



LES CAHIERS DE RECHERCHE

Villes petites et moyennes, évolutions et stratégies d'action

Nevers, Forbach et Vichy



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



Institut pour la recherche

L'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts soutient des projets de recherche s'inscrivant dans les champs d'intervention et les missions de la Caisse des Dépôts. Son rôle est de favoriser la recherche dans les domaines liés aux activités de la Caisse des Dépôts, sur des thématiques variées telles que l'épargne, la finance long terme, le développement économique des territoires, la transition énergétique et écologique, les impacts du vieillissement, etc.

Forbach, Vichy et Nevers : dans un contexte socio-économique fragile, des acteurs locaux qui initient des démarches pour lutter contre la dévitalisation des centres-villes

Au cours de cette analyse, plusieurs questions ont été explorées : dans quelle mesure ces villes moyennes voient-elles leurs fonctions de centralité se fragiliser ? En quoi ces dynamiques se traduisent-elles par des processus de rétraction des commerces et des services et comment se manifestent-elles à l'échelle locale ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour lutter ou accompagner ces processus ? Une méthodologie commune aux trois cas d'étude a été élaborée avec : une enquête par entretiens auprès des acteurs locaux ; une enquête par questionnaires auprès de commerçants des trois villes ; une observation des rues commerçantes des trois villes. Ces travaux ont été menés dans le cadre d'ateliers d'étudiants des universités Paris Diderot et Paris 1 Panthéon – Sorbonne, encadrés par les auteurs du rapport.

Ce document correspond à la synthèse du rapport : BAUDET-MICHEL, S., BERROIR S., FOL, S., QUÉVA, C., SANTAMARIA, F. (dir.), 2018, *Acteurs et logiques de la rétraction dans les villes moyennes : un regard comparatif à partir des cas de Forbach, Nevers et Vichy*. Rapport auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, 68 p.



Forbach, Nevers, Vichy Contexte et évolutions

Des trajectoires inscrites dans leur environnement régional

Les villes moyennes de Forbach, Vichy et Nevers appartiennent à des départements assez peu dynamiques sur le plan démographique : Moselle, Allier, Nièvre. Ce dernier département perd de la population depuis les années 1990. Quant à l'Allier, il concentre des bassins de vie qui cumulent déficits migratoires et naturels. Les trois villes sont aussi caractérisées par un vieillissement de la population

La désindustrialisation et ses conséquences dans ces territoires

Forbach et, plus secondairement Vichy et Nevers, ont subi les effets marqués de la désindustrialisation, impliquant une profonde fragilisation de l'économie et de la société locales, au regard de la spécialisation parfois forte de ces villes moyennes.

À Forbach, la désindustrialisation est un long processus qui a débuté dès les années 1960 avec le déclin général

de l'extraction du charbon en France. Cependant, ce n'est que dans le courant des années 1980 que la question d'un changement des orientations de l'activité économique locale commence vraiment à se poser, les derniers sites d'exploitation du charbon fermant alors. La désindustrialisation se traduit par le développement de friches industrielles et par des problèmes d'entretien et de vacance des logements réalisés pour les besoins des activités industrielles locales. Nevers connaît également les effets de la désindustrialisation, bien que son territoire soit historiquement bien moins marqué par l'industrie que celui de Forbach. Nevers est une ville plutôt administrative mais dispose également d'un secteur industriel non négligeable. Plusieurs entreprises industrielles de taille significative ont fermé dans la dernière période.

Le cas de Vichy se distingue quelque peu des deux autres villes. La spécialisation fonctionnelle de la ville autour du tourisme et la présence de services et d'équipements publics liés notamment à son statut de sous-préfecture, font de Vichy une commune où l'emploi tertiaire représente 90 % de l'emploi communal. Mais si l'économie locale ne dépend pas fortement de l'industrie, il ne faut pas pour autant négliger les effets des fermetures d'usines qui ont affecté la ville. À l'échelle de villes de dimension "moyenne", ces fermetures ont des effets fortement négatifs sur les populations locales, et sur les communes elles-mêmes, en termes d'activités induites et d'évolution de leurs parcs de logement.

Une remise en cause de leur centralité ?

