leurs couronnes étaient en croissance (Aurillac, Évreux ou Rochefort par exemple) et seulement 1 % pour la situation inverse (Mazamet, Saint-Benoît), ce qui souligne un déficit structurel d'attractivité résidentielle des pôles.

La croissance de l'emploi et des prix de l'immobilier ces dernières années ne s'est pas non plus répartie équitablement au sein des différents types d'espaces, les métropoles concentrant l'essentiel des créations d'emploi (voir graphique 2)

Graphique 2 – Évolution de l'emploi salarié privé entre 2009 et 2019

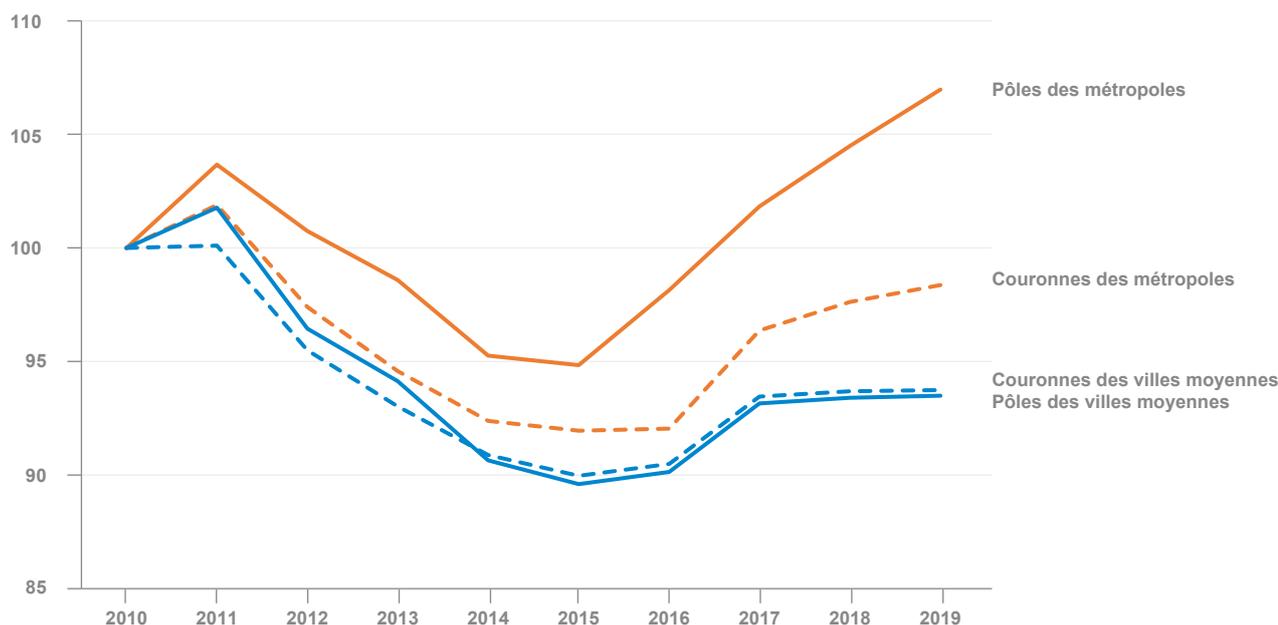


Lecture : entre 2009 et 2019, toutes les strates de ville connaissent une évolution positive de leur emploi salarié privé, représenté en base 100 en 2009. Les pôles des métropoles, en orange, ont vu leur emploi augmenter de plus de 11 %.

Source : France Stratégie à partir des données Acoos (Urssaf)

17. En 2018, le taux de vacance de logements en France était de 8,2 % et 84 pôles des villes moyennes parmi les 202 étudiées présentaient un taux de vacance supérieur à 11,2 % (troisième quartile de la distribution de l'ensemble des communes). Données de l'Observatoire des territoires, calculs de France Stratégie. Pour ce qui est de la vacance commerciale, elle est passée de 7,2 % en 2012 à 11,1 % en 2017 en centre-ville (hors Île-de-France) et ce taux dépasse 10 % dans 62 % des centres-villes observés (Palmarès Procos 2018 des centres-villes commerçants les plus dynamiques).

Graphique 3 – Évolution des prix médians des maisons anciennes de quatre pièces*



* Maisons de quatre pièces ayant été construites il y a plus de trois ans.

Lecture : entre 2010 et 2019, le prix médian des maisons de quatre pièces a augmenté de 7,0 % dans les pôles des métropoles.

Source : France Stratégie et Cerema à partir des données DV3F

et des hausses de prix de l'immobilier (voir graphique 3). S'agissant de l'emploi, les pôles des métropoles ont été légèrement plus dynamiques que leurs couronnes dans la décennie précédant la crise du Covid-19 (croissance de l'emploi d'environ 12 % contre 10 %). En revanche, l'emploi a été en moyenne nettement plus dynamique dans les couronnes des villes moyennes (7 %) que dans leurs pôles (3 %). Ce plus fort dynamisme se retrouve dans 63 % des villes moyennes, alors que dans un quart des villes moyennes les dynamiques d'emploi des pôles et des couronnes sont similaires (le plus souvent dans le cas de villes moyennes dynamiques). Dans 23 % des cas, l'emploi dans la couronne a même augmenté alors qu'il a baissé dans le pôle urbain (par exemple à Blois ou à Saint-Brieuc¹⁸). L'inverse s'observe dans 13 % des cas (comme à Carpentras ou à Saint-Benoît¹⁹).

S'agissant des prix de l'immobilier, ils ont été plus dynamiques de 2010 à 2019 dans les métropoles que dans les villes moyennes. Dans les métropoles, ils ont augmenté de 7 % dans les pôles, et baissé de presque 2 % dans les

couronnes. Dans les villes moyennes, ils ont baissé d'environ 6,5 % dans les pôles comme dans les couronnes. Au total, en 2019, les prix médians des maisons anciennes de quatre pièces restent significativement plus élevés dans les métropoles que dans les villes moyennes (207 000 euros contre 155 000 euros), que ce soit dans les pôles ou dans les couronnes (voir graphique 3). Surtout, cet écart entre villes moyennes et métropoles tend à s'accroître entre 2015 et 2019. En 2019, dans le cas des villes moyennes, le prix médian des maisons anciennes de quatre pièces s'établit à un niveau similaire dans les pôles comme dans les couronnes, alors que dans les métropoles les prix médians dans les couronnes sont 25 % moins élevés.

En résumé et pour les trois indicateurs observés, les villes moyennes ont été moins dynamiques que les métropoles sur la décennie d'avant-Covid. C'est particulièrement vrai pour leurs pôles : baisse de 6,5 % des prix médians de l'immobilier, stagnation de la population, croissance de 3 % de l'emploi, alors que pour les métropoles l'augmentation a été respectivement de 7 %, 5 % et 12 %.

18. Avec respectivement des évolutions de l'emploi de -1,8 % et -0,8 % dans leurs pôles et de 1,4 % et 1,5 % dans leurs couronnes.

19. L'emploi dans leurs pôles a augmenté respectivement de 1,0 % et 1,8 % quand il a baissé dans leurs couronnes respectivement de -1,3 % et -2,1 %.

UNE TYPOLOGIE DES VILLES MOYENNES POUR RENDRE COMPTE DE LA VARIÉTÉ DES TRAJECTOIRES

Ces évolutions de l'emploi, des prix immobiliers et de la démographie en France occultent les divergences de trajectoire rencontrées par les territoires. Tous n'ont pas connu les mêmes évolutions et l'impact de la pandémie ne peut s'évaluer qu'à l'aune de leurs situations et dynamiques propres. Réaliser une typologie des trajectoires des villes moyennes répond à cet objectif d'objectivation des phénomènes de long terme à l'œuvre dans ces villes. À partir du croisement de trois indicateurs : trajectoire démographique, évolution de l'emploi salarié privé et dynamique des prix sur le marché de l'immobilier résidentiel (voir encadré 2), les 202 villes moyennes identifiées sont regroupées dans quatre catégories (voir carte 2) :

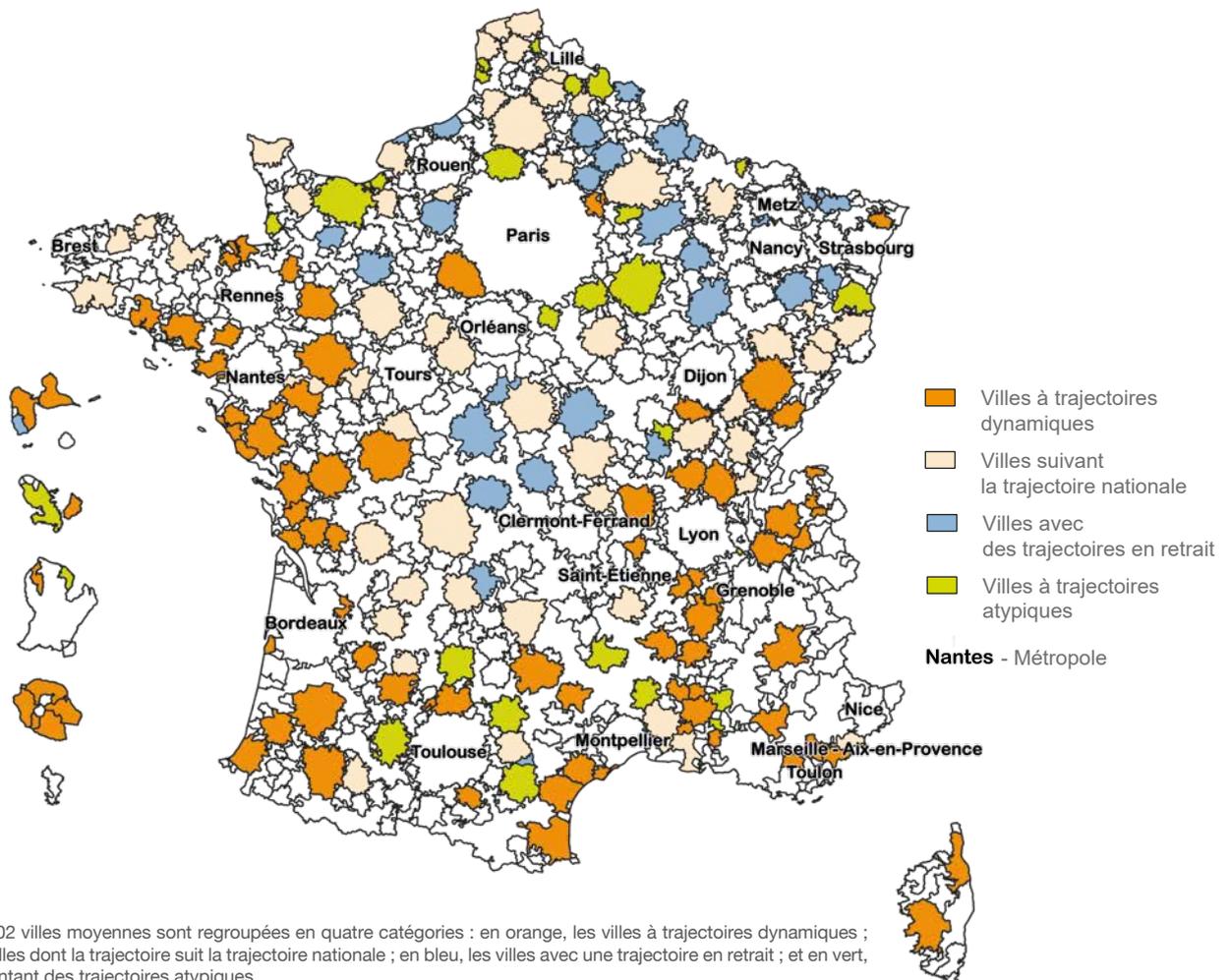
- les villes à trajectoires dynamiques, c'est-à-dire connaissant des trajectoires positives des trois indicateurs et

supérieures à la trajectoire nationale pour au moins deux d'entre eux (85 villes) ;

- les villes avec une trajectoire similaire aux tendances nationales (55 villes) ;
- les villes avec une trajectoire en retrait, c'est-à-dire avec des trajectoires en deçà des évolutions nationales (33 villes) ;
- les villes aux trajectoires atypiques, c'est-à-dire avec des variations contrastées des différents indicateurs (29 villes).

