BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Quel avenir pour les 18 petites unités urbaines en déprise ?

Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté • n° 85 • Avril 2021

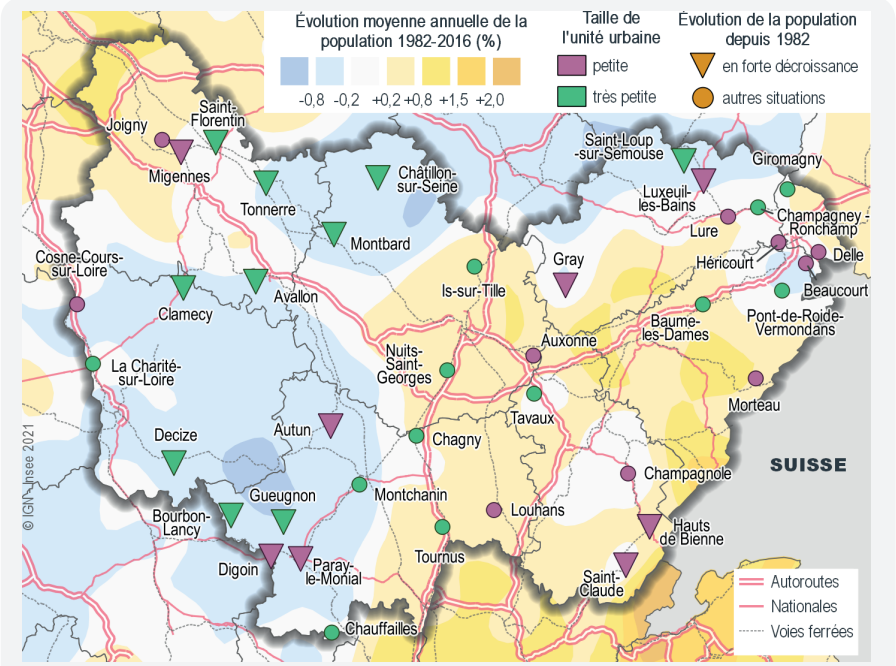
En Bourgogne-Franche-Comté, les 18 petites unités urbaines en déprise démographique subissent un fort vieillissement de leur population et un déclin de l'emploi présentiel. La pauvreté y est plus présente que dans les autres unités urbaines de même taille, en raison d'une insertion professionnelle plus difficile et de revenus davantage issus de retraites ou de prestations sociales. Le manque d'attractivité et la dynamique démographique défavorable de ces territoires conduisent à une vacance de logement élevée, y compris dans le parc social.

En Bourgogne-Franche-Comté, les 40 **unités urbaines** (UU) de moins de 20 000 habitants, qui maillent le territoire, accueillent 313 500 habitants en 2016.
Dans 18 d'entre elles, la population a fortement baissé entre 1982 et 2016 ► **figure 1**. Elles comptent près de 139 700 habitants ► **figure 2**. L'enjeu est important, car elles jouent toutes un rôle d'animation au sein de zones peu denses.

18 unités urbaines en décroissance confrontées à la pauvreté

En 2017, la **pauvreté monétaire** en Bourgogne-Franche-Comté s'établit à 12,8 % de la population. D'une manière générale, elle est amplifiée dans les petites unités urbaines, où elle atteint 16 %. Sur les 10 unités urbaines où la pauvreté est la plus présente, 9 sont en forte décroissance. La pauvreté est la plus marquée à Saint-Loup-sur-Semouse, Saint-Florentin et Tonnerre avec une personne

► **1. Évolution moyenne de la population entre 1982 et 2016 (en %) dans 40 unités urbaines de moins de 20 000 habitants en 2016 et plus de 5 000 habitants en 1982**



Sources : Insee, recensements de la population 1982 et 2016

En partenariat avec :