Les trois villes moyennes étudiées partagent une situation géographique qui les place dans une relative autonomie vis-à-vis de centres urbains plus importants. En effet, malgré leur poids démographique relativement modeste et du fait de l'éloignement relatif de leur capitale régionale respective, ces villes assurent, à l'échelle qui est la leur, un rôle de centralité locale. Ainsi, outre leurs fonctions administratives spécifiques (préfecture, sous-préfectures), elles servent de pôle de desserte vis-à-vis de leurs espaces d'influence et de petites villes relais moins bien équipées. Les trois villes étudiées bénéficient également d'une assez bonne desserte par la route et par le réseau ferroviaire.

Cependant, l'influence des villes étudiées sur leurs espaces locaux est relativement limitée et cantonnée à un espace infra-départemental. Nevers semble, même à l'échelle de son département, dont elle est pourtant la préfecture, peiner à structurer et à bénéficier de la vie des relations locales. Pour sa part, Forbach constitue un pôle de consommation et de vie pour les communes aux alentours mais ce rôle est aujourd'hui fragilisé par une perte d'attractivité de son centre. Du fait de la configuration urbaine de son département où se situent trois villes de calibre comparable, Moulins, Montluçon, Vichy, dotées de spécialisations fonctionnelles différentes, Vichy constitue le petit centre local du sud de l'Allier, bénéficiant d'une offre commerciale de qualité. Cependant, la relative proximité de Clermont-Ferrand limite aujourd'hui son influence.

En outre, tant pour Nevers que pour Vichy se pose la question du poids politique et territorial de ces villes dans le cadre des nouvelles grandes régions. Dans le cas de Forbach, cette question paraît moins sensible. Ici, la question de positionnement se pose plutôt vis-à-vis de la grande ville allemande de Sarrebruck, notamment dans le domaine commercial mais également de l'attractivité en termes d'emploi.

Différents processus contribuent à la fragilisation de ces villes

Fragilité de l'emploi et précarisation

Ces trois communes ont été confrontées à de fortes mutations dans la répartition des catégories socio-professionnelles, en lien avec le processus général de désindustrialisation. Nevers a connu une diminution plus intense du nombre d'ouvriers parmi sa population active. La commune présente un revenu médian peu élevé, beaucoup plus faible que le revenu médian national et régional.

À Vichy, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures, après une légère augmentation, tend à stagner

voire à diminuer. La part des professions intermédiaires, certes plus élevée, connaît à peu près la même évolution. De manière générale, avec près de 60% d'employés et d'ouvriers parmi ses actifs, Vichy reste une commune au profil majoritairement populaire. À l'inverse, l'aire urbaine de Vichy accueille une part plus importante de cadres et celle-ci est en augmentation. La ville-centre se distingue de son aire urbaine par une forte proportion de diplômés de l'enseignement supérieur. Cependant, elle accueille également une part élevée de personnes sans diplôme.

La ville de Forbach a beaucoup souffert de la désindustrialisation et notamment de la fermeture des mines. Dans la période récente, l'emploi industriel, qui garde une place non négligeable, a continué de chuter. Du point de vue de la répartition socio-professionnelle, les ouvriers, malgré une chute importante, gardent un poids non négligeable et plus fort que celui des employés. Les cadres sont peu présents tandis que la part des professions intermédiaires est relativement limitée. La ville de Forbach garde donc un profil très populaire. Le niveau de diplôme de la population est bas. La ville de Forbach, avec quelques-unes des communes voisines, montre un revenu médian très bas, et le taux de pauvreté atteint les 29%.

Périurbanisation et perte de poids des centres urbains dans les trois cas étudiés

Si la commune de Nevers connaît un déclin démographique depuis 1975, les communes alentour connaissent, dans leur ensemble, une croissance démographique sur la période 1975-2013. Nevers cumule donc un double processus de déprise démographique et de périurbanisation.

À Forbach, dans un contexte de diminution de la population à l'échelle de l'aire urbaine depuis le début des années 1980, l'analyse des mobilités résidentielles permet cependant de révéler également un phénomène de périurbanisation.

À Vichy, le phénomène de périurbanisation peut également être relevé à la fois à travers une augmentation de la population de son aire urbaine mais également sous l'effet des déménagements des ménages de Vichy vers des communes de son aire urbaine.

Restructuration des services publics

Forbach a perdu son tribunal d'instance en 2009 et l'hôpital Sainte-Barbe a fermé ses portes en 2014. Nevers a perdu sa caisse de la Banque de France. À l'inverse, Vichy a été relativement épargnée par les politiques de restructuration des services, que ce soit dans le domaine judiciaire ou sanitaire. À Vichy, le service obstétrique de la polyclinique La Pergola a fermé, mais c'est pour concentrer l'offre à la maternité de l'hôpital public.