Les villes ayant une trajectoire dynamique représentent 42 % des villes moyennes étudiées (40 % de la population des villes moyennes) ; elles sont majoritairement situées sur le littoral atlantique (comme Bayonne, Rochefort ou Royan), le pourtour méditerranéen (de Sète à Perpignan), la vallée du Rhône (par exemple Valence ou Orange) et la

Carte 2 – Typologie des trajectoires des villes moyennes pendant la décennie avant la pandémie



Lecture : les 202 villes moyennes sont regroupées en quatre catégories : en orange, les villes à trajectoires dynamiques ; en beige, les villes dont la trajectoire suit la trajectoire nationale ; en bleu, les villes avec une trajectoire en retrait ; et en vert, les villes présentant des trajectoires atypiques.

Source : France Stratégie à partir de données Insee (recensement de la population), Urssaf (Acos) et Cerema (DV3F)



Encadré 2 – Méthodologie*

Analyse des trajectoires des villes moyennes

La typologie des trajectoires des villes moyennes avant la pandémie est construite à partir du croisement de trois familles d'indicateurs :

- *démographie (2008-2018) : taux de croissance de la population, solde migratoire, solde naturel à partir du recensement de la population (Insee) ;*
- *emploi (2009-2019) : taux de croissance annuel de l'emploi salarié privé (hors agriculture) à partir des données Acoff (Urssaf) ;*
- *marché de l'immobilier résidentiel (2010-2019) : prix médian du bien type retenu (maisons anciennes de quatre pièces) en 2015-2019 (plusieurs années sont cumulées pour avoir suffisamment de transactions) et taux d'évolution annuel du prix médian entre les périodes 2010-2014 et 2015-2019 (partenariat entre France Stratégie et le Cerema).*

Un score (A, B ou C) est attribué aux villes moyennes sur chacune de ces familles d'indicateurs selon leur dynamique par rapport à la tendance nationale (supérieure, similaire ou inférieure). Quatre types de trajectoires sont alors définis :

- *les trajectoires dynamiques, pour les villes ayant trois A, ou deux A et un B sur les trois indicateurs ;*
- *les trajectoires suivant la tendance nationale, pour les villes ayant deux ou trois B sur les trois indicateurs ;*
- *les trajectoires en retrait, pour les villes ayant trois C, ou deux C et un B sur les trois indicateurs ;*
- *les trajectoires atypiques, pour les villes ayant au moins un A et au moins un C sur les trois indicateurs.*

zone frontalière avec la Suisse (Chambéry, Thonon-les-Bains par exemple). On retrouve en fait le « U » de création d'emplois et de croissance démographique mis en lumière par de multiples études territoriales²⁰. Elles sont quasiment absentes du centre nord de la France. Les villes suivant la trajectoire nationale en termes de démographie, d'emploi et de prix de l'immobilier représentent 27 % des villes moyennes étudiées et sont disséminées sur l'ensemble du territoire : sur le littoral breton (Quimper, Saint-Brieuc par exemple), dans l'est de la France (comme Belfort, Montbéliard, Reims), mais aussi dans le Centre (Le-Puy-en-Velay ou Moulins) ou dans le Nord. Les villes en retrait sont

Définition de quatre enjeux saillants dans les villes moyennes (carte 1)

- *les enjeux de tension sur le foncier et le logement concernent les villes cumulant une forte consommation d'espace entre 2009 et 2019 et une forte évolution des prix immobiliers (dans les derniers quartiles des distributions – données Cerema) ;*
- *les enjeux de déprise démographique concernent les villes ayant connu une perte de population sur la période 2008-2018 associée à un solde migratoire négatif (données du recensement de la population, Insee) ;*
- *les enjeux d'emploi s'adressent aux villes ayant détruit le plus d'emplois entre 2009 et 2019 (données Acoff) ;*
- *enfin, les enjeux sociaux sont mesurés à partir des taux de chômage au sens du recensement et taux de pauvreté (données du recensement de la population et Filosofi, Insee).*

Pour l'analyse des dynamiques pendant la période de pandémie (années 2020-2021), l'analyse quantitative est limitée au marché de l'immobilier résidentiel et à l'emploi. Pour l'emploi, est calculé le taux d'évolution de l'emploi salarié privé (hors agriculture et particuliers employeurs) entre le troisième trimestre 2019 et le troisième trimestre 2021. Pour le marché immobilier, un partenariat a été conclu entre France Stratégie et le Cerema : sont calculés les prix médians au deuxième semestre 2019 et au deuxième semestre 2020 ainsi que le taux de croissance entre ces deux prix. Pour enrichir l'étude et l'analyse qualitative des phénomènes, 25 auditions d'acteurs variés (fédérations professionnelles, associations d'élus, universitaires, etc.) ont été réalisées et une séance de travail collégiale réunissant des experts et des chercheurs a été conduite.

*Une note méthodologique complète est publiée en annexe de ce travail sur le [site de France Stratégie](#).

minoritaires et représentent seulement 16 % des villes moyennes étudiées. Elles sont quasi exclusivement regroupées dans le centre de la France (par exemple Nevers ou Châteauroux) et dans le quart nord-est (Charleville-Mézières, Épinal ou Sedan par exemple). Enfin, la catégorie des villes à trajectoires atypiques regroupe 14 % des villes étudiées²¹. Elles se situent principalement en Normandie (comme Granville ou Caen), ainsi que dans le nord (exemple de Berck) et l'est de la France (Troyes, Colmar), et présentent des profils contrastés. Les « étoiles toulousaines » (comme Auch ou Castres) présentent également des profils atypiques²². À titre d'illustration de ces dynamiques contrastées,

20. Par exemple, voir CGET (2016), *Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016*, novembre.

21. Ces villes présentent des trajectoires contrastées des trois indicateurs pris en compte dans l'étude, ce qui constitue un profil atypique dans le cadre d'analyse retenu.

22. Les « étoiles toulousaines » renvoient aux villes moyennes incluses dans le faisceau métropolitain de Toulouse. Se reporter au *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Occitanie*, page 31.

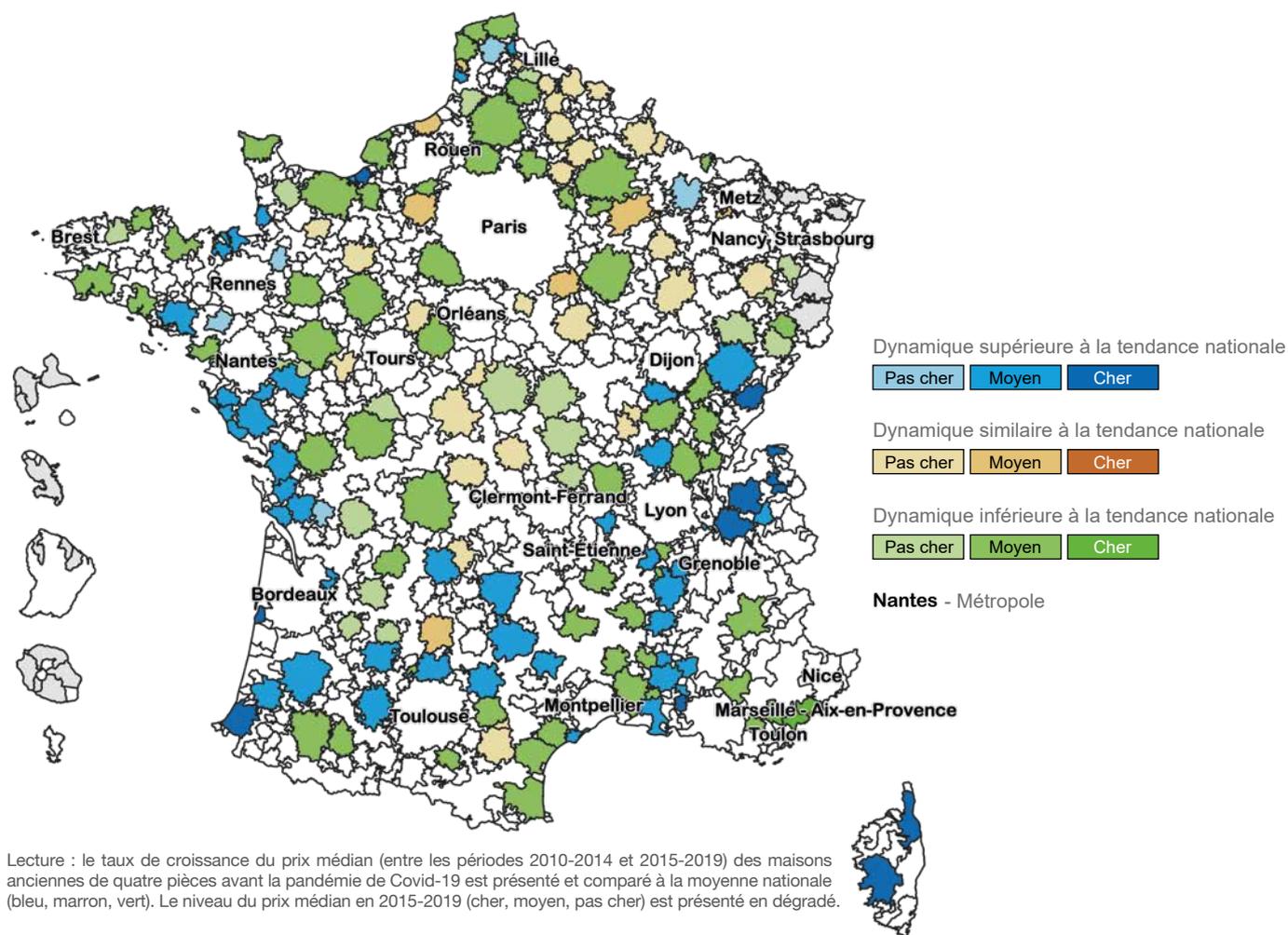
Berck a connu une décroissance démographique, des destructions d'emplois mais une évolution des prix de l'immobilier plus dynamique que la moyenne nationale. Le Touquet et Le Creusot ont, pour leur part, connu une croissance durable et continue de l'emploi mais une décroissance démographique et une évolution des prix de l'immobilier plus faibles que la moyenne nationale.

