BOURGOGNE
FRANCHE
COMTÉ

ICI 2050

LES NOUVELLES DONNES TERRITORIALES EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

MIEUX COMPRENDRE LES DYNAMIQUES AUJOURD'HUI POUR DESSINER L'AVENIR DES TERRITOIRES EN 2050

Novembre 2020

PRÉFACE DE OLIVIER BOUBA-OLGA
ET CONCLUSION DE MARTIN VANIER

www.bourgognefranchecomte.fr
Retrouvez-nous sur

« Dans leurs compétences d'aménagement du territoire, les régions devraient tenir le rôle qui était jadis celui de la DATAR : donner à voir et à comprendre les différents systèmes dans lesquels s'intègrent les composantes du territoire régional ».

P. ESTEBE, L'égalité des territoires, une passion française. 2015.

PREFACE

Juillet 2020

***Olivier Bouba Olga**,*
Professeur des Universités, Poitiers

Comment favoriser la création de richesses et d'emplois sur les territoires ? La réponse qui a semblé s'imposer ces dernières années a consisté à préconiser le soutien à quelques très grandes villes, les métropoles, supposées être plus attractives et plus compétitives, à charge pour les autres territoires de vivre d'une économie dite présentielle ou résidentielle, à espérer que les métropoles ruissellent, ou à attendre des formes de redistribution.

J'ai cherché, avec d'autres, à mettre en débat cette affirmation, pour montrer qu'elle ne résiste pas à l'épreuve des faits : si certaines métropoles connaissent effectivement des taux de croissance de la population ou de l'emploi sensiblement supérieurs à la moyenne (Toulouse, Nantes, Bordeaux…), d'autres sont dans la moyenne (Paris, Strasbourg, Marseille…) et d'autres encore significativement en dessous (Nice, Rouen, Saint-Etienne…). Symétriquement, des territoires dits ruraux, des petites villes ou des villes moyennes connaissent des taux de croissance qui n'ont rien à envier aux plus dynamiques des métropoles (Vitré, Figeac, Issoire…), d'autres sont dans la moyenne et d'autres en dessous. Ce qui domine, nous disent les chiffres, c'est la diversité des dynamiques territoriales, sans lien apparent avec leur taille.

L'idée que l'on peut s'en remettre à un modèle simple de développement territorial pour favoriser la création de richesses et d'emplois n'est pas nouvelle. Pendant les années 1990, le modèle, c'était les districts industriels italiens, que la France a tenté d'imiter avec sa politique des systèmes productifs locaux. Ironie de l'histoire, le mot d'ordre de cette époque pas si lointaine était small is beautiful. Quelques années plus tard, on est passé au modèle des clusters, déclinés en France sous la forme de pôles de compétitivité. Et aujourd'hui, donc, les locomotives du développement seraient les métropoles. Force est de constater que ces modèles qu'on aimerait voir se diffuser sur l'ensemble des territoires se heurtent à la diversité des contextes territoriaux, qu'à chaque fois on compte plus d'échecs que de réussites.

Quel est l'alternative, alors ? La priorité devrait être de documenter le plus précisément possible les territoires, leur diversité, leur complexité, la spécificité de leurs positionnements. Et c'est peut-être la chance de la Région Bourgogne Franche-Comté de ne pas compter en son sein de grande ville érigée en unique moteur métropolitain pour l'ensemble de la région, car cela oblige d'emblée à penser autrement le développement territorial, en étant attentif aux potentialités de développement de l'ensemble des territoires qui composent cette région. C'est ce dont témoigne sans conteste le présent ouvrage.

Au fur et à mesure des chapitres, on comprend en effet que les territoires sont au croisement de processus multi-acteurs et multi-échelles dont il convient de rendre compte. A rebours de certaines idées reçues, on apprend ainsi que l'attractivité démographique n'est pas réservée aux plus grandes villes, qu'elle bénéficie à une diversité de territoires. On observe également

que les territoires spécialisés dans des activités les plus mondialisées ne sont pas plus les plus grandes villes, mais des pôles industriels historiques. On comprend enfin l'importance des interdépendances territoriales, à travers l'analyse des flux de revenus et des relations entre villes centres et périphéries, ce qui pose la question des coopérations territoriales, bien plus que celle de la concurrence territoriale. Je tiens à souligner enfin la qualité remarquable des illustrations qui alimentent l'ouvrage, dans la première comme dans la deuxième partie : il est en effet tout sauf simple de donner à voir la mosaïque des territoires d'une région, encore plus difficile de les resituer dans les systèmes d'interdépendance. Ce qui est proposé ici me semble à la fois innovant et convaincant.

L'ensemble des matériaux rassemblés dans cet ouvrage et mis à disposition des territoires de Bourgogne Franche-Comté doit sans nul doute permettre à chacun de mieux se situer, ce qui est un préalable indispensable à la mise en œuvre ensuite de politiques publiques adaptées, permettant de saisir les opportunités repérées ou de résoudre les problèmes rencontrés. Mieux se comprendre, pour mieux agir.

SOMMAIRE

PREFACE 5

INTRODUCTION 9

METHODE 13

PARTIE 1 : NOUVELLES DONNES DE LA DEMOGRAPHIE REGIONALE, DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES RELATIONS « CENTRES-PERIPHERIES » 17

Chapitre 1

Les « nouvelles donnes » de la démographie régionale 18

1.1. Le plafonnement de la démographie régionale semble atteint 19

1.2. Les territoires attractifs ne sont pas toujours ceux qu'on pense 25

Conclusion du chapitre 1 – Les « nouvelles donnes » de la démographie régionale 31

Chapitre 2

Les « nouvelles donnes » des revenus dans les territoires 33

2.1. La dépendance des revenus territoriaux à la solidarité nationale 34

2.2. La dépendance des revenus territoriaux à l'emploi extérieur 41

Conclusion du chapitre 2 – Les « nouvelles donnes » des revenus territoriaux 48

Chapitre 3

Les « nouvelles donnes » de l'emploi dans les territoires 51

3.1 L'économie du monde dans les territoires 55

3.2 L'économie de proximité n'est pas uniformément répartie sur la carte des populations 71

Conclusion du chapitre 3 – Les « nouvelles donnes » de l'emploi 81

Chapitre 4

Les « nouvelles donnes » des centralités dans les territoires 85

4.1. L'affaiblissement des villes-centre dans leurs bassins de vie 86

4.2. L'affaiblissement des centres villes 93

Conclusion du chapitre 4 – Les « nouvelles donnes » des centralités territoriales 101

PARTIE 2 : RASSEMBLER LES CARTES ET TENTER DE MIEUX COMPRENDRE LE JEU QUE LES TERRITOIRES ONT EN MAIN 105

1. Intensité d'échanges des 116 EPCI avec l'extérieur proche de la région (France et Suisse) 110

2. Intensité d'échanges des 116 EPCI avec les territoires de la région.....111

3. Intensité d'échanges des 116 EPCI avec les territoires voisins (moins de 50 km).....112

CONCLUSION GENERALE 115

EPILOGUE : ENGAGER UNE DEMARCHE DE PROSPECTIVE TERRITORIALE 119

ANNEXES 121

Annexe 1 : Liste des 116 EPCI de la Région Bourgogne-Franche-Comté et leur classement dans la typologie construite avec l'Insee. 122

Annexe 2 : Méthode de détermination des emplois G1, G2, G4 et G4. (Insee 2020) 125

Annexe 3 : Identification des sources de revenus de la population des EPCI de Bourgogne-Franche-Comté 128

Annexe 4 : Tableaux détaillés par EPCI des échanges interterritoriaux 130

INTRODUCTION

Le destin des territoires qui composent notre région et qui la dessineront en 2050 se joue sur un nombre quasi infini de tableaux : leur attractivité démographique sur des populations mobiles, la place de leurs activités productives dans les chaînes de valeur mondiales, la capacité à construire une autonomie énergétique régionale, la qualité de la biodiversité locale, l'évolution des coûts de transport pour leurs navetteurs, etc. Il est impossible de détailler la totalité de ces tableaux. En revanche, il est possible d'en isoler quelques-uns, pour tenter d'embrasser honorablement un sujet, avec la ferme intention de compléter l'exercice dans les années à venir. Cette première version des « nouvelles donnes territoriales » est la synthèse d'une partie très réduite des travaux que les experts régionaux de la connaissance ont réalisés entre 2019 et 2020 en Bourgogne-Franche-Comté. Mais ils traitent en commun des dynamiques démographiques, d'emploi, de revenus et de rapports entre centres et périphéries qui traversent les territoires de la région. Sur ces sujets, les partenaires ont produit des connaissances nouvelles qui s'interpellent les unes les autres. Ils les ont largement partagées et confrontées dans le cadre de la SRC[1]. Assemblées, elles forment une somme. Articulées et parfois croisées, elles permettent d'éclairer les destins territoriaux de lumières différentes. Et disons-le, certaines d'entre elles bousculent des représentations qu'on pensait robustes.

La direction Prospective et Démarches Partenariales a commandé, initié ou simplement participé à la réalisation des 8 travaux d'étude qui sont ici rassemblés. L'objectif, dès le départ, était de mobiliser les compétences des partenaires dans leurs domaines de prédilection, puis d'extraire les principaux enseignements pour les articuler dans une synthèse accessible. D'émettre des hypothèses nouvelles, étayées par la mise en système des connaissances, sous la direction scientifique d'experts régionaux et nationaux qui ont été mobilisés spécifiquement. Enfin, il s'agit aujourd'hui de partager ce travail avec les élus et les techniciens des territoires régionaux, c'est-à-dire avec les partenaires de l'action publique régionale. C'est fait au travers de cette synthèse, mais pas seulement. Ce sera fait aussi en intégrant les mêmes données dans un outil numérique d'analyse territoriale : ICI 2050.