Le développement des zones commerciales périphériques à Forbach, Nevers et Vichy

À Nevers, deux communes de l'aire urbaine ont accueilli des zones commerciales. Ces dernières apparaissent comme des espaces potentiellement très concurrentiels vis-à-vis des commerces de son centre-ville dans un contexte où les communes périphériques de l'aire urbaine connaissent une dynamique démographique positive. À Forbach, on constate également l'implantation, au sein de l'aire urbaine, de plusieurs zones commerciales importantes du côté français mais également du côté allemand à proximité de la frontière. Au-delà des effets de concurrence de ces zones périphériques, la concurrence exercée par la ville de Sarrebruck est significative. En effet, cette ville, qui dispose d'une offre commerciale importante et variée, est facilement accessible depuis la France. À Vichy, on relève la présence de trois principales zones d'activités commerciales en périphérie de la commune-centre, très bien desservies par le réseau routier.

Les centres-villes fragilisés de Nevers, Forbach et Vichy

Les trois villes étudiées appartiennent à la catégorie des villes où le taux de vacance commerciale est très élevé (supérieur à 15%) et où le commerce est en grande difficulté. À Forbach, ce taux de vacance atteint près de 22% en 2015 et elle fait partie des 20 villes où ce taux a le plus fortement augmenté. À Vichy, la vacance est différenciée selon les espaces : alors que les rues commerçantes principales ont un commerce plutôt florissant, les difficultés se concentrent soit dans des galeries commerciales, soit dans des rues secondaires qui sont devenues principalement résidentielles et accueillent peu de flux. À Nevers, la dévitalisation commerciale du centre-ville est également très inégalement répartie dans l'espace. La vacance affecte également les logements. Vichy détient, avec un taux de 21%, l'un des records de la vacance de logement. Nevers fait également partie des villes qui ont le plus fort taux de logements vacants (17% en 2013).

La décroissance urbaine dans les trois villes étudiées

À l'échelle nationale, Forbach, Nevers et Vichy appartiennent à de vastes espaces, ceux du Nord-Est et du Centre de la France, où les villes petites et moyennes sont généralement confrontées à des difficultés, que ce soit sur le plan démographique ou sur celui de l'emploi et du développement économique.

Forbach a connu, depuis les années 1980, des évolutions peu favorables sur le plan démographique, avec une accentuation entre 1990 et 2000. Depuis les années 1970, la population de Vichy a subi une décroissance constante, de 25% sur 40 ans. La ville regagne légèrement des habitants



depuis 2011 et a dépassé à nouveau les 25 000 habitants en 2014. Le solde naturel est négatif jusqu'en 1999, situation assez rare dans les villes françaises, en général caractérisées par une vitalité démographique. Il en est de même pour Nevers, qui a connu une croissance démographique importante jusque dans les années 1960-1970, et dont la population n'a cessé de diminuer depuis 1968, avec une baisse globale de 18%.

Les mobilités résidentielles dans ces villes

Comme dans de nombreuses villes industrielles et ouvrières en décroissance, les mobilités sortantes à Forbach sont très locales : la ville-centre perd surtout des habitants au profit de sa périphérie et, de manière plus modérée, du département de la Moselle. Forbach partage de plus les tendances constatées dans les villes en décroissance, caractérisées par une forte émigration des classes d'âge jeunes. À Vichy, le solde migratoire est positif pendant toute la période étudiée, c'est à dire depuis 1968. Il a même tendance à augmenter depuis 1999.

La tranche d'âge des 25-39 ans est surreprésentée parmi les ménages quittant Vichy. Les entrants sont en partie des jeunes de 15 à 24 ans (probablement des étudiants) mais ce sont surtout des personnes âgées qui s'installent dans la ville. Vichy, avec plus de 16% de retraités parmi les entrants dans son aire urbaine entre 2001 et 2006 est à la 6^e place française pour l'attractivité des retraités.



Stratégies de revitalisation

Des perspectives inadaptées aux contextes territoriaux ?

Dans les trois cas étudiés, l'attractivité reste le maître-mot des stratégies mises en oeuvre par les acteurs locaux. Un certain décalage peut ainsi être noté entre des ambitions tournées vers des perspectives d'attractivité et la réalité des territoires en jeu, qui s'inscrivent plutôt dans une dynamique de décroissance. C'est le cas des projets de construction de nouveaux logements, dans un contexte de vacance déjà élevé, ou des volontés locales d'attirer des catégories socio-professionnelles supérieures ou des activités à haute valeur ajoutée venant de l'extérieur, passant avant la prise en compte des populations et des activités présentes sur le territoire.