PRÉFET
DE LA RÉGION
BOURGOGNE
FRANCHE-COMTÉ
Liberté
Égalité
Fraternité

► 2. Population des 18 unités urbaines en décroissance

Petites unités urbaines	Population en 2016	Très petites unités urbaines	Population en 2016
Autun	13 530	Decize	7 420
Luxeuil-les-Bains	12 260	Gueugnon	7 090
Migennes	12 050	Avallon	6 750
Saint-Claude	10 140	Montbard	5 660
Digoin	9 940	Châtillon-sur-Seine	5 380
Paray-le-Monial	9 770	Tonnerre	5 300
Gray	9 480	Bourbon-Lancy	5 030
Hauts de Bienne	7 680	Saint-Florentin	4 400
		Clamecy	4 110
		Saint-Loup-sur-Semouse	3 670

Source : Insee, recensement de la population 2016

sur quatre ou plus vivant sous le seuil de pauvreté. À l'opposé, dans les Hauts de Bienne, la pauvreté monétaire est moins implantée et conforme à la moyenne régionale. Dans ce territoire, le tiers des actifs travaillent en Suisse et bénéficient de conditions de rémunération plus avantageuses qu'en France. Ce territoire très spécifique se caractérise par le niveau de vie le plus élevé des unités urbaines en déprise, mais avec des inégalités marquées. Les habitants de l'unité urbaine « voisine », Saint-Claude, ne bénéficient pas du même niveau de revenu, la Suisse y étant beaucoup moins accessible.

La décroissance démographique en lien avec la baisse de l'emploi

Les unités urbaines en forte décroissance perdent 23,5 % de population entre 1982 et 2016, contre 3,2 % pour les autres. Excepté à Paray-le-Monial ► **encadré 1**, le déclin de population est structurel et perdure aujourd'hui sans signe apparent de rebond. Pour l'essentiel de ces unités urbaines, la baisse de population est concomitante à la baisse de l'emploi. Celles qui perdent le plus de population sont souvent les plus industrielles, à l'image de Saint-Loup-sur-Semouse ou Gueugnon ► **figure 3**. La désindustrialisation s'est accompagnée du départ d'une partie des habitants, faute d'emplois adaptés. Ainsi, à Saint-Loup-sur-Semouse, qui en 1982 comptait trois quarts d'emplois industriels, plus de la moitié des emplois ont été détruits en 34 ans et la population a diminué d'un tiers. À l'opposé, les unités urbaines plus tertiaires limitent les pertes d'emplois, comme Clamecy, Bourbon-Lancy ou Luxeuil-les-Bains, voire en gagnent à l'instar de Gray, Avallon et Paray-le-Monial. Ces trois unités urbaines renforcent leur rôle de centralité dans un environnement dépourvu de grands pôles urbains. Elles polarisent ainsi l'emploi alentour. Les pertes de population y sont globalement moins marquées.

Un fort vieillissement de la population

En 1982, les structures par âge des populations des unités urbaines actuellement en déprise et des autres étaient proches. Aujourd'hui, la population de celles en décroissance a davantage vieilli. Ainsi, en 1982, pour 100 personnes de moins de 20 ans, environ 40 étaient âgées de 65 ans ou plus. En 2016, cette proportion a plus que triplé dans les unités urbaines en déclin (130 pour 100 jeunes) ► **figure 4**. Les unités urbaines en décroissance sont très souvent localisées dans des territoires ruraux, eux-mêmes vieillissants. Pour certaines, la population était jeune en 1982 mais a fortement vieilli (Gueugnon, Avallon, Saint-Loup-sur-Semouse, Saint-Florentin). D'autres avaient une population déjà âgée en 1982 (Clamecy, Bourbon-Lancy). À l'opposé, la population de Saint-Claude était âgée en 1982, mais a peu vieilli, tout comme l'unité urbaine voisine des Hauts de Bienne qui avait une population jeune en 1982. En 2016, seuls les Hauts de Bienne et Migennes