Cette première géographie des trajectoires des villes moyennes avant la pandémie met en lumière les effets déterminants de l'insertion des villes moyennes dans des ensembles territoriaux plus larges que ceux de leurs seules aires d'attraction. D'une part, des effets géographiques marqués peuvent être constatés : la concentration des villes ayant des trajectoires en retrait dans le quart nord-est de la France constitue un exemple d'effet macro-régional ; l'attractivité générale de l'ouest de la France, plus particulièrement des littoraux, peut également être observée ; ainsi que des comportements spécifiques aux zones transfronta-

lières comme dans les Alpes. D'autre part, la composition de l'environnement territorial est également déterminante : les fonctions remplies par les villes moyennes ne sont pas les mêmes, qu'elles se situent dans un environnement avec plusieurs unités urbaines relativement proches ou qu'elles se trouvent dans des zones dominées par des espaces ruraux comme dans le centre de la France.

Si cette typologie permet en premier lieu de souligner la diversité des trajectoires de villes moyennes et de faire émerger une première géographie des enjeux cohérente avec des travaux précédents²³, elle ne permet pas de mettre en avant toute la diversité des situations territoriales. En particulier, elle ne doit pas occulter l'influence déterminante de facteurs non pris en compte ici et celle, parfois difficilement mesurable à travers les statistiques, de facteurs immatériels tels que l'histoire du territoire, le sentiment d'appartenance ou la culture entrepreneuriale, ou encore des politiques publiques.

Carte 3 – Niveau et dynamiques des prix immobiliers dans les villes moyennes avant la pandémie



23. Voir notamment Agence nationale de la cohésion des territoires (2021), *La décroissance urbaine. Enjeux, clés d'analyse et action publique*, étude, juillet ; ou Commissariat général à l'égalité des territoires (2018), *Regards croisés sur les villes moyennes*, op. cit.

DES DÉTERMINANTS MACRO-RÉGIONAUX QUI N'ÉPUISENT PAS L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES VILLES MOYENNES

Les enjeux des villes à trajectoire dynamique

Sur le littoral, des villes attractives mais à risque sur le logement et le foncier

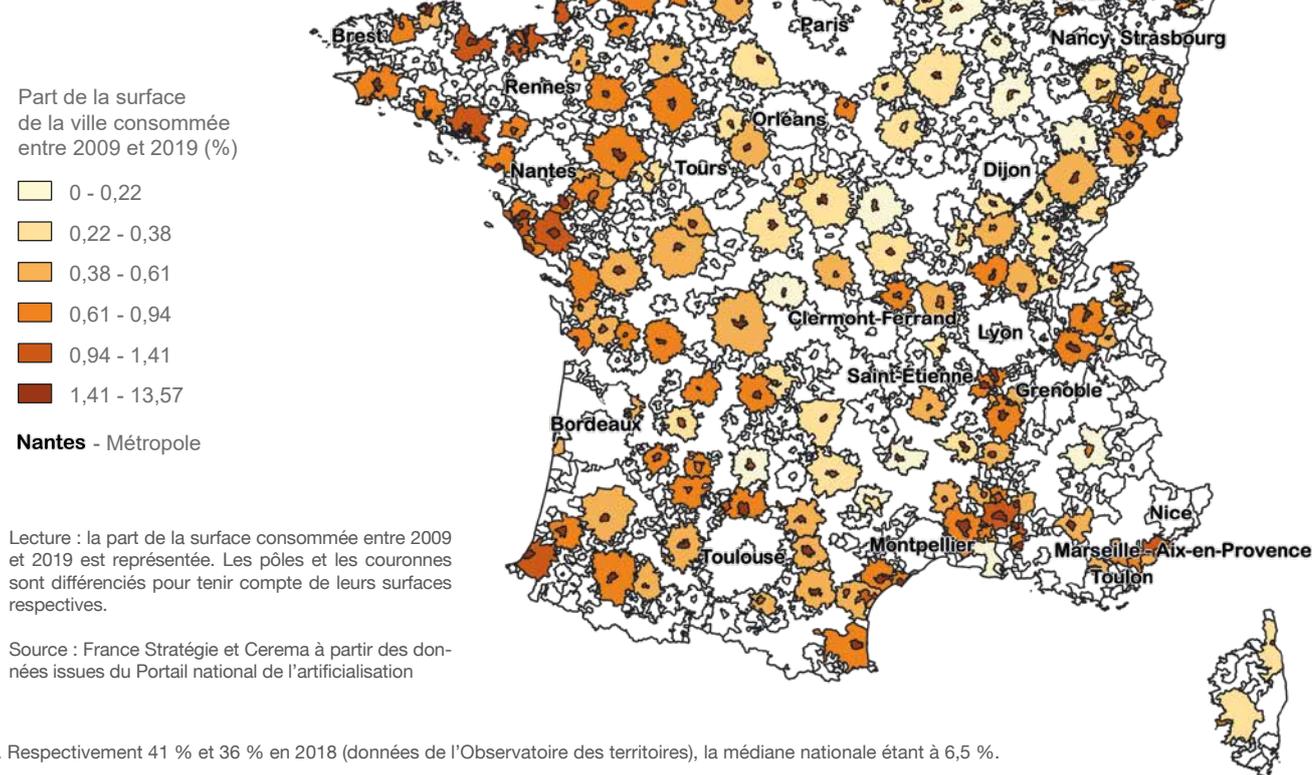
La carte 3 page précédente révèle que de nombreuses villes identifiées comme dynamiques et localisées sur le littoral, en particulier sur la côte atlantique (comme Bayonne, Les Sables-d'Olonne ou Royan), présentent des prix immobiliers moyens mais ayant connu une augmentation supérieure à la moyenne nationale entre les périodes 2010-2014 et 2015-2019. Caractérisée par un solde migratoire positif, cette attractivité du littoral atlantique peut s'expliquer par l'effet déterminant de l'environnement géographique, qui joue sur le temps et la qualité d'accès aux différents espaces et types d'aménités, notamment environnementales, récréatives et touristiques. Elle peut cependant se traduire par une tension sur le marché immobilier, en partie liée à la présence d'une part élevée de résidences secondaires – ainsi, Les Sables-d'Olonne et Royan ont atteint en 2018 un taux de résidences secondaires largement supérieur à la médiane au niveau national²⁴. Dans un nombre croissant de situations, par exemple

dans le Var ou au Pays basque, cette tension se matérialise en outre par des difficultés d'accès au logement pour les résidents originaires du territoire et des effets de ségrégation spatiale (notamment par la relégation dans les terres et la périphérie des habitants les plus pauvres ou des actifs les plus précaires), ce qui, selon les personnes auditionnées, peut être facteur de multiples déséquilibres sur le coût de la vie, la cohésion sociale, le dimensionnement des services et des infrastructures, ou encore la congestion saisonnière.

Plus généralement, les villes moyennes dans lesquelles les prix médians sont les plus élevés sont aussi celles qui connaissent des progressions supérieures à la tendance nationale (comme les villes d'Annecy ou de Pontarlier situées dans un contexte transfrontalier très spécifique). *A contrario*, les villes moyennes dont les prix médians sont les plus faibles sont celles où ces derniers augmentent le moins. Elles se concentrent largement dans le quart nord-est et dans le centre du pays.

Cette attractivité résidentielle et touristique des villes littorales se traduit la plupart du temps par une forte consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF, voir carte 4). Ce constat n'est toutefois pas généralisable

Carte 4 – Part de la surface consommée entre 2009 et 2019



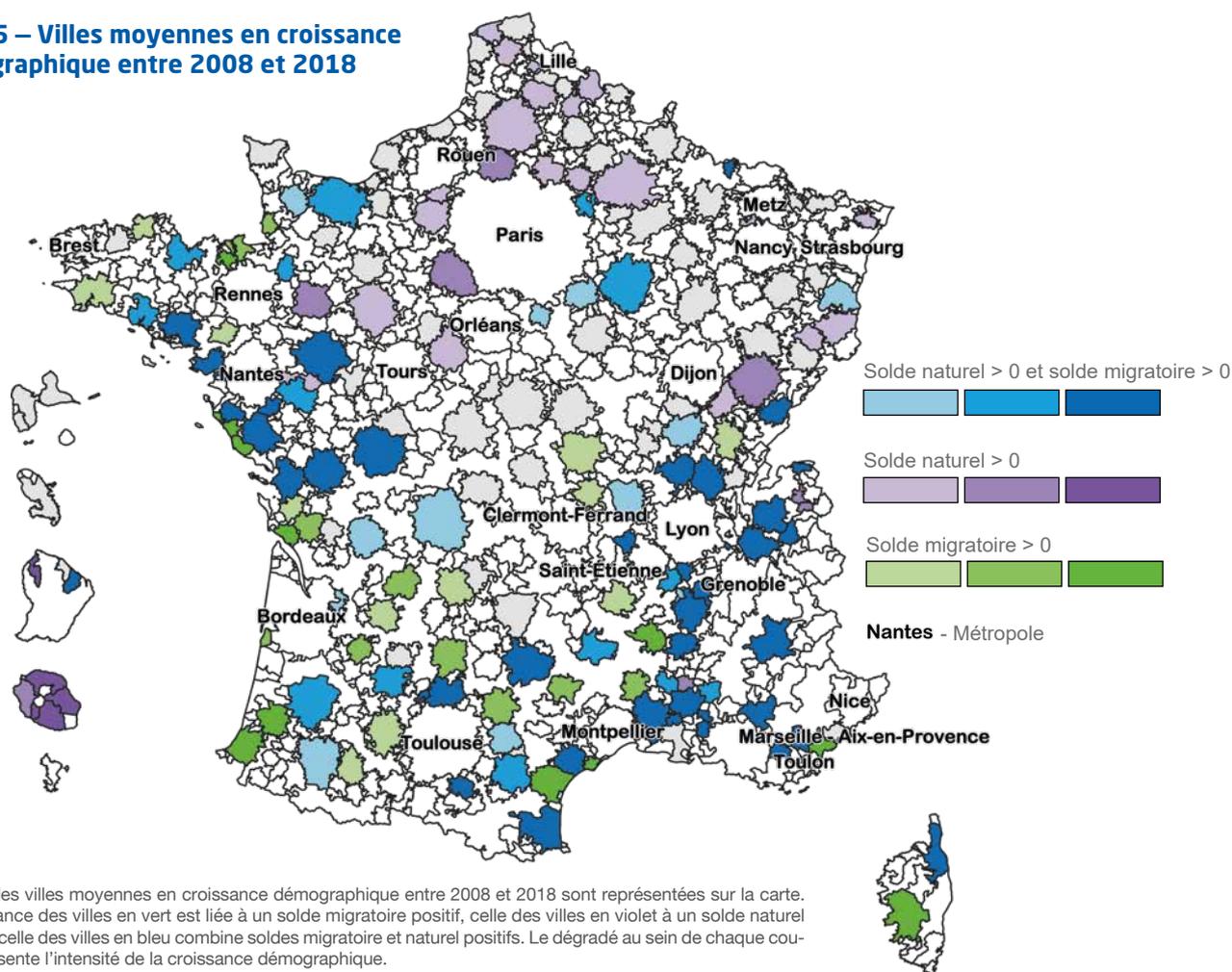
24. Respectivement 41 % et 36 % en 2018 (données de l'Observatoire des territoires), la médiane nationale étant à 6,5 %.