Les politiques déployées dans les trois villes pour attirer de nouvelles entreprises, connaissent également un succès très mitigé. À Forbach, le développement transfrontalier s'essouffle de plus en plus, dans un contexte concurrentiel croissant avec les pays de l'Est, et aboutit à fragiliser la troisième zone d'activité transfrontalière (Eurozone Forbach Nord). À Nevers, l'inauguration d'un incubateur d'entreprises doit permettre l'installation de nouvelles entreprises travaillant dans le domaine du numérique, avec un risque de forte concurrence dans ce domaine des grandes métropoles. À Vichy, la stratégie de développement économique est tournée à la fois vers le tourisme et vers l'attraction d'activités à forte valeur ajoutée, visant à inciter des cadres à s'installer dans l'agglomération. La ville semble, plus que Nevers et Forbach, disposer de leviers de développement territorial et

de "ressources spécifiques" susceptibles de lui garantir un certain succès en termes de développement économique de maintien de son attractivité touristique, voire estudiantine.

Réduction de l'offre, re-concentration et resserrement urbain

Le choix de la "re-concentration" commerciale est évoqué dans les trois cas étudiés. Il s'associe alors à des aménagements ciblés sur certaines rues et certaines infrastructures et contribue à redimensionner les stratégies d'action à l'échelle de la réalité des pratiques des populations.

À Forbach, les acteurs locaux ont identifié une "sur-offre commerciale" dans le centre-ville, l'enjeu étant alors de réduire cette offre au profit d'autres fonctions (équipements culturels, espaces publics). Dans le même ordre d'idée, à Vichy, les acteurs utilisent le terme de "re-concentration" pour évoquer les stratégies de redynamisation du centre-ville, notamment autour de polarités commerciales sélectionnées pour reconcentrer les flux et les mobilités.

Dans les trois cas, les politiques tournées vers le commerce de centre-ville se doublent d'une réflexion sur l'espace public, le cadre de vie et les mobilités (piétonnes ou en voiture) des populations, cette transversalité donnant à ces stratégies une dimension assez globale. En outre, elles se fondent sur le tissu associatif local des commerçants. La réussite de ces stratégies est cependant conditionnée à la capacité d'ingénierie de ces villes et au développement de coopérations au sein des territoires locaux, notamment entre la commune-centre et les communes alentour.

Quelle place pour les villes moyennes ?

Aujourd'hui, la situation de concurrence à laquelle sont soumises les villes moyennes interroge leur centralité et leur capacité d'organisation territoriale. S'il s'agit ici d'un enjeu d'action publique et de gouvernance locale, l'importance numérique, le poids démographique global ainsi que la répartition assez homogène de ces villes sur le territoire national, font de l'évolution des villes moyennes un enjeu de structuration et de cohésion du territoire national. Si les villes moyennes ont désormais un rôle qu'on peut qualifier de "subalterne" dans la hiérarchie urbaine française, elles n'en bénéficient pas moins de représentations souvent positives : disposant des avantages de la vie urbaine par leurs équipements et leurs services, elles n'en connaîtraient pas les nuisances et leurs habitants pourraient y profiter de la proximité conjointe des ressources de la ville et des attraits de la campagne.

Cependant, selon certains auteurs, les villes moyennes n'auraient plus le monopole de la centralité locale.

Le débat sur la place des villes moyennes dans l'armature urbaine et le maillage du territoire français n'est pas facile à trancher. Les polémiques récentes entre les partisans de la concentration et de la métropolisation, d'une part, et les tenants d'un développement plus équilibré du territoire, d'autre part, en sont l'illustration. Sans que ce débat soit tranché, le regain d'intérêt pour les villes moyennes témoigne probablement de la prise de conscience, chez les acteurs nationaux des politiques publiques, du fait que ces dernières ne peuvent être principalement ciblées sur les métropoles et que les autres types de territoires méritent également une attention soutenue.

Quelles stratégies face à la rétraction ?

Aujourd'hui, les stratégies mises en œuvre dans les villes moyennes en difficultés sont presque toujours fondées sur un objectif de retour à la croissance *via* des politiques d'attractivité. Ces stratégies témoignent de la difficulté à changer de paradigme. En effet, le modèle de la croissance reste très prégnant car la perte de population est perçue comme une perte de pouvoir et une forme de renoncement politique. La décroissance démographique et économique fait souvent l'objet d'un déni qui ne permet pas de mettre au point des politiques adaptées, d'autant plus que les techniciens et les professionnels ont été formés pour réguler la croissance et non pas pour faire face à des situations de décroissance.