Ce document et cet outil s'inscrivent dans la phase de mise en œuvre du SRADDET. L'ambition précise consiste à faciliter la mise en capacité de chaque maillon de la chaîne territoriale. Parce que pour exercer réellement l'autonomie stratégique qui leur est promise et pour conquérir les gains marginaux qui feront la différence, les territoires doivent disposer de meilleurs outils d'analyse et s'approprier, plus facilement et à leur échelle, les hypothèses de travail que l'expertise nationale échafaude. Ces hypothèses, nous les appelons « les nouvelles donnes territoriales ».

[1] Stratégie Régionale de la connaissance signée en 2018 entre l'ETAT, l'Insee et le Conseil régional.

Partis pris

Ce document n'est pas une synthèse des 8 études : Il propose d'en croiser les résultats.

Le travail ne résume pas successivement les 8 travaux d'étude réalisés en 2019 et 2020 par l'Insee Bourgogne-Franche-Comté, les agences d'urbanisme, Emfor et l'Aer, Philippe Frocrain, chercheur associé aux Mines Paristech et Olivier Portier, consultant en développement territorial. On peut se référer à ces études directement. Ce document est construit sur l'idée de capitaliser les données obtenues dans chaque étude et de les croiser pour révéler de nouvelles informations.

La première partie décrit quelques-unes des nouvelles cartes du jeu territorial.

Il s'agit en quelque sorte de porter la lumière sur quelques une de ces nouvelles cartes à jouer que les territoires peuvent prendre en main et que nous appelons les « nouvelles donnes ».

a. Priorité est donnée aux connaissances qui apportent un regard décalé. Pour cela, nous mobilisons des jeux de données inédits en région et issus de travaux universitaires ou experts récents (revenus territoriaux, statistiques de l'emploi de proximité et de l'emploi international, niveaux de centralités).

b. Chacune de « ces nouvelles donnes » est systématiquement décrite dans le contexte de la région Bourgogne-Franche-Comté et à l'échelle de l'EPCI pour l'essentiel.

Comprendre les 4 dimensions de l'échange d'un territoire avec l'extérieur. Ces analyses décrivent un système qui paraît complexe parce qu'il fonctionne comme des poupées russes. A chaque dynamique son périmètre pertinent !

i. **Le territoire et ses voisins proches**. Les agences d'urbanisme ont travaillé sur le rapport entre la ville centre et le reste des communes de son bassin de vie (plus petite des poupées russes). Au-dessus, l'Insee nous donne à voir les dynamiques de l'emploi de proximité qui s'inscrivent dans une division du travail complète à l'échelle des départements. Même périmètre ou presque, lorsqu'on s'intéresse à la mobilité résidentielle des habitants d'un EPCI vers un autre EPCI.
ii. **Le territoire dans la région**. L'évolution de l'emploi des services plus spécialisés (universités, spécialités hospitalières), se comprend si l'on se place dans un périmètre plus grand, celui de la région, par coopération (ou concurrence) des EPCI entre eux.
iii. **Le territoire et les extérieurs de la région (France et Suisse**). Les revenus et les emplois d'un territoire sont déterminés par l'extérieur de la région, à la fois par des connexions de l'emploi à des bassins denses (Paris, Suisse), mais aussi par des systèmes de flux de revenus nationaux qui sont organisés par l'Etat Providence (chômage, allocations, RSA, retraites…). Le territoire bénéficie de son immersion à ces ensembles qui sont extérieurs à la région.
iv. **Le territoire et le monde de la mondialisation** : Dernière poupée russe : la capacité à attirer des populations extérieures à la région ou l'évolution des emplois exposés à la concurrence internationale s'appréhendent en positionnant la région dans un environnement plus grand qu'elle. Elle est, sur ces dynamiques, une particule de

l'Economie-Monde[2], imbriquée à d'autres particules territoriales, qui l'entourent parfois, mais qui sont aussi très éloignées dans certains cas (chaînes de valeurs mondiales).

La seconde partie nous donne à voir le jeu de chaque EPCI.

Chaque territoire dispose d'un jeu qui lui est propre. Ce jeu définit les risques qu'il encourt ou les potentialités qu'il pourrait exploiter. Chaque territoire (EPCI en l'occurrence) possède des atouts et des faiblesses dans l'un des 4 systèmes d'échange, comme un joueur de cartes dans chacune des 4 « couleurs » du jeu. Par exemple, il peut disposer de cartes gagnantes dans une couleur, mais être plus faible dans une autre. Il pourrait attirer très peu de populations proches (apports de population faibles depuis ses voisins proches) mais avoir un positionnement fort dans le domaine de la relation au reste du monde (beaucoup d'emplois rares et connectés à l'économie internationale). On peut avoir un roi dans une couleur et peu de cartes gagnantes dans une autre. Il sera possible d'entrer dans le détail des cartes de chaque EPCI en travaillant à la source de ces données, avec le service prospective (Cf. Epilogue, ICI 2050).

Utiliser les typologies de territoire, mais essayer de les dépasser : L'étude ne décrit pas dans le détail les cartes que chacun des 116 EPCI a en main. On résume la situation en utilisant 7 familles types d'EPCI (pôles régionaux, urbains, médians, couronnes… cf. « proposition 2 » plus bas). C'est utile pour dessiner les atouts des territoires à gros traits, mais cela restera insuffisant pour dessiner les perspectives de développement de chacun.

Passer du prêt à porter au sur-mesure : Pour réaliser cette dernière étape, la plus importante, nous proposerons aux EPCI d'accéder à l'intégralité des données issues de ces travaux, et de les accompagner à les lire, grâce à des sessions de travail particulières ouvertes aux EPCI, en s'appuyant sur un outil de dialogue expert pour la prospective territoriale : ICI 2050.

[2] Expression empruntée aux travaux de l'historien Fernand BRAUDEL.

METHODE

Pour croiser des études qui traitent de données différentes, nous avons travaillé avec les partenaires qui ont produit ces travaux pour fixer des bornes temporelles et des périmètres géographiques identiques, à chaque fois que cela était possible.

Bornes temporelles de référence :

2007-2008 : Crise des « subprimes » et début d'un infléchissement des dynamiques territoriales avec l'émergence des sur-dynamiques métropolitaines et le décrochage des aires urbaines de petite taille notamment (Note France Stratégies de 2017[3]).

2016 – 2018 : Restitution des dernières données RGP en 2016 et livraison des données les plus fraîches (2018).

Bornes géographiques de référence :

L'EPCI est à la fois un territoire d'observation parmi les plus fins possibles, compte tenu des limites liées à la protection du secret statistique, un territoire ou s'exercent de façon croissante le débat et la démocratie locale, un périmètre de définition de l'action publique et un niveau de partenariat avec les institutions régionales et l'Etat. C'est pourquoi, nous avons demandé aux partenaires, chaque fois que c'était possible, de produire les données à cette échelle pour pouvoir les croiser avec celles des autres études.

Toutefois, tous les EPCI ne sont pas comparables entre eux. Les premiers résultats ont rapidement montré des limites : les données d'un EPCI rural du Jura ou du Morvan en matière de revenus territoriaux ne peuvent pas être comparées à celle de Dijon ou Besançon. Avec l'Insee, nous avons donc conçu 7 familles d'EPCI qui présenteraient suffisamment de points communs (en taille, en position géographique par rapport aux « pôles » et en niveau de service) pour constituer des catégories dans lesquelles l'exercice de comparaison serait possiblement pertinent.

[3] Note France Stratégies 2017. *Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?*

Proposition 1 :

Mobiliser et croiser 8 sources d'études réalisées en 2019 et 2020.

ATTRACTIVITE en BFC.

Insee analyse No 76. 2020. **Attractivité résidentielle : des ressorts pas toujours suffisants dans les grands pôles urbains, des atouts pour certaines petites centralités**

PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES à 2050 en BFC

Insee-Dreal 2020. Estimation des dynamiques démographiques à 2050 dans les EPCI de BFC. Données OMPHALE.

REVENUS TERRITORIAUX en BFC

EMFOR – AER 2019. Décomposition des revenus perçus par les habitants de chaque EPCI de BFC en x postes. Données Dgfip.

EMPLOIS ABRITES / EXPOSES en BFC

Fabrique de l'Industrie 2019. Décomposition des emplois de chaque EPCI de BFC en deux catégories, NAF 88. Données ACOSS. 2008 à 2018.

Insee 2020 : En Bourgogne-Franche-Comté, de grandes agglomérations dépendantes de la demande locale et de petits territoires très exposés à la demande extérieure.

NAVETTES DOMICILE-TRAVAIL en BFC

Insee 2020. Déplacements domicile-travail en Bourgogne-Franche-Comté, les trajets s'allongent et l'automobile reste reine. Note d'analyse 82. Données RGP.

CENTRALITES DANS LES BASSINS DE VIE en BFC

ADU, AUDAB, AUSB et AUTB (Collectif des Agences d'urbanisme de Bourgogne Franche Comté). 2019. Etude sur les centralités pour le Conseil régional. **Au cœur des villes moyennes de Bourgogne-Franche-Comté, une forte restructuration du commerce et de l'habitat**. Insee – Dreal, Juin 2020. : https://www.insee.fr/fr/statistiques/4505052

Proposition 2

Constituer 7 catégories d'EPCI pour comparer les dynamiques territoriales

EPCI pôle régional : Ce sont les EPCI centre des deux grandes aires urbaines de la région (Dijon et Besançon). Ces aires urbaines se distinguent des autres par le nombre d'habitants, mais aussi par la nature des fonctions de commandement (Préfectures, services de l'Etat, Conseil régional) et de services (hospitalier, universitaires, commerciaux) qu'elles exercent et qui déterminent des différences dans la structure de leur emploi. Enfin, elles apportent une offre de services post-bac sans équivalent dans la région.