à l'ensemble des zones dynamiques, de même que certaines zones en repli démographique sont très consommatrices d'espace sur la période étudiée (Dieppe, Dunkerque, Trouville-sur-Mer par exemple)²⁵.

Une analyse conduite à partir des fichiers fonciers avec le Cerema souligne qu'à l'échelle nationale la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers de ces dix dernières années a diminué d'environ un tiers (en passant de 32 000 hectares en 2009 à 20 000 hectares en 2019)²⁶. Cette baisse sur la dernière décennie, également soulignée par l'Observatoire des territoires en 2021²⁷, peut néanmoins être relativisée au regard des analyses des ten-

dances longues qui démontrent une relative stabilité de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en France²⁸. Les couronnes des villes moyennes et des métropoles ont tiré la consommation d'espace au niveau national et concentraient encore 59 % de celle-ci en 2019. La destination du bâti neuf peut varier et les nouvelles habitations sont plus représentées dans les couronnes des villes moyennes que dans les métropoles (respectivement 38 % et 22 % en 2019). À titre d'illustration, le nombre de nouveaux ménages par kilomètre carré consommé est de 0,09 dans les couronnes des villes moyennes, 0,16 dans les couronnes des métropoles, 0,17 dans les pôles des villes moyennes et 0,99 dans ceux des métropoles²⁹.

Carte 5 – Villes moyennes en croissance démographique entre 2008 et 2018



Lecture : les villes moyennes en croissance démographique entre 2008 et 2018 sont représentées sur la carte. La croissance des villes en vert est liée à un solde migratoire positif, celle des villes en violet à un solde naturel positif, et celle des villes en bleu combine soldes migratoire et naturel positifs. Le dégradé au sein de chaque couleur représente l'intensité de la croissance démographique.

Source : France Stratégie à partir des données harmonisées des recensements de la population (Insee)

25. Agence nationale de la cohésion des territoires (2021), *La France en douze portraits. Rapport 2019-2020 de l'Observatoire des territoires*, février, p. 18.
26. Ces chiffres proviennent d'une analyse des données issues de la taxe foncière effectuée en septembre 2021. D'autres sources telles que les données Teruti-Lucas font état de surfaces annuelles artificialisées plus importantes, de l'ordre de 60 000 hectares par an. Fosse J. (2019), *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France Stratégie, juillet, page 19.
27. Agence nationale de la cohésion des territoires (2021), *La France en douze portraits...*, op. cit.
28. Depuis 1981, l'augmentation des terres artificialisées oscille autour de 60 000 hectares par an, sans tendances identifiées. Voir Fosse J. (2019), *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, op. cit.
29. Issu d'un travail conjoint avec le Cerema sur les données provenant des fichiers fonciers entre 2009 et 2019.

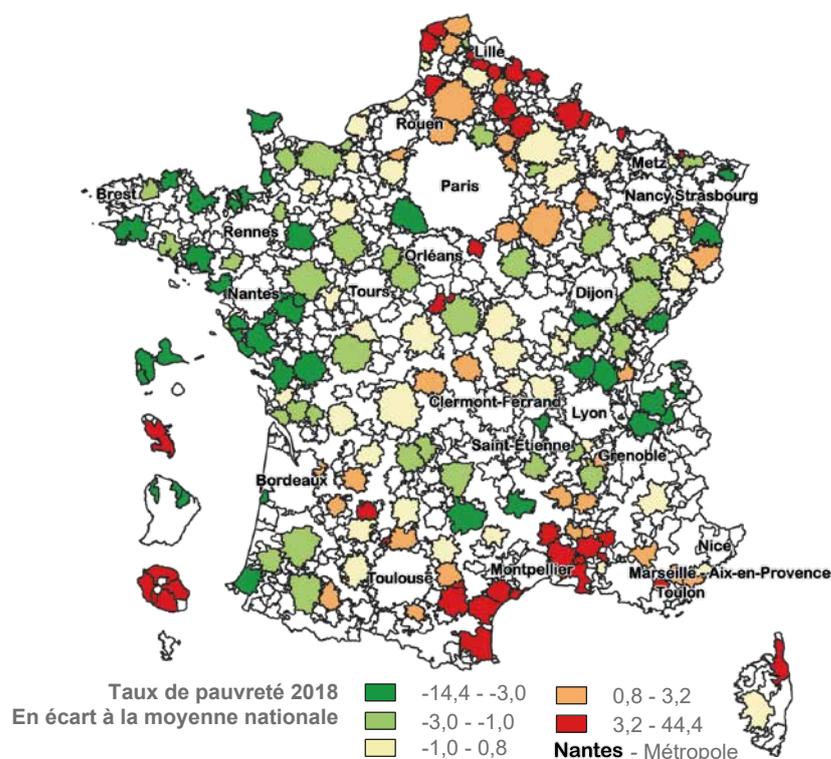
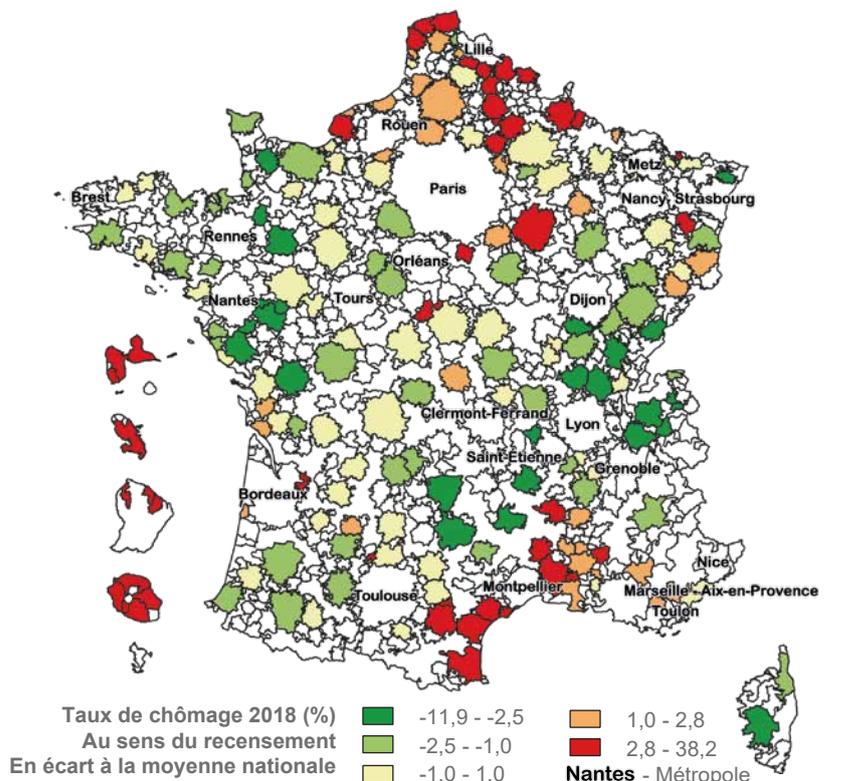
De nombreuses fonctions rassemblées dans les villes moyennes les plus peuplées

On identifie également dans l'échantillon un groupe de villes moyennes de grande taille et rassemblant de nombreux équipements (à fort niveau de centralité au sens de l'Observatoire des territoires³⁰), dont les trajectoires semblent en partie déterminées par leur localisation. À l'ouest par exemple, Angers, Lorient, Niort, Pau et Poitiers combinent une forte croissance démographique, tirée à la fois par un solde naturel et un solde migratoire positifs (voir carte 5 page précédente), des taux de chômage et de pauvreté souvent faibles et des prix de l'immobilier relativement contenus. Plus au nord de la France, cette catégorie de villes moyennes (par exemple Amiens, Le Mans ou Reims) affiche quant à elle des performances proches de la tendance nationale.

Dans le Sud et dans les territoires ultramarins, un dynamisme nuancé par de forts enjeux sociaux

Parmi les villes moyennes identifiées comme dynamiques à partir de la typologie croisant trajectoires démographique, d'emploi et immobilière, certaines présentent de forts enjeux sociaux. Regroupées dans le sud de la France métropolitaine (par exemple Avignon, Béziers, Narbonne, Perpignan) et dans les territoires ultramarins (Saint-Denis et Saint-Louis à La Réunion), ces villes se distinguent souvent par des taux de chômage et de pauvreté (voir carte 6) largement supérieurs à la moyenne nationale³¹. Les inégalités de revenu y sont également souvent élevées.

Cartes 6 et 7 – Taux de chômage (en haut) et de pauvreté (en bas) dans les villes moyennes, en écart à la moyenne nationale



30. Agence nationale de la cohésion des territoires (2020), *Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?*, étude, juin.

31. À titre d'exemple, en 2018, le taux de chômage à Saint-Denis et Saint-Louis a atteint 29,7 % et 38,1 %, alors que la moyenne nationale s'établit à 13,4 % (données Insee), et le taux de pauvreté était respectivement de 21,4 % et 32,0 % (moyenne nationale à 14,4 %).

Lecture : le taux de chômage déclaré des 15-64 ans et le taux de pauvreté dans les villes moyennes en 2018 sont représentés en écart à la moyenne nationale sur la carte, selon un dégradé allant du vert foncé (taux de chômage supérieur de plus de 2,8 points à la moyenne nationale et taux de pauvreté supérieur de plus de 3,2 points) au rouge foncé (taux de chômage inférieur de plus de 2,8 points à la moyenne nationale et taux de pauvreté inférieur de plus de 3,2 points).

Source : France Stratégie à partir du recensement de la population 2018 (Insee)