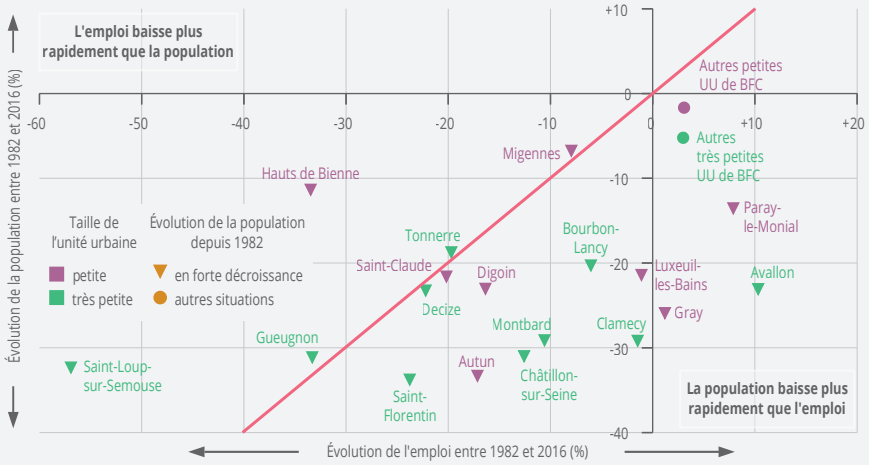
► 1. Le renforcement de son rôle de centralité permet à Paray-le-Monial d'enrayer sa décroissance

Paray-le-Monial est la seule des 18 unités urbaines en décroissance à connaître véritablement un rebond. Depuis 1999, le territoire bénéficie d'une attractivité résidentielle favorable, puisque davantage de personnes arrivent sur le territoire qu'elles ne le quittent. Sa population augmente depuis 2006. Bien qu'elle soit âgée, le territoire semble en tirer profit. Depuis 2006, trois maisons de retraite ont été bâties, générant des emplois et attirant de nouveaux habitants.

Entre 2006 et 2016, Paray-le-Monial est la seule unité urbaine en décroissance dans laquelle l'emploi augmente. Il est majoritairement porté par le secteur tertiaire (plus de 85 % des emplois). Outre le centre hospitalier, la commune de Paray-le-Monial est l'un des premiers employeurs. De ce fait, plus d'un emploi salarié sur deux relève de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé humaine ou de l'action sociale, proportion bien supérieure aux autres unités urbaines en forte décroissance. L'emploi salarié à 80 % présentiel, croit de plus de 10 % sur la période. Le territoire est attractif pour les actifs des communes et unités urbaines environnantes, notamment celles de Digoin et Gueugon, avec lesquelles le solde des navettes est très favorable.

L'unité urbaine joue un véritable rôle de centralité et jouit d'un réel dynamisme dans un environnement plutôt sinistré. Ainsi, entre 2006 et 2016, le nombre de personnes habitant à l'extérieur de Paray-le-Monial et venant y travailler a augmenté de 2 % par an, la plus forte augmentation des unités urbaines en décroissance. Avec la proximité de la Route Centre-Europe Atlantique, qui traverse la France d'est en ouest, et la présence d'une desserte ferroviaire, le territoire bénéficie d'une accessibilité privilégiée favorisant ainsi les déplacements domicile-travail. Le rôle de centralité de l'unité urbaine est renforcé par le fait qu'au niveau des villes-centres, Paray-le-Monial dispose d'équipements plus rares que les unités urbaines voisines de Gueugnon et Digoin.

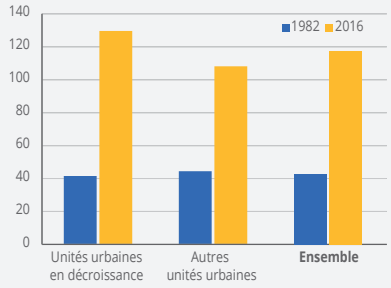
► 3. Évolutions de l'emploi et de la population (en %) entre 1982 et 2016 dans les unités urbaines en décroissance



Lecture : le long de la première bissectrice en rouge, les évolutions de l'emploi et de la population sont de même niveau