EPCI Pôle urbains : Ce sont les EPCI au centre des aires urbaines les plus importantes de la région. En France, selon la définition qu'en donne l'Insee, un pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

EPCI Pôle médian : Ce sont les EPCI des aires urbaines de taille plus modeste dans la région. Les EPCI « pôle Médian » sont ceux dont les Aires Urbaines correspondant à la définition Insee des petits pôles et pôles moyens, c'est-à-dire ceux dont l'Unité Urbaine centre contient moins de 10 000 emplois et qui ne sont pas situés dans la couronne d'un autre pôle.

EPCI couronne d'un pôle : Ce sont les EPCI intégrés dans les Aires Urbaines d'un pôle plus important et dont l'activité dépend de ce pôle (navetteurs, services…). Dans le détail, cette catégorie est constituée d'EPCI dans lesquels la majorité de la population vit dans une commune dont une forte part de la population va travailler dans l'EPCI « pôle ».

EPCI Frontalier : Ce sont les EPCI dont les revenus dépendent des navettes effectuées à l'étranger (en Suisse) par la majorité des actifs. Dans le détail, ce sont les EPCI où au moins 20 % des actifs (en emploi) travaillent en Suisse. Delle a été sortie de cette catégorie pour des raisons de continuité géographique de la bande frontalière.

EPCI rural à dominante relié : Est qualifié de « rural » un EPCI dans lequel la plus grande partie de la population vit dans une commune située en dehors d'une aire urbaine (définition Insee 2019). Parmi les EPCI « ruraux », la catégorie « à dominante reliée » regroupe ceux dont plus de 50% des actifs occupant un emploi travaillent à l'extérieur de l'EPCI.

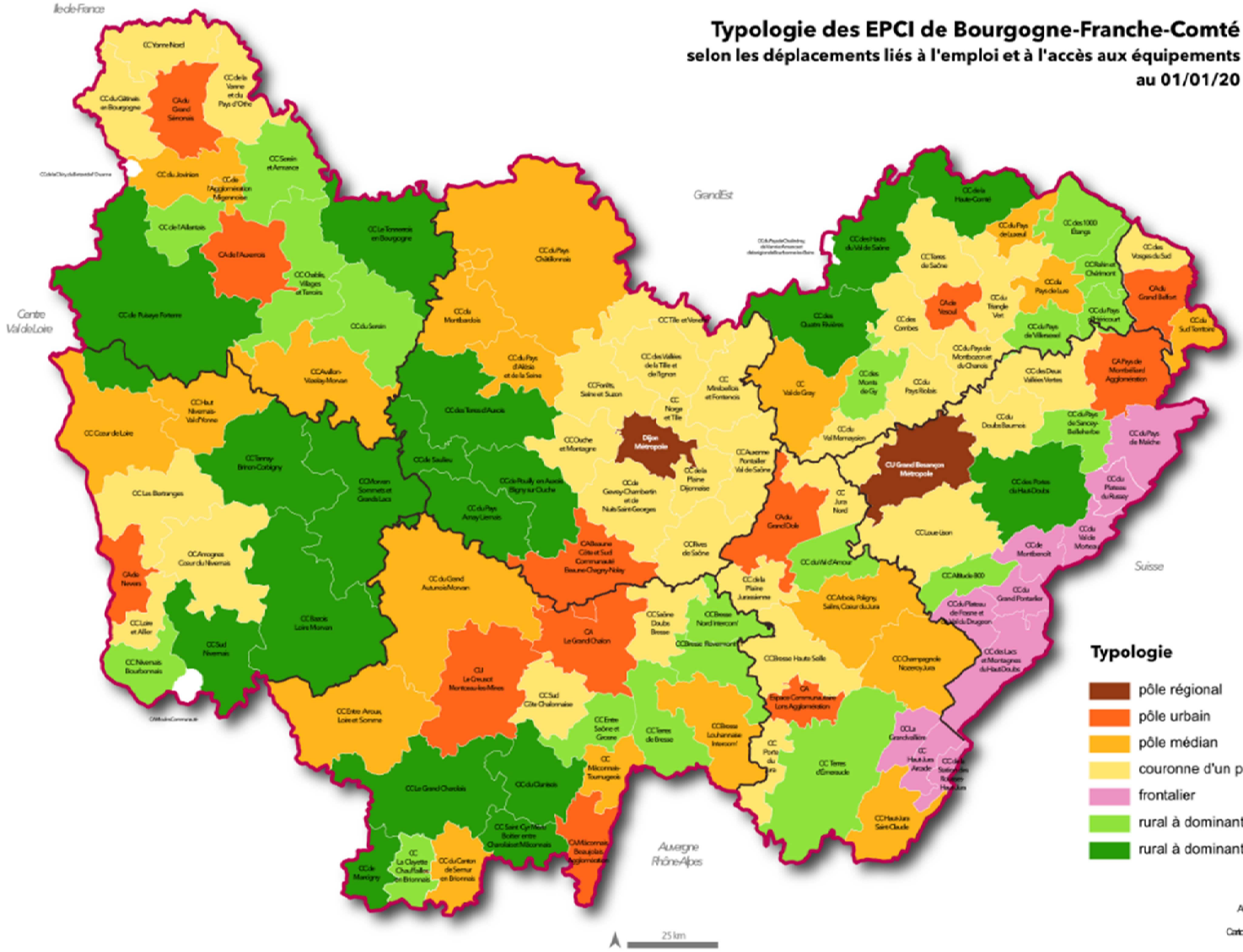
EPCI rural à dominante autonome : Est qualifié de « rural » un EPCI dans lequel la plus grande partie de la population vit dans une commune située en dehors d'une aire urbaine (définition Insee 2019). Parmi les EPCI « ruraux », la catégorie « à dominante autonome » regroupe ceux dont plus de 50% des actifs occupant un emploi travaillent dans l'EPCI.

Liste détaillée des 116 EPCI en annexe

Typologie des EPCI de Bourgogne-Franche-Comté

selon les déplacements liés à l'emploi et à l'accès aux équipements

au 01/01/20



AER Bourgogne-Franche-Comté
Fond de carte : IGN GeoFla
Cartographie : CRBFC-AER BFC
juin 2020

PARTIE 1 :

NOUVELLES DONNES DE LA DEMOGRAPHIE REGIONALE, DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES RELATIONS « CENTRES-PERIPHERIES »

Invité en 2018 lors d'un séminaire de travail au conseil régional, Francis AUBERT, chercheur en développement territorial à l'INRA, avait résumé les choses simplement. Pour lui, les dynamiques territoriales sont des « potentiels » qui traversent un territoire. La volonté et la puissance de l'action publique locale déterminent si le territoire va parvenir à capter ou non ces potentiels. Il faut donc savoir les identifier, souvent à partir de signaux faibles, puis ensuite conduire des actions concrètes pour les transformer en dynamiques territoriales réelles. Comme si le territoire avait en main des cartes qu'il faut savoir utiliser. La donne initiale et les atouts qu'on possède alors n'expliquent pas tout. Il faut de bonnes cartes mais il faut aussi savoir s'en servir.

Exploiter au mieux ses atouts suppose de bien mesurer la valeur des cartes qu'on a en main : qu'est-ce qui est important pour le développement ? Qu'est ce qui peut être gagnant ? Les atouts sont-ils faciles à détecter et les options de jeu qu'on peut engager sont-elles évidentes ? C'est ici que les ennuis commencent car il existe bien peu de certitudes en réalité. Concrètement, on a beaucoup avancé au cours des dernières années que les cartes maîtresses du développement territorial étaient la spécialisation industrielle ou la concentration métropolitaine, avant que plusieurs travaux réalisés par des économistes, n'apportent des précisions qui font plus que douter de la valeur maitresse de ces cartes : *« Nous montrons […] que la spécialisation des territoires dans des secteurs plus ou moins porteurs est un prédicateur assez médiocre de leur performance. La diversité des trajectoires industrielles et plus encore les marges de manœuvre dont les territoires disposent pour constituer leurs stratégies de développement échappent donc souvent aux commentateurs, qui raisonnent plus volontiers selon des grandes tendances : la « puissance des métropoles », le « déclin des bassins industriels », la « révolution des nouvelles technologies », le « naufrage des espaces ruraux »… Rien de tout cela n'est strictement vrai, après examen. »* [4]

Les travaux d'étude conduits par les partenaires en 2019 et 2020 prennent acte de ces interrogations et proposent de réinterroger, sans parti pris, la nature des dynamiques territoriales. Ces travaux apportent chacun à leur niveau des indices pour comprendre la valeur des cartes que chaque territoire a réellement en sa possession. Assemblés, ces travaux ne résolvent pas le mystère du développement territorial, mais ils permettent à la fois de déconstruire certaines de ces convictions héritées des récits passés et d'ouvrir des pistes de débats et d'actions inédites. Quatre de ces mécaniques sont ici traitées pour être débattues : la démographie, l'emploi, les revenus et les relations centre-périphéries.

[4] Denis Carré, Nadine Levratto, Philippe Frocrain, l'étonnante disparité des territoires industriels. Les synthèses de La Fabrique. Numéro 27 – Novembre 2019. Voir aussi Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* 2018. hal-01724699v2.

Chapitre 1

Les « nouvelles donnes » de la démographie régionale

Avec le regard de Charles Pilarski, Ingénieur d'études à l'Insee.

Depuis 2015, il y a plus de décès que de naissances dans la région. La croissance démographique de la région ne peut plus être assise sur le solde naturel car il est déficitaire. Comme partout en Europe la population de la région vieillit. Un phénomène qui a un peu d'avance sur d'autres régions en France. Reste alors le levier de « l'attractivité », c'est-à-dire la capacité d'attirer des populations extérieures à la région.