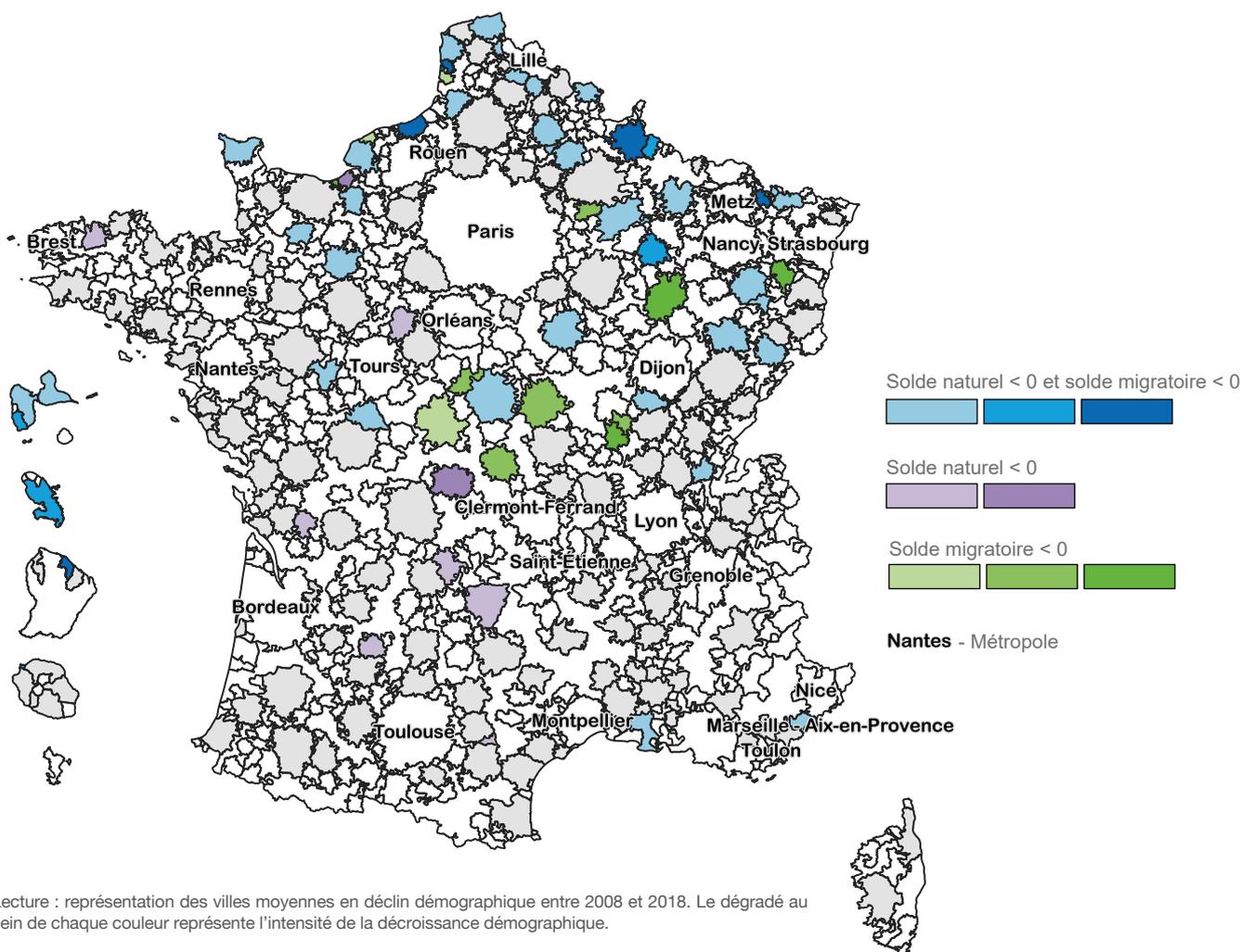
Des villes moyennes en retrait concentrées dans le quart nord-est de la France métropolitaine

Les 33 villes moyennes présentant des trajectoires en retrait sont concentrées dans le quart nord-est de la France. L'analyse des trajectoires démographiques de ces villes (voir carte 8) permet de montrer que le déclin démographique est le plus souvent lié à un solde migratoire négatif. Dans le centre de la France, un effet conjugué des soldes migratoire et naturel négatifs peut être constaté.

Ces villes en décroissance du quart nord-est de la France concentrent également des situations défavorables en matière d'emploi (voir carte 9, page suivante) : en effet, les villes moyennes ayant subi des destructions d'emploi sur la période 2009-2019 (16 % des villes moyennes étudiées) sont surreprésentées dans cette partie de la France. C'est par exemple le cas de Charleville-Mézières, Dieppe ou

encore Saint-Dizier. Dans ces villes qui portent les stigmates de la désindustrialisation, des taux de chômage et de pauvreté supérieurs à la médiane nationale sont également constatés, avec des enjeux sociaux importants. Des villes moyennes dont les trajectoires sont similaires à la trajectoire nationale présentent également des enjeux notables en termes d'emploi : c'est le cas par exemple de Belfort, Montbéliard ou Vesoul dans le nord de la Bourgogne-Franche-Comté, un ancien bastion industriel qui a connu des destructions d'emplois considérables entre 2009 et 2014, et qui est depuis entré dans une dynamique de rattrapage. Béthune, Calais, Cambrai ou Dunkerque présentent de plus de forts taux de chômage et de pauvreté. Pour éclairer la géographie de l'emploi dans les villes moyennes sous un autre angle, un focus différenciant les sphères productives et présentesielles³² a été mené (voir encadré 3, page suivante).

Carte 8 – Villes moyennes en décroissance démographique entre 2008 et 2018



32. Au sens de l'Insee, les activités présentesielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

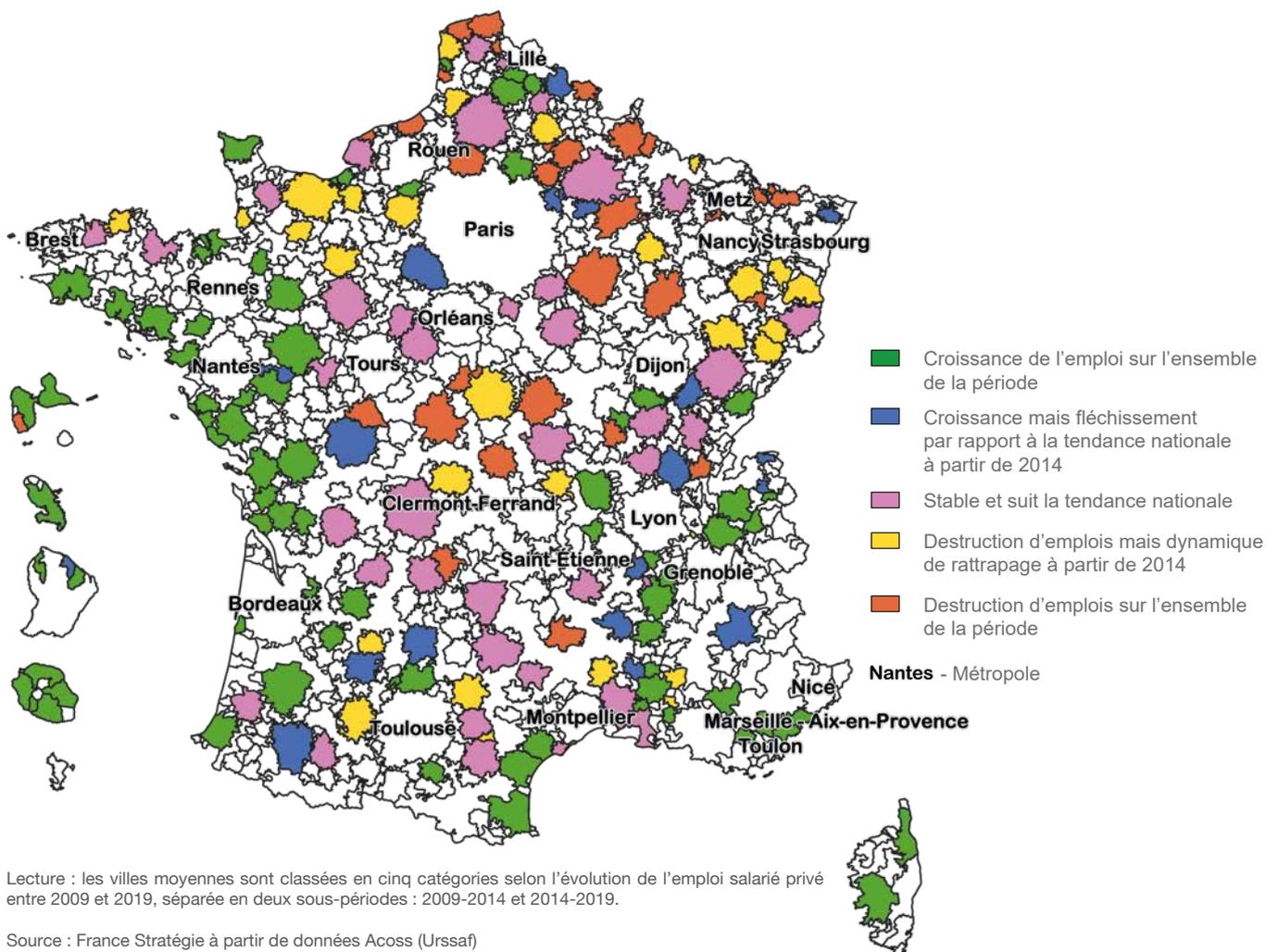
Encadré 3 – Focus sur les emplois des sphères productives et présentes

En France, la sphère présente représentait 54 % des emplois en 2019 : 59 % et 54 % respectivement dans les pôles des villes moyennes et des métropoles, 51 % et 49 % respectivement dans les couronnes des villes moyennes et des métropoles. Bien que les emplois de la sphère présente soient majoritaires, la croissance au niveau national a été plus importante dans la sphère productive où elle a atteint presque 10 % entre 2009 et 2019, contre 6 % pour la sphère présente. Dans les villes moyennes, on observe une forte corrélation entre l'évolution des emplois de la sphère présente et celle de la population.

Ces éléments structurants ne peuvent pas être généralisés à toutes les villes moyennes :

- en 2019, 26 villes moyennes du panel ont plus de 54 % de leur emploi dans la sphère productive³³, dont quatre à plus de 65 %. Deux d'entre elles font partie des villes moyennes à trajectoires dynamiques (Cluses et Montaigu-Vendée) et deux suivent la trajectoire nationale (Louviers et Oyonnax) ;
- inversement, 40 villes moyennes du panel ont moins de 35 % de leur emploi dans la sphère productive, dont quatre à moins de 20 % (Berck, Freyming-Merlebach, Longwy et Saint-Benoît).

Carte 9 – Évolution de l'emploi salarié privé entre 2009 et 2019



33. Le premier et le troisième quartile de la distribution de l'ensemble des aires d'attraction sont respectivement de 35,0 % et 54,2 %, calcul hors emplois publics sous-estimant le poids de la sphère présente.

Encadré 4 – Quid des villes moyennes situées dans l'aire d'attraction des métropoles ?

Le panel étudié comprend 202 villes moyennes situées à l'extérieur des aires d'attraction des 22 métropoles institutionnelles. Un focus complémentaire est mené sur 32 communes-centres de plus de 20 000 habitants situées au sein des couronnes des métropoles. Pour analyser les trajectoires de ces villes avant la pandémie, la même méthodologie est appliquée, et on observe une forte proportion de villes ayant connu une trajectoire dynamique et un nombre très faible de villes présentant une trajectoire dite « en retrait » (voir [annexe méthodologique](#)) :

- parmi ces 32 villes, 15 ont des trajectoires dynamiques : Savigny-le-Temple (Paris), Vienne et Villefranche-sur-Saône (Lyon), Gardanne, La Ciotat, Les Pennes-Mirabeau, Marignane et Pertuis (Marseille-Aix), Muret (Toulouse), Gujan-Mestras (Bordeaux), Carquefou, Couëron et Vertou (Nantes), Frontignan (Montpellier) et Cournon-d'Auvergne (Clermont-Ferrand) ;
- à l'opposé, seules deux villes présentent une trajectoire dite « en retrait » : Vernon (Paris) et Armentières (Lille) ;
- huit villes ont des trajectoires similaires à la trajectoire nationale : Dreux, Goussainville, Les Mureaux et Ozoir-la-Ferrière (Paris), Istres (Marseille-Aix), Voiron (Grenoble), Hyères (Toulon) et Saint-Chamond (Saint-Étienne) ;
- sept ont des trajectoires atypiques : Étampes, Montreuil-Fault-Yonne et Rambouillet (Paris), Bourgoin-Jallieu et Givors (Lyon), Vitrolles (Marseille-Aix) et Lunel (Montpellier).