Ces situations de décroissance offrent pourtant des opportunités souvent mésestimées, relevant des logiques de la rétraction : une moindre pression sur le marché ; une congestion plus modérée ; des disponibilités foncières et immobilières ouvertes pour de nouveaux usages ; des espaces souvent dévalorisés auxquels on peut redonner de la valeur, que cette valeur soit ou non marchande. Pour tirer parti de ces opportunités, il paraît toutefois nécessaire de découpler l'objectif de développement urbain de celui de croissance (la croissance ayant aussi des coûts : congestion, consommation d'espace, augmentation des inégalités, etc.) et de passer d'une approche quantitative à une approche plus qualitative.

Il semble utile d'imaginer des politiques alternatives qui se départissent du modèle des métropoles et s'appuient sur un diagnostic des ressources locales à valoriser : l'avenir des villes moyennes peut être dans le développement de secteurs d'activités employant une main d'œuvre moins qualifiée, présente dans les villes moyennes ; elles peuvent aussi développer des innovations en matière de services et des formes de développement qui mettent au centre la question de la qualité de la vie, en s'appuyant notamment

sur l'intérêt croissant des habitants et notamment des jeunes pour des modèles de développement respectueux de l'environnement et des différents groupes au sein de la société locale.

La mise en œuvre de ces politiques nécessite des choix politiques forts pour accompagner la rétraction : réguler l'urbanisation résidentielle périphérique et l'urbanisme commercial en articulant politique communale et intercommunale ; déterminer des périmètres d'intensification urbaine ou de resserrement urbain, où les efforts de revitalisation sont concentrés (ce qui signifie renoncer à développer toutes les parties du territoire en même temps) ; réguler de manière forte toute construction neuve, y compris en centre-ville, car une offre nouvelle peut contribuer à accentuer la détente du marché, la dévalorisation du parc existant et la vacance.

Ces politiques d'accompagnement de la rétraction doivent pouvoir s'appuyer sur des actions et des outils ciblés. L'action foncière est l'un des piliers de toute stratégie de revitalisation : les opérateurs fonciers ont ainsi un rôle central pour acquérir, gérer, remembrer / assembler puis réaffecter les terrains. Les EPF peuvent jouer ce rôle à condition d'adapter leurs modes d'action par des actions de plus long terme et par la mobilisation de moyens financiers plus conséquents. Les démolitions ciblées sur la base d'un plan d'ensemble peuvent permettre de dé-densifier, créer des espaces publics, mettre fin à la dévalorisation et contribuer à "retendre" le marché. Enfin, il s'agit de définir de nouveaux usages pour les terrains libérés : la réduction de l'offre de logements ne peut être un objectif en soi et les usages "créatifs" des terrains vacants peuvent être valorisés. La chute des valeurs foncières et immobilières permet en effet de proposer des usages nouveaux et intéressants en termes d'environnement, de qualité de la vie et de réponse aux besoins de la population. Dans cette perspective, il semble essentiel de s'appuyer sur les habitants afin de penser un développement tourné vers les populations locales : un développement certes plus "modeste" mais tenant compte des ressources existantes et des spécificités des contextes locaux.

L'Institut pour la Recherche et le programme Action Cœur de Ville de la Caisse des Dépôts ont soutenu, en partenariat avec le Commissariat général à l'égalité des territoires, la recherche sur le thème des enjeux et dynamiques urbaines des villes petites et moyennes.

Cette recherche, coordonnée par Sophie Baudet-Michel, de l'Université Paris Diderot, Sylvie Fol et Christophe Quéva, de l'Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne, tous trois membres de l'UMR Géographie-Cités, se décompose en trois tomes :

- (1) Etat de l'art international
- (2) Évolutions nationales et analyses quantitatives
- (3) Études de cas : Nevers, Vichy, Forbach

Cette recherche vise à apporter une meilleure compréhension des facteurs de l'érosion commerciale et servicielle dans les villes petites et moyennes, et à identifier des pistes d'action locale pouvant y répondre. Elle alimente, entre autres, les travaux du programme Action Cœur de Ville.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES



**Ensemble,
faisons grandir
la France**

caissedesdepots.fr