Cela signifie deux choses pour les politiques publiques : à la fois que ce qu'on appelle les politiques d'aménagement régionales devront prendre en compte qu'il ne s'agit plus de répartir au mieux des flux croissants de populations, de logements et d'emplois, mais de travailler dans un jeu à somme nulle qui peut porter préjudice à des équilibres fragiles entre les territoires.

Pour devenir le fer de lance de la démographie régionale, le solde migratoire doit devenir positif, ce qui n'était pas le cas durant la dernière période mesurée par l'Insee (2008-2013). Les travaux conduits avec les partenaires de l'expertise régionale et en particulier l'Insee, ont donc porté tout naturellement en priorité sur le profil et les caractéristiques de ces nouveaux habitants dans notre région : Qui sont-ils ? Où vont-ils ? Un travail qui nous permet aujourd'hui de réviser quelques lieux communs sur les territoires réellement attractifs de la région.

1.1. Le plafonnement de la démographie régionale semble atteint

Sources principales :

- Insee 59 : La population resterait stable en Bourgogne-Franche-Comté à l'horizon 2050
- Insee 47 : En Bourgogne-Franche-Comté, le déficit naturel continue de se creuser en 2017

L'évolution démographique d'un territoire est déterminée par deux facteurs : le solde naturel qui mesure la différence entre les naissances et les décès et le solde migratoire qui mesure la différence entre les arrivées d'habitants dans la région et les départs. Ces deux facteurs n'ont pas le même poids dans la balance finale de la démographie dans notre région. Depuis les années 1980 et jusqu'en 2013, le solde naturel pesait environ deux fois plus que le solde migratoire. Surtout, le solde naturel compensait un solde migratoire régulièrement négatif (à l'exception de la décennie 2000). Les choses ont changé, sous l'effet du vieillissement de la population, le solde naturel est devenu négatif en 2015. Cette situation va s'aggraver. La démographie régionale repose à présent sur sa capacité à équilibrer le solde migratoire, c'est à dire sur son attractivité.

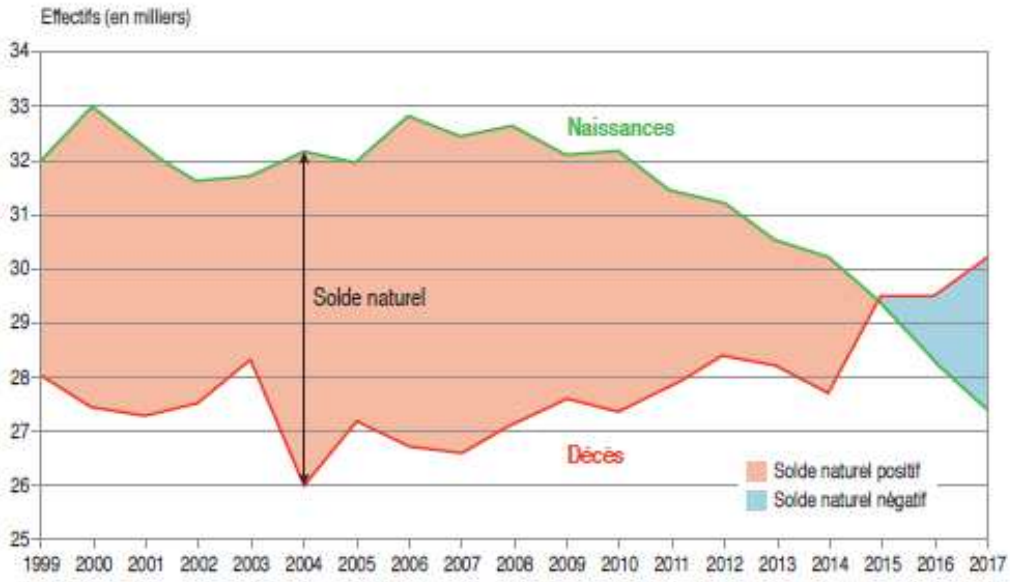
Le solde naturel est négatif depuis 2015 en Bourgogne-Franche-Comté.

En 2004, le solde naturel était de + 6 000 habitants. Il est aujourd'hui négatif, depuis 2015 et cette tendance n'est pas près de s'inverser. Elle est due à deux facteurs :

- Il y a moins de naissance par femme en âge de procréer ;
- L'âge moyen de la population a progressé.

1 Le déficit naturel s'accentue en 2017

Évolution du solde naturel en Bourgogne-Franche-Comté

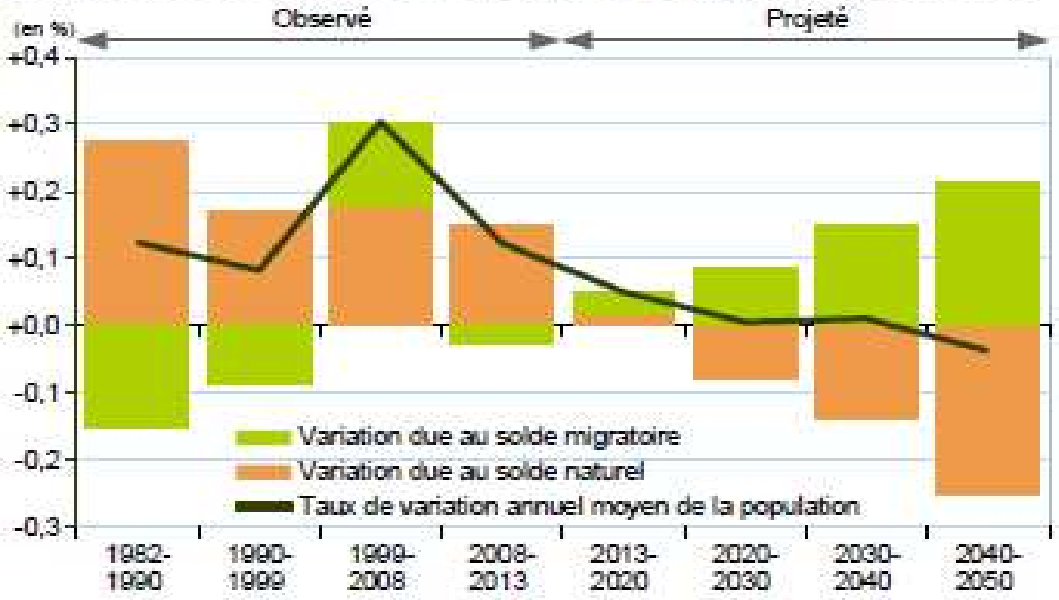


Source : Insee, État civil

A moyen terme, l'Insee prévoit un solde naturel négatif et durable en BFC. *« D'ici 2020, les décès deviendraient durablement plus nombreux que les naissances dans la région. Ce solde naturel négatif pèserait donc à terme pour - 0,3 % par an sur l'évolution de la population »*[5]. Autrement dit, le solde naturel qui était de + 3 % sur 10 ans dans les années 1980 passerait à - 3 % sur 10 ans dans les années 2040-2050.

2 Le solde migratoire compenserait à peine le déficit naturel

Composantes d'évolution de la population en Bourgogne-Franche-Comté

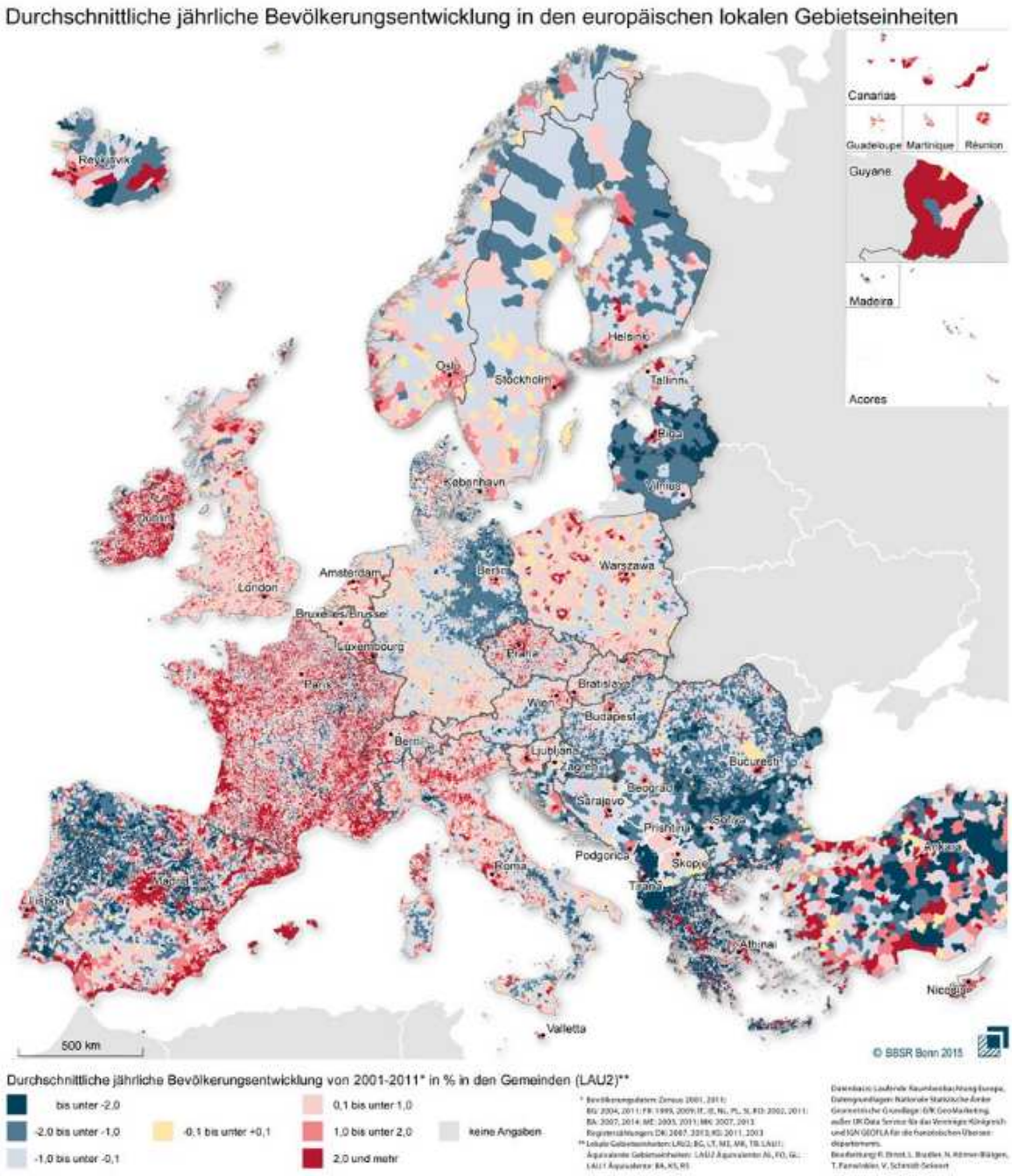


Sources : Insee, Omphale 2017 (scénario central 2018), Recensements de la population