Interdépendance des dynamiques entre métropoles et villes moyennes avoisinantes

Les résultats précédents mettent en évidence l'influence déterminante de l'environnement territorial sur la dynamique des villes moyennes. Des travaux économétriques antérieurs sont parvenus à identifier les effets plus ou moins favorables, et d'intensité variable, de la dynamique des métropoles sur les territoires environnants, et notamment des villes moyennes. Altaber et Le Hir (2017)³⁴ ont ainsi mis en avant la diversité des liens entre les métropoles et leurs territoires voisins : dynamiques d'emploi par-

tagées pour certaines métropoles (Lyon, Nantes et Marseille), tandis que d'autres se développent en isolat (Lille, Toulouse et Montpellier) ou, au contraire, créent moins d'emplois que leurs territoires environnants (Grenoble et Strasbourg). Carré et al. (2020)³⁵ mettent en parallèle la dynamique des métropoles avec celle des villes moyennes contiguës et concluent à une corrélation, mais moins forte que pour les autres (plus petites) villes contiguës. En appliquant la typologie présentée ci-dessus aux villes moyennes localisées dans les aires d'attraction des 22 métropoles institutionnelles, on remarque que seules deux villes présentent une trajectoire dite « en retrait » (voir encadré 4). On ne trouve cependant pas davantage de villes moyennes « dynamiques » que dans le reste de l'échantillon de référence.

LES DYNAMIQUES POST-2020 NE SEMBLENT PAS METTRE EN ÉVIDENCE DE RUPTURE À CE STADE

Le palmarès Villes de France-Mytraffiq des centres-villes dynamiques, le baromètre de l'immobilier dans les villes moyennes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et des Notaires de France, ou encore les Rencontres des villes moyennes de La Fabrique de la cité, constituent autant d'initiatives récentes qui démontrent le regain d'intérêt de l'ensemble des acteurs pour les villes moyennes depuis la pandémie. Les données de recensement permettant de retracer précisément les mouvements de population entre les territoires ne seront pas disponibles avant plusieurs années. Pour objectiver l'effet à court terme de la pandémie de Covid-19 sur les trajectoires des villes moyennes, une analyse sur l'emploi et le marché de l'immobilier résidentiel a été réalisée à partir des données 2020 et 2021.

L'impact à court terme de la pandémie : accélération ou rupture ?

L'importance des phénomènes de fond mise en avant dans la partie précédente conduit à questionner l'effet de la pandémie : a-t-elle agi comme un révélateur, voire un accélérateur de ces tendances déjà engagées et présentées ci-dessus, ou a-t-elle engendré une rupture avec le passé ?

Si l'on s'intéresse à l'évolution de l'emploi pendant la pandémie³⁶, il convient tout d'abord de noter qu'à l'échelle nationale le niveau d'emploi a dépassé en 2021 celui de 2019³⁷. Les villes moyennes suivent cette tendance : le taux de croissance de l'emploi entre le troisième trimestre

34. Altaber C. et Le Hir B. (2017), « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », La Note d'analyse, n° 64, France Stratégie et CGET, novembre.

35. Carré D., Levratto N., Amdaoud M. et Tessier L. (2020), *Les villes moyennes : diversité des trajectoires, interdépendances industrielles, interactions locales et proximité aux métropoles*, t. II, Programme de recherche pour le CGET et l'Institut pour la Recherche (ANCT), mars.

36. Les calculs sont réalisés à partir des données Sequoia (Acoss) d'emploi salarié privé (hors agriculture) des troisième trimestres 2019 et 2021.

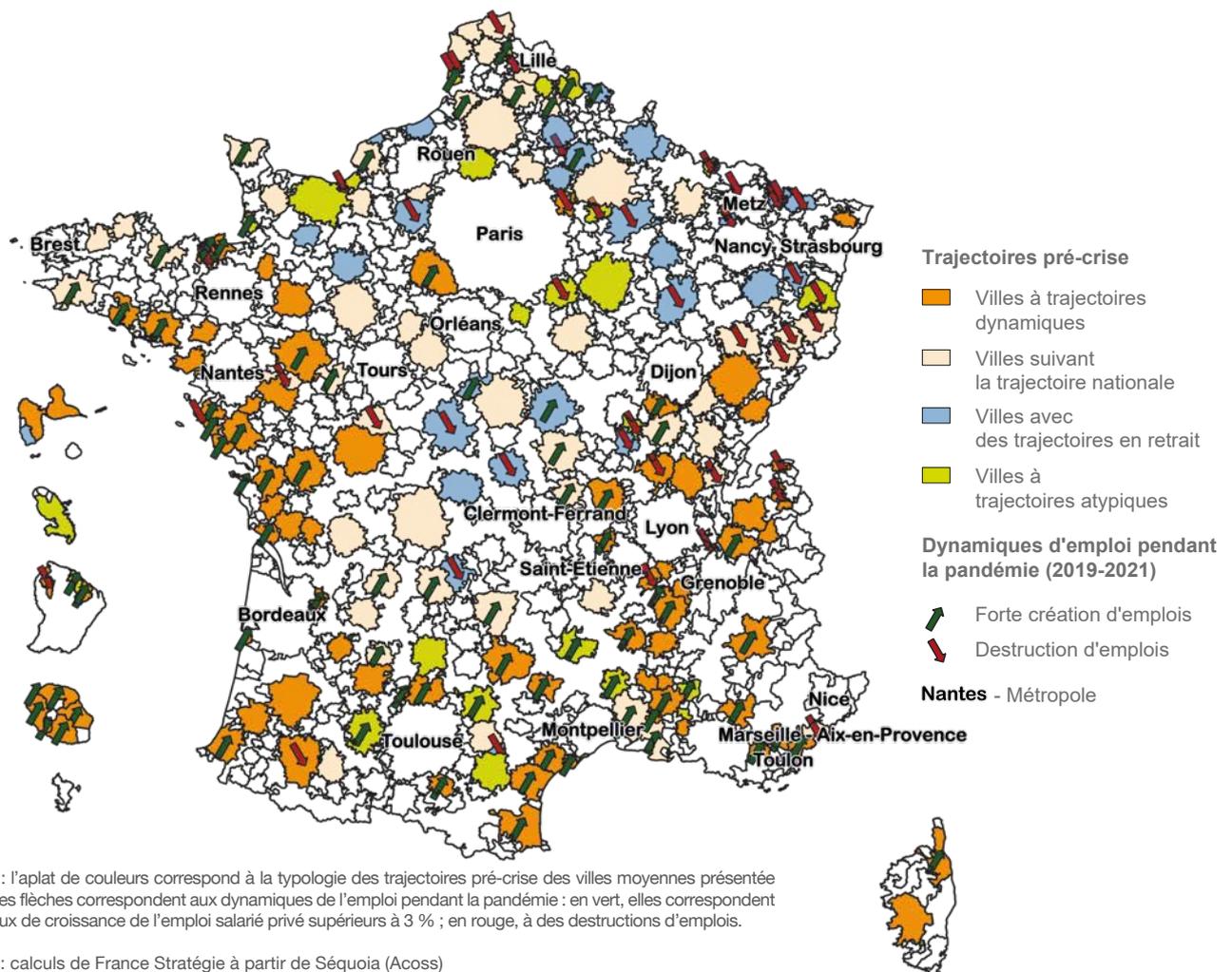
37. Insee (2021), « Après l'épreuve, une reprise rapide mais déjà sous tensions », Note de conjoncture, octobre.

2019 et le troisième trimestre 2021 y a atteint 2,3 %, soit exactement la moyenne nationale³⁸. Contrairement à ce qui était observé avant 2020, la dynamique des villes moyennes est légèrement supérieure à celle des métropoles (+1,9 %), et inférieure à celle dans les aires d'attraction des plus petites villes (+4,4 %). En deux ans, 160 villes moyennes sur les 202 étudiées ont créé de l'emploi, dont 77 plus de 3 %. La carte 10 ci-dessous présente ces villes ainsi que celles ayant détruit de l'emploi, en superposition avec la typologie pré-crise : un premier enseignement est que, de façon générale, les territoires à trajectoires dynamiques dans la dernière décennie ont été moins affectés par la crise que ceux avec des trajectoires moins favorables³⁹.

Un zoom sur les villes moyennes ayant créé ou détruit le plus d'emplois depuis 2019 nuance ce constat. Parmi les dix villes de France métropolitaine aux plus fortes croissances de l'emploi, six connaissaient effectivement des trajectoires dynamiques avant-crise, mais les autres rencontraient des trajectoires plus mitigées⁴⁰. À l'inverse, parmi les dix villes aux plus nombreuses destructions d'emplois pendant la pandémie, trois avaient déjà des trajectoires en retrait (Amnéville-Rombas, Chaumont et Sarreguemines), mais deux territoires dépendants du tourisme étaient autrefois dynamiques⁴¹ (Cluses et Saint-Jean-de-Monts).

Les trajectoires individuelles ne sont donc pas prévisibles uniquement en fonction des trajectoires passées, même si en moyenne le choc conjoncturel de la pandémie a été plus

Carte 10 – Effet de la pandémie sur l'emploi salarié privé dans les villes moyennes



38. Au moment de l'étude, les données emploi décomposées entre les pôles et les couronnes n'étaient pas disponibles.

39. Les villes moyennes ayant une trajectoire dynamique avant la pandémie sont restées dynamiques : seules 7 sur 64 ont détruit de l'emploi entre 2019 et 2021. À l'inverse, parmi les 33 villes moyennes dites « en retrait » avant la pandémie, 18 ont créé de l'emploi quand 15 en ont détruit.

40. Les Sables-d'Olonne, Manosque, Castelsarrasin, Perpignan, Aubenas et Royan étaient dynamiques avant la crise ; Moulins et Cambrai suivaient la tendance nationale ; Laon était en retrait, et Carpentras avait des trajectoires atypiques.

41. Les autres villes sont Longwy et la Tour-du-Pin, qui avaient des trajectoires atypiques avant la pandémie ; et Belfort, Montbéliard et Vesoul, qui suivaient les trajectoires nationales.