Sources : Insee, recensements de la population 1982 et 2016

► 4. Nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de moins de 20 ans



Sources : Insee, recensements de la population 1982 et 2016

conservent une proportion d'habitants de moins de 20 ans supérieure à celle des plus de 65 ans. Elles parviennent à garder les familles sur leurs territoires. Très résidentielles, elles bénéficient d'atouts liés à leur environnement extérieur. Dans les Hauts de Bienne, la population peut profiter de l'attractivité du marché de l'emploi suisse. À Migennes, la population a accès en moins de 15 minutes aux unités urbaines d'Auxerre et de Joigny, qui comptent parmi les plus fournies en emplois du département. Elles bénéficient également de l'ouverture au marché de l'emploi francilien. La gare de Laroche-Migennes donne accès à Paris en 1h30. Parmi les personnes de 65 ans ou plus, plus du tiers vivent seules. Un enjeu pour ces territoires est de répondre aux besoins d'une population âgée de plus en plus nombreuse et souvent isolée, en développant de nouveaux services à la personne. Ces métiers, qui nécessitent souvent peu de qualifications, pourraient offrir des opportunités d'emplois à la population locale. Cela passe également par le fait de rendre plus attractif le territoire, afin d'y faire venir des actifs plus jeunes pour travailler dans ces services et renvoie à la problématique plus générale de l'attractivité de ces métiers.

Le déclin de l'emploi présentiel en lien avec la baisse de la population

L'**emploi présentiel**, qui permet de répondre aux besoins des personnes résidentes, recule dans les unités urbaines en décroissance, en lien avec la baisse de population, alors qu'il augmente dans les autres ► **figure 5**. Dans l'ensemble des unités urbaines en décroissance, six emplois sur dix sont destinés à satisfaire la population présente, principalement dans l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale.

Conséquence de la faible attractivité vis-à-vis des familles avec enfants ou des jeunes couples, les baisses d'effectifs dans les unités urbaines en décroissance sont importantes dans l'enseignement, notamment dans le primaire et le secondaire, mais aussi dans la formation continue pour adultes.
Malgré une hausse d'emplois dans les activités hospitalières, le nombre d'emplois dans la santé humaine recule. Ainsi, le nombre de médecins généralistes a été divisé par 2 en 10 ans, ce qui pourrait être préjudiciable dans ce contexte de vieillissement.
En revanche, le vieillissement de la population a permis de créer des emplois dans l'action sociale. Ainsi, l'emploi a doublé dans l'hébergement social ou médicalisé pour personnes âgées. Il a également augmenté de 15 % dans l'aide à domicile.

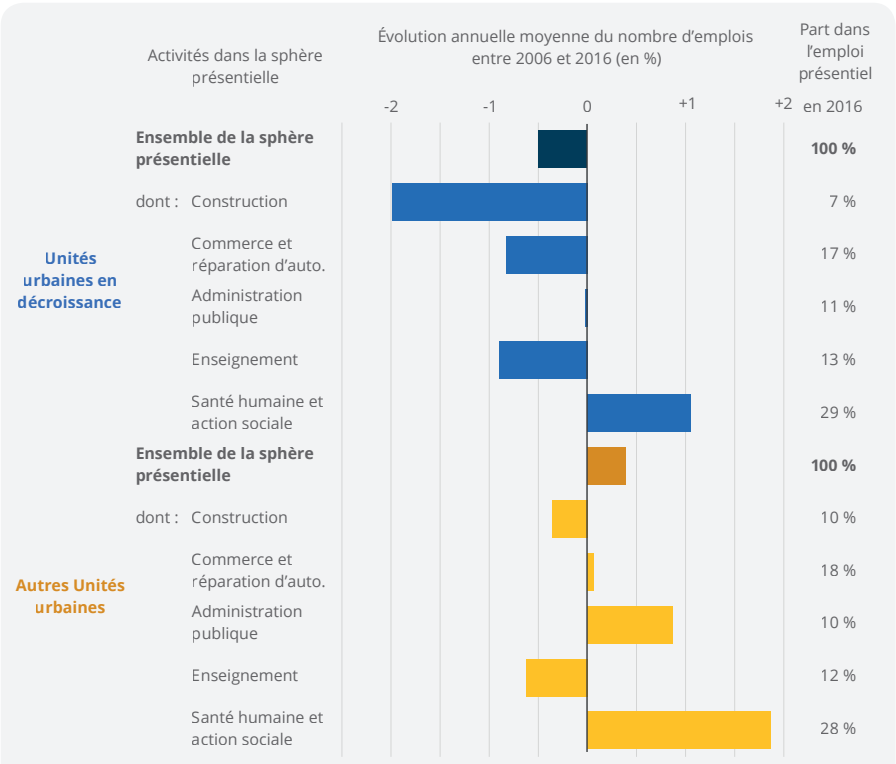
Des difficultés d'insertion professionnelle