[5] https://www.insee.fr/fr/statistiques/3616310

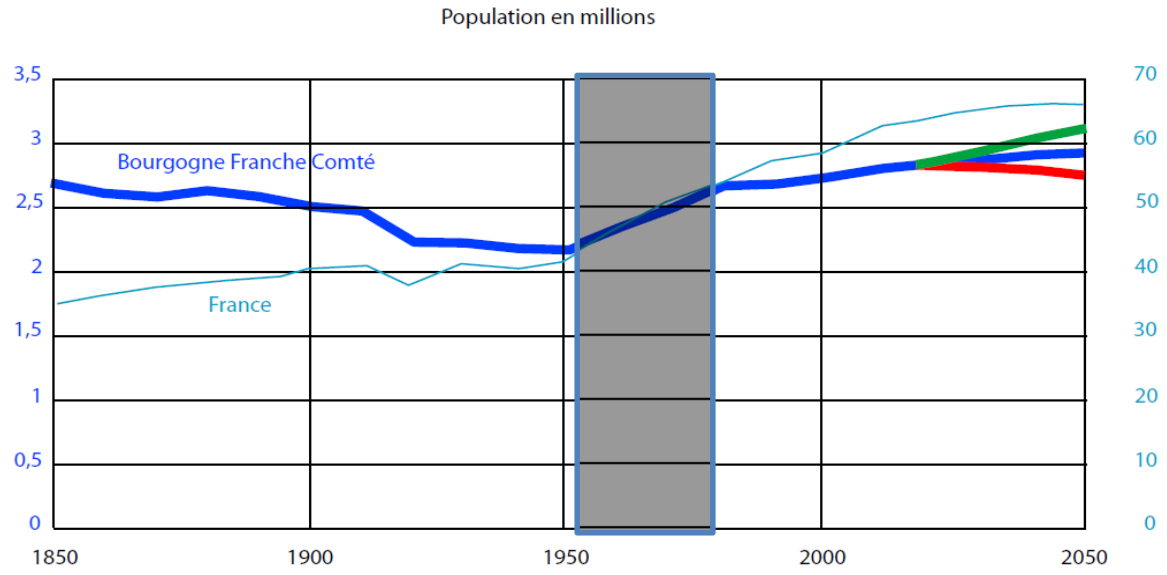
Cette baisse est mesurée à l'échelle de l'Europe.

La baisse de la population n'est évidemment pas une bonne nouvelle, mais il convient de mesurer que cette situation (une baisse annuelle du solde naturel de 0,3 % d'ici 2040) n'est pas extraordinaire dans la situation démographique de l'Europe. Dans la carte ci-dessous, on voit en bleu foncé les territoires qui ont perdu plus de 2 % de population annuellement entre 2001 et 2011, c'est-à-dire beaucoup plus que le risque qui pèse sur le solde naturel dans notre région. En rouge foncé, ceux dont la croissance annuelle est supérieure à 2%



Le solde naturel est le bilan d'une histoire qui se lit sur les temps longs.

Ce problème de solde naturel est-il ajustable à court terme ? Ce serait sous-estimer que le déficit naturel est dû à des phénomènes anciens davantage qu'à l'actualité ou à des décisions prises au cours des dernières années. Le vieillissement de la population qui est à l'origine de ces dérapages démographiques est l'héritage de phénomènes historiques dont nous payons aujourd'hui (et pour plusieurs années à venir) les conséquences. Pour le mesurer, il faut prendre un peu de recul. Depuis 1850, date des débuts de la révolution industrielle, la population de l'Europe a connu une croissance de 176 %, celle de la France de 76 % et celle de notre région de 4 %. La comparaison avec les territoires immédiatement voisins (Alsace 70 %, Île de France 440 % et Rhône-Alpes 92 %) traduit de la même façon une réalité : la révolution industrielle et les migrations qu'elle a générées n'ont pas distribué la croissance démographique équitablement sur le territoire national. Notre région est passée à côté d'une dynamique qui a réussi à ses voisins. La part de la population de l'actuelle Bourgogne-Franche-Comté en France est ainsi passée de 7 % en 1850 à 4,26 % en 2015. Les trente glorieuses et l'âge d'or des industries décentralisées sur le territoire français n'ont pas infléchi la tendance mais seulement permis le rattrapage temporaire des dynamiques démographiques. En revanche, depuis les années 1980, l'économie post-industrielle ou « servicielle » qui favorise l'emploi métropolitain (Dijon n'est que la 25ème aire urbaine de France, Besançon la 41ème) et les dynamiques démographiques côtières ont à nouveau nourri un décrochement.



Le vieillissement de la population aujourd'hui est le fruit de cette tendance post industrielle.

La mondialisation, l'automatisation et l'évolution des consommations vers plus de services[6] ont fragilisé le tissu industriel standardisé très présent dans notre région. Faute de transition économique, le renouvellement des populations actives ne s'est pas fait dans certains

[6] Lilas DEMMOU. *La désindustrialisation en France.* Document de travail de la DG Trésor. Juin 2010.

territoires. Les populations y ont vieilli plus vite que dans le reste de la France. Conséquence : moins de natalité, plus de mortalité.

Conclusions du 1.1

- **Le solde migratoire détermine l'équilibre démographique de la région depuis 2015.**

Si le solde naturel devient déficitaire, le maintien de la démographie régionale à un niveau constant repose entièrement sur l'arrivée de nouvelles populations. C'est le scénario des projections Insee à 2050 et la raison pour laquelle la question de l'attractivité régionale devient prioritaire dans les politiques publiques.

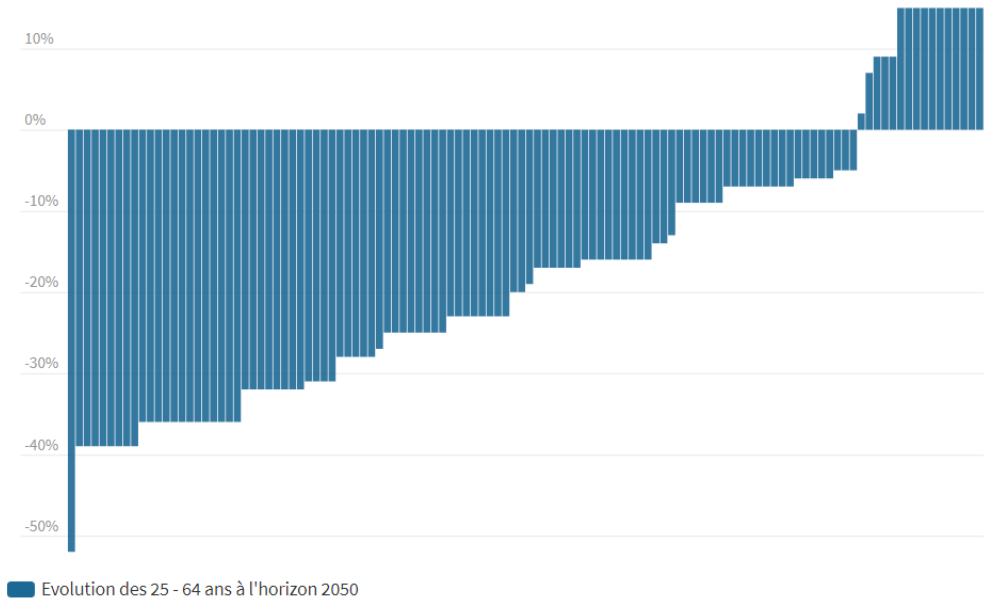
- **Le solde migratoire maintiendrait la population régionale, mais pèserait sur sa moyenne d'âge.**

L'effet de substitution n'est pas parfait. Le solde migratoire repose sur l'arrivée de populations de tous âges, parfois mêmes assez âgées lorsqu'on songe aux retraités. Il s'agit donc d'une façon de maintenir la quantité de population, mais qui aggravera son vieillissement dès lors que ceux qui arrivent sont plus âgés que la moyenne des habitants.

- **La problématique des carences de populations actives n'est pas à écarter.**

Le vieillissement de la population pèse aussi sur les effectifs de population susceptibles d'intégrer la population active. En effet, le vieillissement de la population dans notre région va faire passer des cohortes de populations actives au-delà de 65 ans. Dans 3 EPCI sur 4, ces transferts de populations d'une classe d'âge à l'autre, risquent d'être significatifs et poser la question de sa baisse.