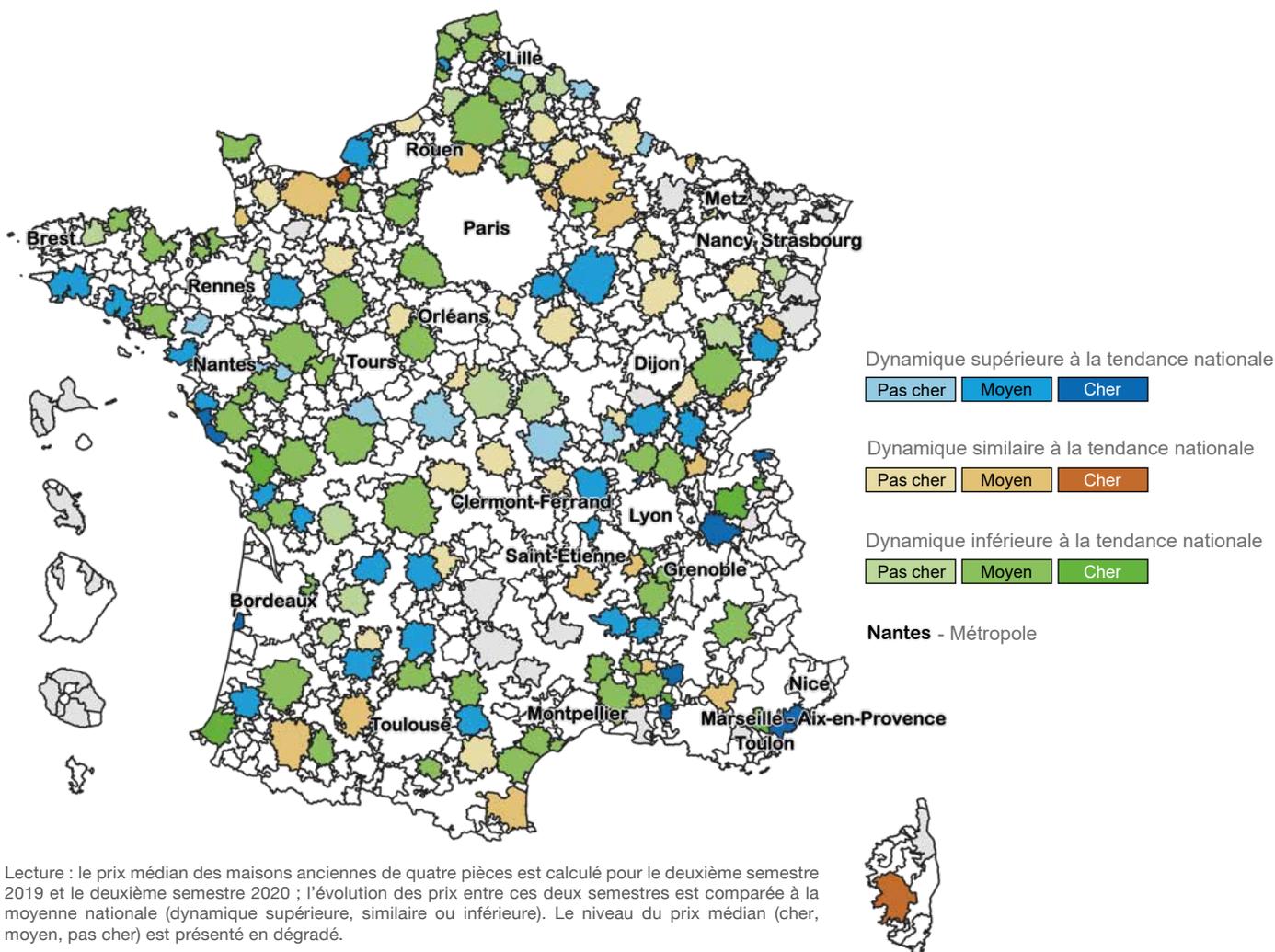
facilement absorbé par les territoires dynamiques, ce que confirme l'étude des trajectoires pendant la pandémie des villes moyennes suivantes :

- si l'on considère les dix villes en France métropolitaine dans lesquelles avait lieu le plus de créations d'emplois avant la pandémie⁴², toutes ont continué à créer de l'emploi, et pour six d'entre elles le taux de croissance de l'emploi entre le troisième trimestre de 2019 et le troisième trimestre de 2020 est supérieur à la moyenne nationale ;
- en ce qui concerne les dix villes moyennes dans lesquelles avaient eu lieu le plus de destructions d'emplois entre 2009 et 2019, toutes à l'exception de Saint-Dizier

et Flers ont détruit de l'emploi entre 2019 et 2021⁴³. Il s'agit pour l'essentiel de bassins industriels en difficulté structurelle qui présentaient tous des trajectoires dites « en retrait » avant la pandémie, à l'exception de Vesoul qui avait une trajectoire similaire à la trajectoire nationale.

En ce qui concerne le marché de l'immobilier, une analyse est effectuée sur l'année 2020⁴⁴, en lien avec le Cerema. Tout d'abord, il faut signaler que les prix de l'immobilier ont augmenté fortement pendant la période de la pandémie et ce, dans tous les types de territoires. Dans ce contexte, la carte 11 ci-dessous montre qu'à court terme l'effet de la pandémie n'a pas modifié substantiellement la géographie

Carte 11 – Effet de la pandémie sur les prix médians des maisons anciennes de quatre pièces dans les villes moyennes (entre le 2^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2020)



Source : France Stratégie et Cerema à partir des données de DV3F

42. Ces 10 villes sont les suivantes : Arcachon - La-Teste-de-Buch, Belleville-en-Beaujolais, Louviers, Manosque, Montaigu-Vendée, Pamiers, Rochefort, Romans-sur-Isère, Les Sables-d'Olonne et Salon-de-Provence. Six villes moyennes ultramarines étaient également particulièrement créatrices d'emploi entre 2009 et 2019 (Cayenne, Saint-Denis, Saint-Laurent-du-Maroni, Saint-Louis, Saint-Paul et Saint-Pierre) et seule une parmi elles a détruit de l'emploi entre 2019 et 2021 (Saint-Laurent-du-Maroni).

43. Ces huit villes sont les suivantes : Amnéville-Rombas, Freyming-Merlebach, Montceau-les-Mines, Montluçon, Pont-à-Mousson, Saint-Dié-des-Vosges, Tergnier et Vesoul.

44. Au moment de l'étude, les données sur 2021 n'étaient pas consolidées pour permettre de les inclure.

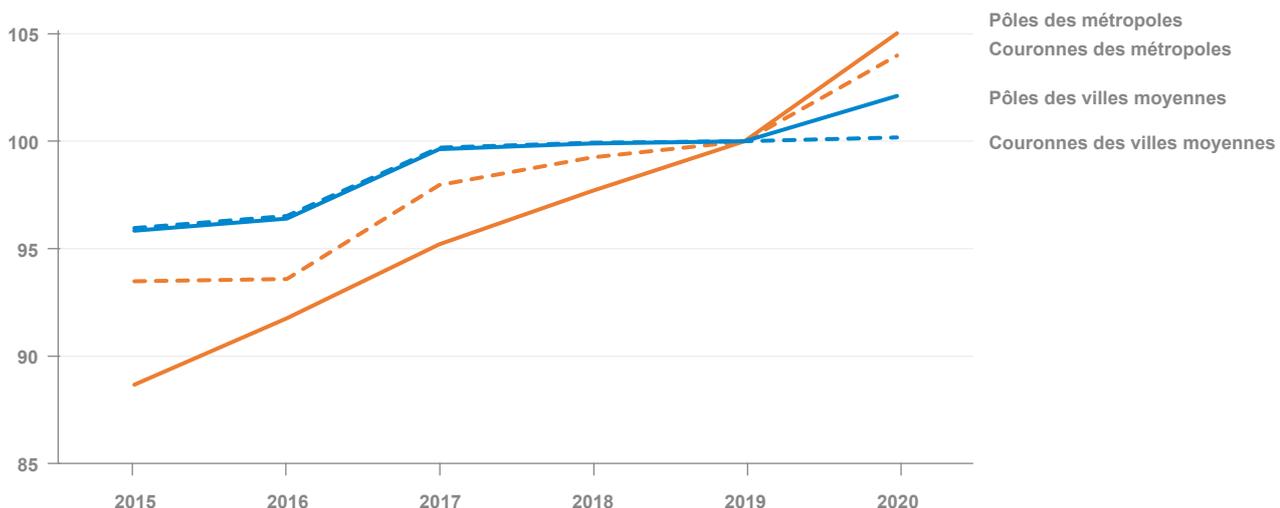
générale du marché de l'immobilier résidentiel⁴⁵. En effet, avant la pandémie, 65 villes moyennes présentaient des dynamiques des prix de l'immobilier supérieures à la dynamique nationale.

Pendant l'année 2020, 48 villes moyennes présentent des dynamiques plus fortes que ce qui est constaté à l'échelle nationale. Seules 18 d'entre elles étaient déjà dans ce cas de figure avant la pandémie. Les 30 autres ont donc connu un regain des prix de l'immobilier lors de la pandémie. En particulier, neuf villes moyennes dont la dynamique du marché de l'immobilier était en retrait avant la pandémie présentent en 2020 une dynamique supérieure à la moyenne nationale : Béthune, Cahors, Châteauroux, Étables-Le Touquet-Paris-Plage, Maubeuge, Montceau-les-Mines, Sedan, Sens et Tergnier. À l'inverse, parmi les 36 villes moyennes dont les prix de l'immobilier avaient une dynamique plus faible que la moyenne nationale, 20 sont encore dans cette situation en 2020 (notamment Carcassonne, Auxerre et Tulle).

Ces résultats préliminaires sont à manier avec beaucoup de prudence et mériteraient d'être confirmés avec plus de recul sur la situation et des données complémentaires consolidées pour 2021⁴⁶.

Cette forte variabilité suggère un effet de la pandémie diffus, d'ampleur variable selon les territoires et qui ne se matérialise probablement pas totalement dès l'année 2020. À ce stade, il est donc difficile de conclure à un regain d'attractivité des villes moyennes sur la seule base d'un marché de l'immobilier globalement dynamique pendant la pandémie. Le graphique 4 montre d'ailleurs que la dynamique positive lors de la pandémie s'est concentrée dans les pôles des métropoles et des villes moyennes, ainsi que dans les couronnes des métropoles. Les couronnes des villes moyennes en ont relativement moins profité en conservant en 2020 un niveau de prix médian similaire à celui des années précédentes. Ces résultats apportent un éclairage complémentaire à celui du rapport Barrot⁴⁷, qui suggérait « une possible amorce d'exode urbain », à partir d'une analyse de données sur les volumes de transactions immobilières agrégés à l'échelle des départements, les seules disponibles au moment de la rédaction du rapport. Ce phénomène d'accélération des migrations des centres urbains vers la lointaine périphérie a surtout été mis en évidence dans le cas de la région parisienne. Reste qu'il ne fait pas de doute que les seules variations des prix de l'immobilier mobilisés dans cette étude peuvent donner des indications sur l'attractivité d'un territoire mais n'informent pas nécessairement sur les mouvements résidentiels.

Graphique 4 – Évolution des prix médians entre 2015 et 2020 pour les maisons anciennes de quatre pièces (base 100 en 2019)



Lecture : les couronnes des villes moyennes sont les espaces qui ont le moins profité de la hausse des prix de l'immobilier lors de la pandémie.

Source : France Stratégie et Cerema à partir des données DV3F

45. Pour cette analyse, les calculs sont faits sur les données de transactions des maisons anciennes de quatre pièces. Pour les appartements, on ne dispose pas d'assez d'observations en 2020 pour effectuer les mêmes analyses.

46. Pour le seul deuxième semestre 2020, dans 17 villes moyennes du panel on dispose de moins de dix transactions (ces villes ne sont donc pas représentées sur la carte 11), et dans 20 autres villes moyennes il y a eu entre dix et trente transactions sur six mois.

47. Barrot J.-N. (2021), *Accélérer le rebond économique des territoires*, rapport au Premier ministre, juin.

La pandémie : un facteur de changement et d'accélération de trajectoires résidentielles et économiques par l'avènement du télétravail

En tant que crise sanitaire brutale, imprévue et d'ampleur inédite pour l'époque moderne, la pandémie de Covid-19 a affecté l'ensemble de la population et des organisations, à des degrés divers. La nature et les effets de ce choc individuel et collectif ne peuvent probablement pas tous être mesurés à cette date. Survenue en mars 2020 après différents épisodes sociaux (crise des Gilets jaunes en 2019, mouvements contre la réforme des retraites en 2019-2020), la pandémie a pu constituer, pour certaines parties de la population, un élément déclencheur d'évolution des trajectoires personnelles, parfois avec des conséquences importantes sur le plan résidentiel ou professionnel. Ainsi, aux États-Unis, des analyses des trajectoires résidentielles récentes ont mis en avant un effet, dit « effet donuts », de redistribution des populations des centres vers les périphéries, mais peu de mouvements entre villes⁴⁸.