Les conditions d'emplois sont peu favorables dans ces territoires en déprise souvent éloignés des grands pôles. L'offre y est limitée et souvent peu diversifiée.
Les jeunes de 15 à 29 ans sont particulièrement vulnérables puisqu'ils finissent leur scolarité plus tôt qu'ailleurs et en sortent ainsi moins diplômés. Parmi ceux qui restent, ils sont 23,5 % à ne pas être insérés, c'est-à-dire à n'être ni en emploi ni en formation, contre moins de 20 % pour ceux des autres unités urbaines.
Parmi les 15-64 ans des unités urbaines en forte décroissance, 57,5 % occupent un emploi contre 63 % en moyenne pour les autres. Le faible niveau de qualification et des capacités financières limitées peuvent être un frein à la mobilité géographique. Le chômage y est ainsi plus présent. Les écarts observés sont encore plus marqués dans les très petites unités urbaines. Lorsqu'ils sont en emploi, les actifs des unités urbaines en déprise occupent globalement les mêmes catégories socioprofessionnelles que dans les autres. Cependant, en proportion, ils sont légèrement plus nombreux à occuper un emploi dit « précaire » (emploi aidé, intérim, emploi à durée limitée).
Les inégalités professionnelles entre femmes et hommes ne sont pas plus marquées dans les unités urbaines en décroissance, à l'exception des personnes ni en emploi, ni en formation qui sont plus souvent des femmes.

Des revenus davantage dépendants des prestations sociales et des retraites

Dans les unités urbaines en décroissance, le niveau de vie médian annuel s'élève à 18 500 euros contre 19 900 dans les autres. Conséquence des conditions d'emplois moins favorables

► 5. Part de l'emploi présentiel et évolution annuelle moyenne du nombre d'emplois (en %)



Source : Insee, recensements de la population 2006 et 2016

dans les unités urbaines en déclin, pour 100 euros disponibles après déduction d'impôts, seuls 52 euros proviennent d'activités salariées, contre 61 euros pour les autres. À l'inverse, le poids des prestations sociales (minima sociaux, prestations familiales, prestations logements) y est plus élevé. Comme le vieillissement de la population y est plus marqué, la part du revenu lié aux retraites y est également plus importante. Outre un niveau de vie inférieur, la proportion de propriétaires de leur logement est moins importante (52 % contre 58 %). La situation financière de ces populations est donc plus fragile. Ces constats sont d'autant plus vérifiés dans les très petites unités urbaines en décroissance.

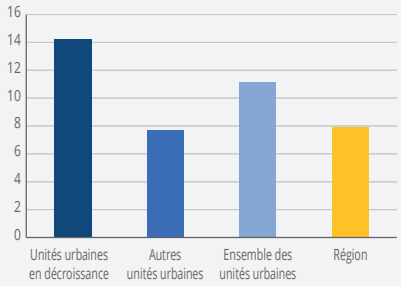
La vacance se développe aussi dans le parc social