Evolution prévisionnelle de la classe d'âge 25 - 64 ans à l'horizon 2050 dans les 116 EPCIs.
Données Insee, OMPHALE. Traitement Conseil régional.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2452589/

Le regard de Charles PILARSKI (Insee)

La Bourgogne-Franche-Comté perd des habitants depuis 2015. Le solde naturel s'y est dégradé sensiblement depuis une dizaine d'année en raison de causes largement structurelles (vieillissement de la population) qui devraient s'intensifier encore. A l'inverse le solde migratoire bien que déficitaire est resté plutôt stable, le nombre de personnes entrantes comme sortantes étant faible au regard de la population régionale.

En termes de trajectoire démographique, la région semble occuper une place singulière. Elle a été la première à perdre des habitants, et la seule à conjuguer déficit naturel et déficit migratoire. Pourtant la problématique de la fin de la croissance démographique n'est en rien spécifique à la Bourgogne-Franche-Comté. L'augmentation des décès comme la baisse des naissances s'observe partout en France : en 2017, plus de la moitié des régions métropolitaines affichaient un taux d'accroissement naturel négatif. Dans des régions réputées plus dynamiques démographiquement comme la Bretagne ou la Nouvelle Aquitaine, le déclin naturel pèse d'ores et déjà plus lourdement qu'en Bourgogne-Franche-Comté : en tirant profit d'excédents migratoires passés liés à l'héliotropisme, elles ont capté de fait plus de personnes âgées ce qui génère aujourd'hui une augmentation plus soutenue du nombre de décès.

Les mouvements migratoires, par nature plus soumis aux aléas conjoncturels, ne pourront pas partout continuer à compenser ces tendances démographiques structurelles. Au final, l'atonie actuelle du solde migratoire régional pourrait conduire à lisser une transition démographique qui apparaît inexorable, alors que les autres régions pourraient la subir plus tardivement mais de façon plus brutale[7].

[7] Insee BFC : bilan démo 2018-2019 ici : https://www.insee.fr/fr/statistiques/4283682

1.2. Les territoires attractifs ne sont pas toujours ceux qu'on pense

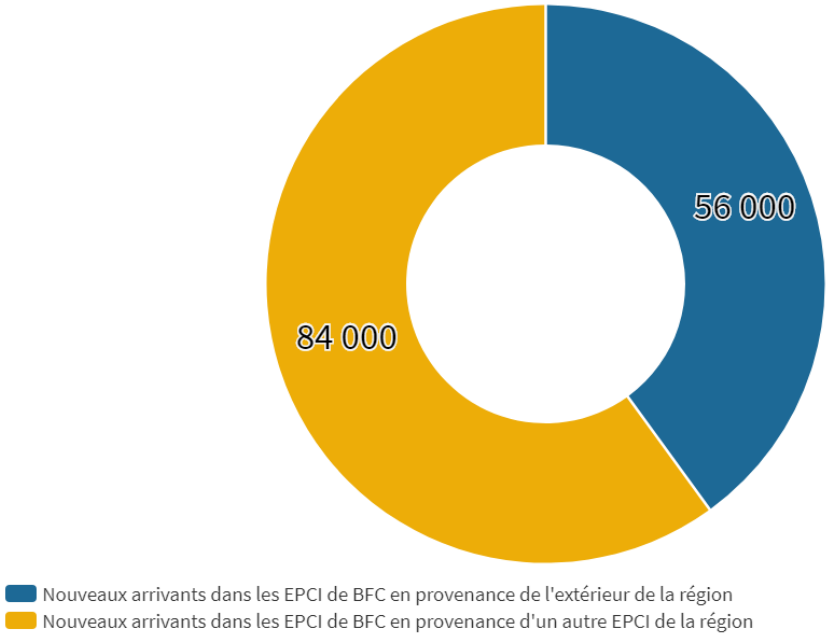
Sources principales :

Insee analyse No 76. 2020. **Attractivité résidentielle : des ressorts pas toujours suffisants dans les grands pôles urbains, des atouts pour certaines petites centralités**

Chaque croissance démographique constatée dans un EPCI est-elle une contribution nette à la croissance démographique de la région ? Il est difficile de répondre par l'affirmative. Ce serait oublier qu'une part importante des déménagements s'effectue entre des EPCI à l'intérieur de la région. Sur une année en moyenne, 140 000 personnes s'installent dans un nouvel EPCI de BFC : 56 000 d'entre elles proviennent de l'extérieur de la région et 84 000 proviennent d'un autre EPCI de la région. 84 000 nouveaux arrivants dans un EPCI (60 %) ne sont pas des nouveaux habitants dans la région : il s'agit d'une mobilité à somme nulle pour l'attractivité régionale.

Provenance des 140 000 nouveaux arrivants dans un EPCI sur une année.

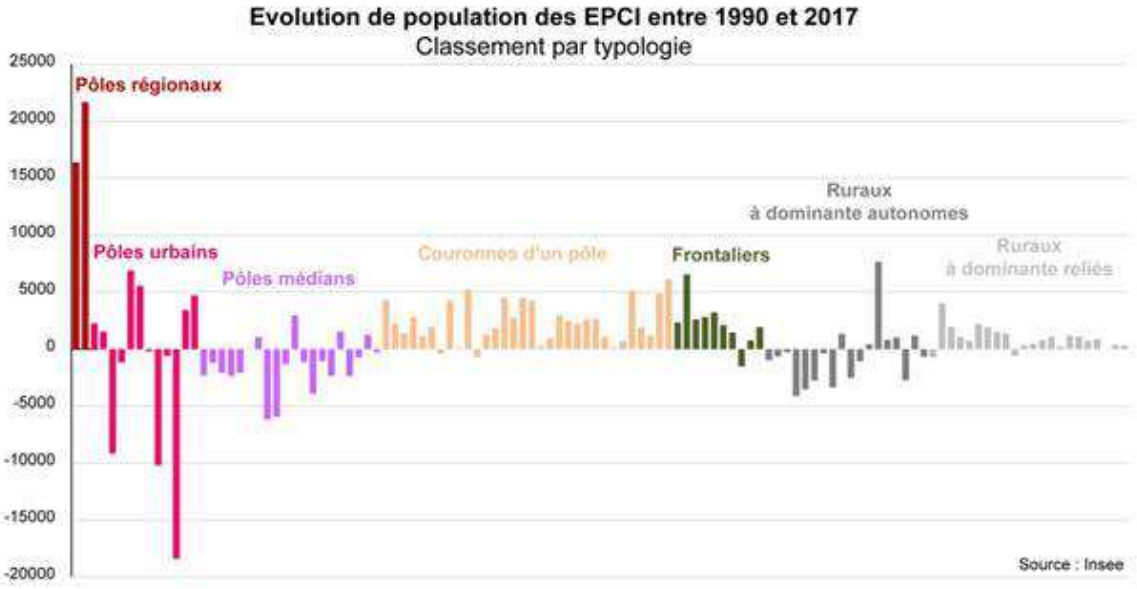
Données RGP. Insee. Traitement Service Prospective du Conseil Régional.



Si l'on veut identifier les territoires qui contribuent à l'attractivité régionale, il faut s'intéresser davantage aux 56 000 habitants qui viennent de l'extérieur et dépasser la simple idée qu'une croissance démographique dans un EPCI est une contribution à l'attractivité régionale.

En données brutes, les villes moyennes ne sont pas les territoires qui connaissent les plus grandes croissances démographiques.

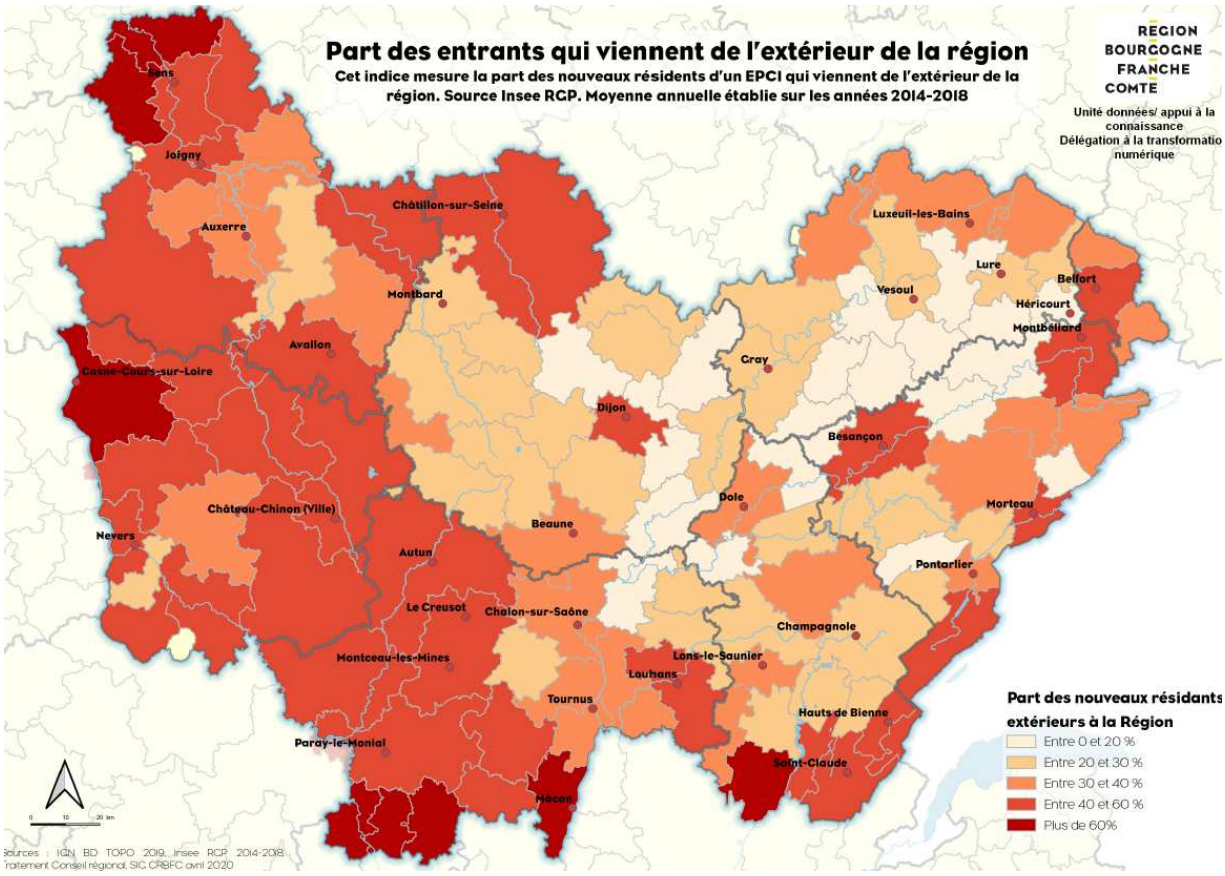
Entre 1990 et 2017, la population de BFC est passée de 2,7 à 2,8 millions d'habitants. Cette augmentation de 104 218 personnes n'est pas répartie uniformément sur le territoire. Le graphique ci-dessous présente les 116 EPCI de la région et les classe selon la typologie travaillée avec l'Insee. Les EPCI des plus grandes villes ne sont pas toujours les territoires qui ont gagné de la population depuis 1990. Les EPCI gagnants, quasiment à coup sûr, sont ceux des groupes « pôles régionaux », « couronnes d'un pôle », « ruraux à dominante reliés » et « frontaliers ». A l'inverse, les EPCI des groupes « pôles médians » et « Ruraux à dominante autonomes » sont quasiment assurés, à quelques exceptions près, de perdre de la population. Seuls les EPCI des « Pôles urbains » sont contrastés, moitié de gagnants, moitié de perdants… Au final, les deux pôles régionaux et les couronnes des grandes villes concentrent la croissance démographique de la région. En revanche, les pôles urbains ont perdu 15 000 habitants en 27 ans.