En lien direct avec la pandémie, le déploiement massif du télétravail pour une partie de la population pendant la crise et sa pérennisation, au moins partielle en sortie de crise, constituent une des évolutions significatives⁴⁹. Le télétravail régulier, dans une proportion significative, et plus largement l'évolution de l'organisation du travail sont des facteurs potentiels de déconnexion partielle entre les trajectoires résidentielle et professionnelle. D'un côté, la capacité à exercer son activité en télétravail de manière quasi complète peut justifier le fait de changer de lieu de résidence sans forcément changer de travail, du moins dans l'immédiat, ou celui d'investir dans l'immobilier (par exemple en s'inscrivant dans un modèle de multi-résidence chronique). De ce fait, aux logiques de périurbanisation s'ajoute désormais le fait que le télétravail peut permettre d'envisager d'accroître la distance domicile-travail au-delà de la seule couronne périurbaine. D'un autre côté, le télétravail peut apporter une économie de temps de transport pouvant être réinvestie (dans la sphère professionnelle ou personnelle) et ce, quel que soit le lieu de résidence.

Les auditions réalisées pendant la mission ont confirmé le fait que le confinement et les contraintes de déplacement

pendant la pandémie ont pu entraîner un changement de trajectoire résidentielle et/ou professionnelle de la part de résidents de grandes villes (Île-de-France et métropoles), parfois en anticipation d'une mobilité déjà envisagée à moyen terme (par exemple pour des personnes proches de la retraite pouvant anticiper un départ pour leur retraite ou des jeunes actifs réfléchissant à changer de mode de vie) en direction de villes moyennes ou d'autres territoires⁵⁰. Des témoignages d'implantation d'entreprises dans des villes moyennes à la suite de la pandémie existent également. Le plus souvent, une attache personnelle du chef d'entreprise dans un territoire particulier semble être à l'origine du choix de changement d'implantation⁵¹.

Le potentiel d'emplois télétravaillables ne se concrétise pas nécessairement en totalité. Ainsi, en octobre 2021, seuls 20 % des salariés exerçaient encore leurs fonctions en télétravail, alors qu'en novembre 2020, lors du deuxième confinement, 44 % des salariés étaient en télétravail cinq jours par semaine⁵². De plus, tous ces salariés n'ont pas le désir ou la capacité de changer de lieu d'habitation. Si l'on s'intéresse aux fonctions télétravaillables, les plus concernés sont les cadres (à 61 %), qui sont plus nombreux dans les métiers de l'informatique et de la télécommunication⁵³. C'est donc une fraction seulement de la population qui peut être intéressée par ces changements d'organisation du travail : des cadres avec un niveau de vie relativement élevé, un emploi télétravaillable, mobiles et connectés mais également pouvant accéder facilement à la propriété dans la plupart des lieux de vie, d'autant plus s'ils sont déjà propriétaires dans une ville importante. Néanmoins, si une partie significative de ces personnes choisit effectivement de déménager à plus ou moins long terme grâce au télétravail, les effets territoriaux pourraient être importants. Nos estimations indiquent que la part des salariés en télétravail au moins deux jours par semaine⁵⁴ dans les métropoles (18,9 %) est en moyenne nettement supérieure à celle des villes moyennes (14,8 %)⁵⁵. Les dernières données disponibles ne permettent toutefois pas de savoir dans quelle mesure les villes moyennes ont pu bénéficier, depuis la pandémie, de l'arrivée d'actifs concernés par le télétravail en provenance d'autres territoires, notamment des métropoles.

48. Ramani A. et Bloom N. (2021), *The Donut Effect of Covid-19 on Cities*, NBER Working Paper Series No. 28876, mai.

49. À titre d'illustration, en août 2021, 38 % des salariés travaillaient dans une entreprise où le télétravail n'est pas autorisé et 22 % des salariés travaillaient à l'inverse dans une entreprise qui impose au moins un jour de télétravail par semaine selon la Dares.

50. Cela rejoint les conclusions de la tribune d'Olivier Bouba-Olga dans *Le Monde* du 8 janvier 2022 : « Assiste-t-on à un "exode urbain" au profit des villes moyennes et des territoires ruraux ? » fondée sur l'analyse des effectifs scolaires à la rentrée 2021.

51. Témoignage recueilli lors des auditions réalisées dans le cadre du travail (Cner, Rétis).

52. Dares (2021), *Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19*, Vue d'ensemble des résultats de l'enquête *Flash*, novembre 2020 et octobre 2021.

53. Hallepée S. et Mauroux A. (2019), « *Quels sont les salariés concernés par le télétravail ?* », *Dares Analyses*, n° 051, novembre.

54. Calculs réalisés à partir des données Acoess sur les effectifs salariés localisés à la commune et à partir d'informations sur la fréquence de télétravail par secteur (niveau A38) au niveau national provenant de la Dares (2021).

55. Il existe néanmoins une forte hétérogénéité au sein des villes moyennes : Niort compte par exemple la plus forte proportion d'emplois télétravaillables (26,7 % du fait de la présence du siège des mutuelles), tandis que Berck et Saint-Jean-de-Monts en comptent moins de 10 %.

Quoi qu'il en soit, plusieurs enjeux ont été identifiés dans le cadre des auditions menées. À court terme, l'arrivée de personnes avec un pouvoir d'achat potentiellement plus élevé que les habitants d'origine dans de nouveaux territoires, où le marché de l'immobilier est parfois plus resserré, peut engendrer une pression supplémentaire sur le logement. Par ailleurs, des enjeux nouveaux en termes de gestion des ressources humaines sont également en train d'émerger : la question du remboursement des frais de transport, voire d'hébergement se poserait déjà avec acuité dans le secteur privé pour des salariés ayant choisi de déménager à grande distance du lieu de travail, ainsi que celle des risques psycho-sociaux pouvant être engendrés par des déplacements fréquents entre le lieu de travail et le nouveau lieu de résidence.

À plus long terme, d'autres enjeux devraient émerger, en lien avec la pérennisation de ces nouvelles formes d'organisation du travail : les personnes ayant profité de la pandémie pour déménager pourraient vouloir trouver un travail sur leur nouveau territoire de résidence et cela pourrait engendrer des effets importants sur le marché de l'emploi local, pas nécessairement à même de proposer dans l'immédiat des emplois adaptés (en termes de volumes et de qualification). Inversement, il est vraisemblable que ces ressources nouvelles créeront des opportunités pour ces territoires. La tension sur le marché de l'immobilier serait également susceptible, en l'absence de politique d'intervention adaptée, de créer des difficultés d'accès au logement pour les populations déjà présentes, voire une ségrégation socio-spatiale nouvelle, mais aussi de la consommation d'espaces naturels. Par ailleurs, dans ces villes où les trajets domicile-travail sont très majoritairement effectués en voiture (à titre d'illustration, dans 75 % des villes moyennes, la part de la voiture dans les trajets domicile-travail est supérieure à la moyenne nationale de 70,4 % quand elle est de 42,5 % dans l'aire d'attraction de Paris), des enjeux pourraient émerger en matière de mobilité du quotidien et de transition écologique. Enfin, on peut s'attendre à des phénomènes de reflux, dus par exemple à des difficultés d'emploi des conjoints ou à une mauvaise anticipation des évolutions des modes de vie liées au déménagement.

Les statistiques ne permettent pas de dire que ces phénomènes concernent plus spécifiquement les villes moyennes que les autres territoires et il est trop tôt pour affirmer qu'ils pourraient s'amplifier et se pérenniser ou que l'effet lié à la

pandémie sera uniquement conjoncturel. La pérennité des phénomènes peut néanmoins être discutée à l'aune des déterminants de ces changements de parcours de vie ou professionnels. Les déterminants suivants, non hiérarchisés, apparaissent en effet de nature à pouvoir engendrer une évolution pérenne des trajectoires résidentielles et/ou professionnelles, les deux étant fortement corrélées :

- facteurs « socioéconomiques » :
 - prix et disponibilité de l'immobilier, marché local de l'emploi, niveau de revenu ou d'épargne, perspective de pérennité de l'organisation du travail (télétravail notamment), situation du conjoint, âge des enfants et perspectives les concernant ;
 - pour une implantation d'entreprise : environnement économique, qualité et réactivité de l'accompagnement local, état d'esprit du tissu économique local, intégration des filières et ouverture sur l'extérieur, solutions immobilières, disponibilité et qualification de la main-d'œuvre locale, etc. ;
- facteurs « immatériels » :
 - attache ou projet familial ;
 - attachement à un territoire ;
- facteurs « géographiques » :
 - aménités liées à la localisation, au type d'environnement (littoral, montagne, etc.), au climat ;
 - accessibilité du territoire (notamment depuis des grandes villes : autoroute, gare, etc.) ;
- facteurs « niveau de services et animation locale » : offre de santé, d'éducation, numérique (disponibilité des réseaux mobiles de 4G et des réseaux fixes de Très Haut Débit), de commerce ou de culture par exemple.

En ce qui concerne plus spécifiquement les villes moyennes, il est probable que celles qui présentent une combinaison de ces facteurs déterminants pourraient bénéficier d'une attractivité renouvelée et de leviers réels pour penser autrement leur développement territorial.

CONCLUSION

Les villes moyennes sont un ensemble qu'il est possible de délimiter statistiquement en faisant des choix, mais qui regroupent des situations hétérogènes, ne se laissant pas analyser en quelques catégories simples. Plus que d'alimenter la vision d'une strate de villes homogènes et au destin commun, le travail mené dans cette note permet, au travers d'un essai typologique, d'une part de souligner les trajectoires positives d'une majorité de villes moyennes en lien avec des dynamiques de fond enclenchées bien avant la pandémie de Covid-19, et d'autre part de mettre en lumière la grande diversité des trajectoires et des enjeux des villes moyennes françaises. À ce stade, la pandémie ne semble pas avoir engendré une évolution forte de la géographie de l'emploi ou du marché de l'immobilier dans les villes moyennes à l'échelle nationale. Des travaux ultérieurs seront nécessaires pour caractériser ses effets sur le plus long terme, ainsi que pour mieux qualifier les départs de population des métropoles qui auraient pu être pressentis ou annoncés.

Cette hétérogénéité et cette complexité ne signifient pas qu'il n'y ait pas des défis partagés (vieillesse démographique, transition écologique, nouvelles organisations du travail, etc.) et des questions communes aux villes moyennes, notamment en ce qui concerne les politiques pouvant y être menées et leur rôle dans l'aménagement du territoire. Présentes sur l'ensemble du territoire national, elles forment un maillage dense et devraient dès lors constituer une composante à part entière des stratégies d'aménagement des territoires, ce que détaille la seconde *Note d'analyse* issue du projet.

Mots clés : villes moyennes, Covid-19, démographie, emploi, prix de l'immobilier, métropoles, aménagement du territoire



Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;
directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint ;
secrétariat de rédaction : Valérie Senné et Gladys Caré ;
dépôt légal : janvier 2022 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.