Les baisses de populations ont un impact sur la vacance de logements. Depuis 1999, les populations ont diminué presque partout. Dans le même temps, le parc de logements s'est développé (excepté à Saint-Claude et à Saint-Florentin). En conséquence, même si le nombre de personnes par ménage a tendance à diminuer au cours du temps, passant de 2,34 personnes à 2,06 personnes, la part de logements vacants augmente entre 1999 et 2016. Elle passe de 7 % à 12,5 %. Dès 1999, la vacance est plus élevée dans les unités urbaines en forte décroissance que dans les autres et son augmentation entre 1999 et 2016 y est également plus marquée. Elle touche majoritairement les centres-villes composés de logements souvent anciens, énergivores et peu adaptés aux familles, mais s'étend également en périphérie. Sur la période, la vacance double à Saint-Claude où près d'un logement sur cinq est vide, contre un sur douze en 1999. La vacance structurelle y est conséquente puisqu'un logement sur deux est inhabité depuis plus de quatre ans.
La vacance est également très élevée dans les logements sociaux, pour lesquels la demande est habituellement tendue ► **figure 6**. Elle est deux fois plus importante dans les unités urbaines en décroissance, malgré l'application de programmes de destruction et réhabilitation récents (Saint-Florentin, Tonnerre, Migennes, Gueugnon). À Saint-Claude, le tiers du parc social est disponible. Même si des projets de démolitions sont entérinés, la part de logements sociaux inhabités restera conséquente.
Dans ces territoires, un réel enjeu apparaît en matière de réaménagement paysager pour le bien-être des populations. La réhabilitation des logements vieillissants et peu adaptés pourrait générer de l'emploi dans plusieurs domaines, comme la domotique, la rénovation énergétique, ou plus largement le second œuvre. Aussi, le resserrement de l'offre publique ou privée, en démolissant des logements vacants, permettrait de rééquilibrer les marchés du logement et d'éviter une dégradation globale du bâti tout en favorisant l'atteinte de l'objectif gouvernemental « zéro artificialisation nette » ●

Mélanie Bouriez, Florent Ovieve, Philippe Rossignol (Insee)

Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► 6. Part de logements vacants parmi les logements sociaux (en %)



Source : répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux 2019

► 2. « Petites villes de demain », un programme pour renforcer le rôle de centralité des communes vis-à-vis de leur territoire environnant

Fin 2020, près de 1 600 villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité sur leur bassin de vie et montrant des signes de vulnérabilité, ont été sélectionnées pour le programme national « Petites villes de demain ». L'objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants des petites communes, dans un souci d'attractivité et de revitalisation, en accompagnant les collectivités dans des trajectoires dynamiques et respectueuses de l'environnement. Excepté Autun qui bénéficie déjà du dispositif « Action Cœur de ville », les villes-centres des unités urbaines en forte décroissance sont retenues dans le dispositif.

► Pour en savoir plus

- **Chassard M., René Y. Ville H.,** « Déclin marqué ou affirmation de leur rôle central, les destins contrastés des petites villes de Bourgogne-Franche-Comté », *Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté* n°31, avril 2018.
- **Chassard M.**, « Petites villes de Bourgogne-Franche-Comté : un passé démographique et industriel qui contribue au déficit de croissance », *Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté* n°38, juillet 2018.

► Définitions

Unité urbaine : commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants.
Les 40 petites unités urbaines (UU) de moins de 20 000 habitants en 2016 qui avaient au moins 5 000 habitants en 1982 peuvent être partitionnées en « très petites UU » si elles sont peuplées de moins de 7 500 habitants (22) ou « petites UU » si elles en ont davantage (18).
Le champ de l'étude est constitué de 18 unités urbaines en forte décroissance (10 très petites et 8 petites), c'est-à-dire celles ayant eu une évolution annuelle moyenne de population inférieure à - 0,9 % par an sur au moins une période du recensement de la population de 1982 à 2016. La valeur de - 0,9 % par an correspondant au premier décile de l'évolution annuelle moyenne de population de chaque période.

Pauvreté monétaire : un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Le seuil est fixé à 60 % du niveau de vie médian (1 041€ par mois en 2017).

Emploi présentiel : emploi mis 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.

Insee Bourgogne-Franche-Comté
8, rue Louis Garnier
CS 11997
25020 BESANÇON CEDEX

Directeur de la publication :
Bertrand Kauffmann

Rédaction en chef :
Marie Léger

Maquette
Jouve

ISSN 2497 – 4455
© Insee 2021
www.insee.fr

@InseeRegions