L'arrivée de populations dans un EPCI n'est pas systématiquement un moteur démographique pour le reste de la région.

Sur 100 habitants qui viennent habiter un EPCI chaque année, en moyenne 40 arrivent de l'extérieur de la région. Ce taux de 40 % est loin d'être homogène. Il varie suivant les EPCI de 12 % à 70 %. On comprend donc qu'il ne suffit pas de compter le nombre d'entrants, mais qu'il est nécessaire de faire également la distinction entre l'attractivité sur les populations extérieures et la captation des populations qui sont mobiles à l'intérieur de la région.

La carte ci-dessous montre que les EPCI qui attirent, proportionnellement à leur taille, le plus de populations extérieures à la région sont toutes situées aux franges. Il convient donc de considérer l'effet local où des entrants ont juste changé de région en allant habiter dans la commune d'à côté. Comptablement, ce voisinage de pôles extérieurs qui débordent est un élément important dans le solde de l'attractivité régionale. Pour autant, la géographie n'explique pas tout. Certains EPCI de frange ne sont pas vraiment attractifs et des EPCI situés en plein cœur de la région se montrent attractifs pour l'extérieur (Morvan).



Liste détaillée : https://public.flourish.studio/visualisation/1785124/

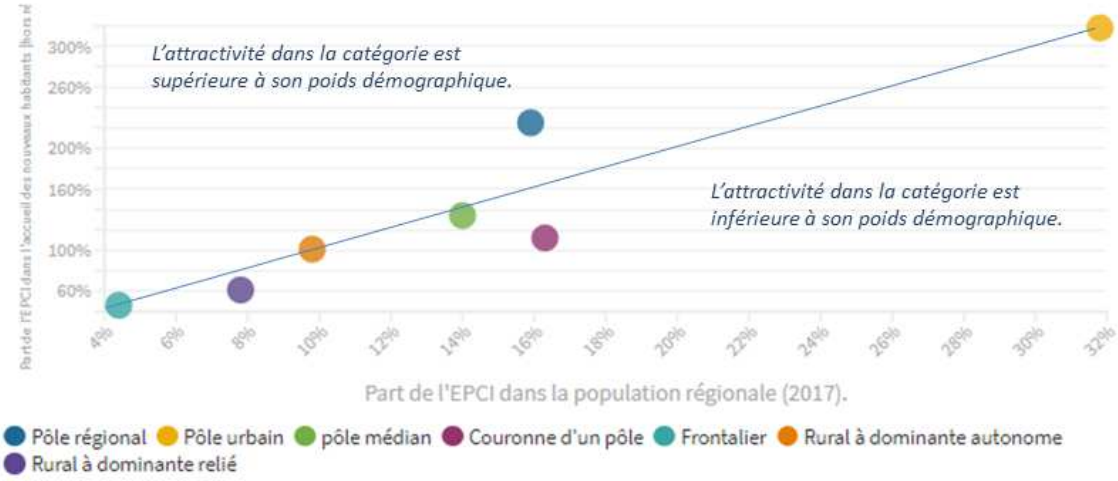
Quels EPCI attirent les 56 000 habitants qui viennent de l'extérieur ?

	Population entrant dans la région en provenance d'une autre région ou de l'étranger
Pôle régional	**10 007**
Pôle urbain	**18 557**
pôle médian	**6 716**
Couronne d'un pôle	**8 974**
Frontalier	**3 117**
Rural à dominante autonome	**4 461**
Rural à dominante relié	**3 924**

L'arrivée de 56 400 habitants de l'extérieur de la région sur une année est-elle répartie ou centralisée ? (par types d'EPCI).

Sources RGP. Traitement Service Prospective du Conseil régional 2020. L'arrivée annuel d'habitants hors région et étrangers est calculé sur la moyenne 2014-2018.

Lire ce graphique : Si l'arrivée de 56 400 habitants depuis l'extérieur de la région était répartie équitablement, elle correspondrait au poids de chaque EPCI dans la démographie régionale (bissectrice). L'écart avec la bissectrice témoigne d'une sur-attractivité de l'EPCI (au dessus) ou d'une sous attractivité de l'EPCI (au dessous).



Les pôles médians et les pôles urbains n'attirent pas plus de population extérieure que leur poids démographique ne le suppose. Les pôles régionaux attirent plus de population extérieure à la région que leur poids ne le laisse entendre. Ils sont attractifs au-delà de leur poids. En réalité, 3 types de dynamiques apparaissent :

Les EPCI qui captent des populations de la région. Une grande partie des EPCI captent des populations mobiles à l'intérieur de la région. Ces EPCI se répartissent les 84 000 habitants de la région qui changent d'EPCI sur une année. Leur capacité à attirer des habitants en provenance de l'extérieur est souvent très inférieure à la moyenne régionale. Ces EPCI ont peut-être des croissances démographiques, mais essentiellement sur l'arrivée de populations mobiles de la région. Ils ne sont pas moteurs pour la démographie régionale.

Les EPCI qui attirent des populations extérieures à la région. Les EPCI moteurs de l'attractivité. Les territoires qui attirent les populations extérieures sont aussi parmi ceux qui ne captent pas les populations mobiles de la région. Ce sont des points d'entrée pour ceux de l'extérieur, mais pas des points de chute pour les régionaux. Les EPCI qui conjuguent les deux capacités sont extrêmement rares (une douzaine sur 116 EPCI).

Les EPCI qui n'attirent aucune des deux populations. Une petite vingtaine d'EPCI sous-performent à la fois à capter des populations mobiles à l'intérieur et à attirer des populations extérieures.

Le regard de Charles PILARSKI (Insee)

Les déterminants des migrations résidentielles reposent largement sur les trajectoires liées au cycle de vie des personnes : mobilité pour les études, pour l'emploi, pour la retraite. Dès lors l'attractivité d'un territoire est très dépendante de ses atouts intrinsèques : équipements (universités, hôpitaux) , diversité et de la quantité d'emploi qu'il propose. Ainsi en France, ce sont les très grandes métropoles et leur périphérie qui bénéficient de l'attractivité la plus soutenue. Cette attractivité s'observe généralement sur tous les segments de population mobiles : actifs, étudiants, et néo-retraités.

Le renforcement de l'attractivité régionale passe nécessairement par la diminution de celle des autres. Or en Bourgogne-Franche-Comté, l'attractivité de principaux pôles urbains reste limitée car ils n'ont pas la taille suffisante pour entrer en concurrence avec les pôles urbains nationaux les plus dynamiques.

Pour autant, la région bénéficie d'un coût de la vie modéré et d'un cadre de vie qui peuvent constituer des atouts pour renforcer son attractivité auprès de certaines populations, comme les retraités comme les familles. C'est d'ailleurs déjà un des axes du développement de certains territoires ruraux comme dans la Nièvre. Cela ne permettra pas forcément d'enrayer les baisses de population dans ces territoires bien souvent vieillissants, mais cela pourrait conduire à soutenir l'activité économique locale. Et si les modes de travail venaient à évoluer profondément cela pourrait, à terme et si les infrastructures de transport et numérique sont performantes, constituer un avantage pour pousser également des actifs à s'y implanter.

Réf : Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux - Rapport de l'Observatoire des territoires 2018 (https://cget.gouv.fr/ressources/publications/les-mobilites-residentielles-en-france-tendances-et-impacts-territoriaux-rapport-de-l-observatoire-des-territoires-2018)

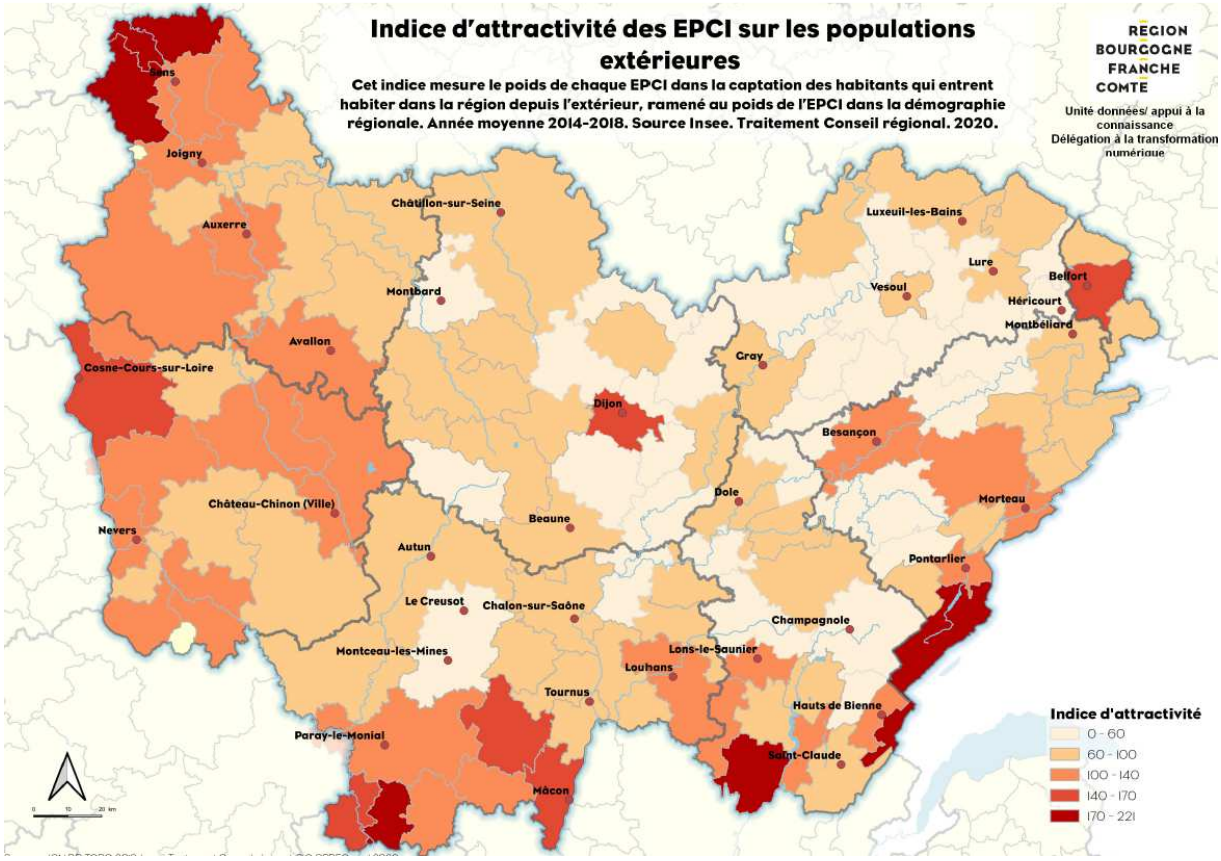
Les perdants de la mobilité interne des habitants de la région sont les pôles « urbains », « médians » et « ruraux à dominante autonome » : on y attire les populations extérieures dans une dimension moyenne, mais on échoue à capter les populations mobiles à l'intérieur de la région.

A l'inverse, les gagnants de la mobilité interne sont les EPCI de couronne et « ruraux à dominante reliés ». Ils captent les populations mobiles à l'intérieur de la région. Mais leur attractivité sur les populations extérieures est plus faible que partout ailleurs. Leur croissance démographique souvent impressionnante ne contribue pas directement à attirer des populations dans la région, mais au contraire à capter un flux interne, donc au détriment des autres EPCI de la région.

Les EPCI frontaliers ont un indice de captation des populations régionales (132) bien supérieur à leur indice d'attractivité des extérieurs (108), malgré une géographie de frontière qui favorise cet indice. Leur développement est d'abord assis sur des flux internes à la région. Cette catégorie se révèle très disparate en fait, avec des EPCI très attractifs pour les étrangers et d'autres nourris par un flux essentiellement régional.

La catégorie des pôles régionaux (Dijon – Besançon) est la seule à avoir un indice d'attractivité sur les populations extérieures supérieur à l'indice de captation des populations

régionales mobiles. Cette catégorie est plus attractive sur des populations extérieures que sur des populations de la région. **Ils constituent de véritables points d'entrée des populations extérieures**. Mais pour comprendre la mécanique d'attractivité de ces pôles, il faut inclure leurs couronnes qui elles, attirent extrêmement peu les populations extérieures et captent très fortement les populations de la région.



Conclusion du chapitre 1 – Les « nouvelles donnes » de la démographie régionale

L'attractivité de la région sur les populations extérieures conditionne l'avenir démographique de la région. Les territoires qui portent cette dynamique aujourd'hui dans la région sont de trois natures très différentes :

- **Les franges régionales** qui sont caractérisées par des phénomènes de déconcentrations urbaines provenant de l'extérieur de la région (Paris, Lyon et la Suisse dans une moindre mesure). L'enjeu pour l'acteur public n'est pas seulement d'attirer, mais ensuite de fixer les consommations, d'impliquer dans la vie locale, d'aménager des formes urbaines et de garantir des modes de transports soutenables.
- **Les grandes villes**, notamment grâce aux apports de populations que leur confèrent les fonctions universitaires. L'enjeu pour ces territoires est d'attirer des étudiants extérieurs à la région et fixer les jeunes adultes, sans quoi leur capacité d'attraction s'accompagnera toujours d'un solde migratoire tendanciellement déficitaire : Ce sont des points de passage qui pourraient devenir des points de fixation dans la région.
- **Les territoires de destination** sont des lieux désirables pour ce qu'ils sont, sans que la nécessité matérielle d'habiter ces territoires (études, proximité de l'emploi) ne s'impose à celui qui vient s'y installer. Certaines de ces nécessités matérielles ont déjà sauté pour des catégories de la population qui sont importantes (les retraités) et d'autres sont en mutation (déconnexion habitat-travail, vie « hors réseaux »). Ces tendances, fondées sur le désir individuel et l'autonomie croissante par rapport à des contraintes de vie classiques sont une piste à creuser pour construire les stratégies locales d'attractivité.

Le regard de Charles PILARSKI (Insee)

Prise dans son ensemble, la population régionale ne devrait plus augmenter dans les prochaines décennies. Pour autant au niveau infrarégional, tous les territoires ne seront pas touchés de la même façon. Ces mouvements démographiques, distincts donc selon la morphologie et l'environnement spatial de chacun des territoires de la région, devraient conduire à des enjeux de développement également différenciés.

Dans les zones périurbaines des deux plus grands pôles régionaux et dans une moindre mesure pour ces pôles eux-mêmes, la population pourrait continuer à croître : les atouts qui fondent leur attractivité ne devraient pas se démentir : concentration de l'emploi, diversité d'équipements supérieurs, densité des axes de communication. Les enjeux environnementaux devraient y être prégnants, de la gestion de transports en commun de plus en plus sollicités par l'augmentation du coût de l'énergie et les risques environnementaux liés aux déplacements domicile-travail, à la densification de l'habitat en ville afin de limiter la périurbanisation et l'artificialisation des sols.

L'espace rural régional pourrait atteindre un plancher démographique : ces territoires déjà très âgés sont entrés en décroissance naturelle avant les autres. Bénéficiant souvent d'une certaine attractivité résidentielle après des décennies de déclin, il s'agira désormais d'y maintenir de l'emploi présentiel et des services à la population afin de consolider leur résilience.

À l'inverse, les petits et moyens pôles régionaux pourraient être plus fragilisés. Ébranlés par le déclin industriel comme de l'emploi public, trop éloignés des grandes aires urbaines régionales, ils ont déjà connu pour beaucoup des baisses très importantes de population, du quart au tiers de la population en moins en 30 ans. Le déclin naturel s'ajoute désormais à un déclin migratoire ancien mais continu. Plus qu'un sursaut démographique, il s'agira de contrôler les conséquences de cette décroissance tant du point de vue de l'urbanisme que de la préservation de leurs fonctions de centralité[8]*.*

Mais l'attractivité d'un EPCI peut aussi être vue comme un enjeu de cohésion entre les territoires. Dans « ceux qui restent, faire sa vie dans les campagnes en déclin », le sociologue Benoît COQUARD propose une clé de lecture des fractures territoriales. Son travail traite des jeunes adultes qui habitent des territoires « dont on part » et qui font le choix de rester. Ce choix difficile à tenir, construit une identité sociale commune à ces jeunes adultes. Choisir d'habiter un territoire « dont on part » ou préférez partir vers territoire « où l'on vient », n'est pas neutre sur le plan culturel pour les individus qui y sont confrontés. Il produit autre chose qu'une statistique démographique dans un jeu à somme nulle **: il sédimente peu à peu une différence culturelle entre les communautés d'un territoire ou l'autre, avec des aspirations et des priorités qui diffèrent**[9]. Il y a peu, habiter la ville ou la campagne constituait la ligne de fracture de référence. Ces travaux nous disent que d'autres lignes de fracture existent. En l'occurrence, l'autre fracture se situerait ici dans le choix d'habiter un territoire « dont on part », qu'il soit rural ou urbain. Les travaux réalisés par l'Insee montrent que ces deux types de territoires existent et peuvent être extrêmement proches les uns des autres. Sous cet angle d'analyse, attirer uniquement des populations mobiles à l'intérieur de la région pour un EPCI ne serait pas seulement sans effet pour l'attractivité de la région, ce serait aussi un levier de fracture territoriale. En moyenne, 60 % des nouveaux arrivants dans les EPCI de la région étaient déjà des habitants de la région.

[8] Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot, *« Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne],* Aménagement, Urbanisme, document 661, mis en ligne le 08 décembre 2013, consulté le 16 juillet 2020. URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/26136 ; DOI : https://doi.org/10.4000/cybergeo.26136

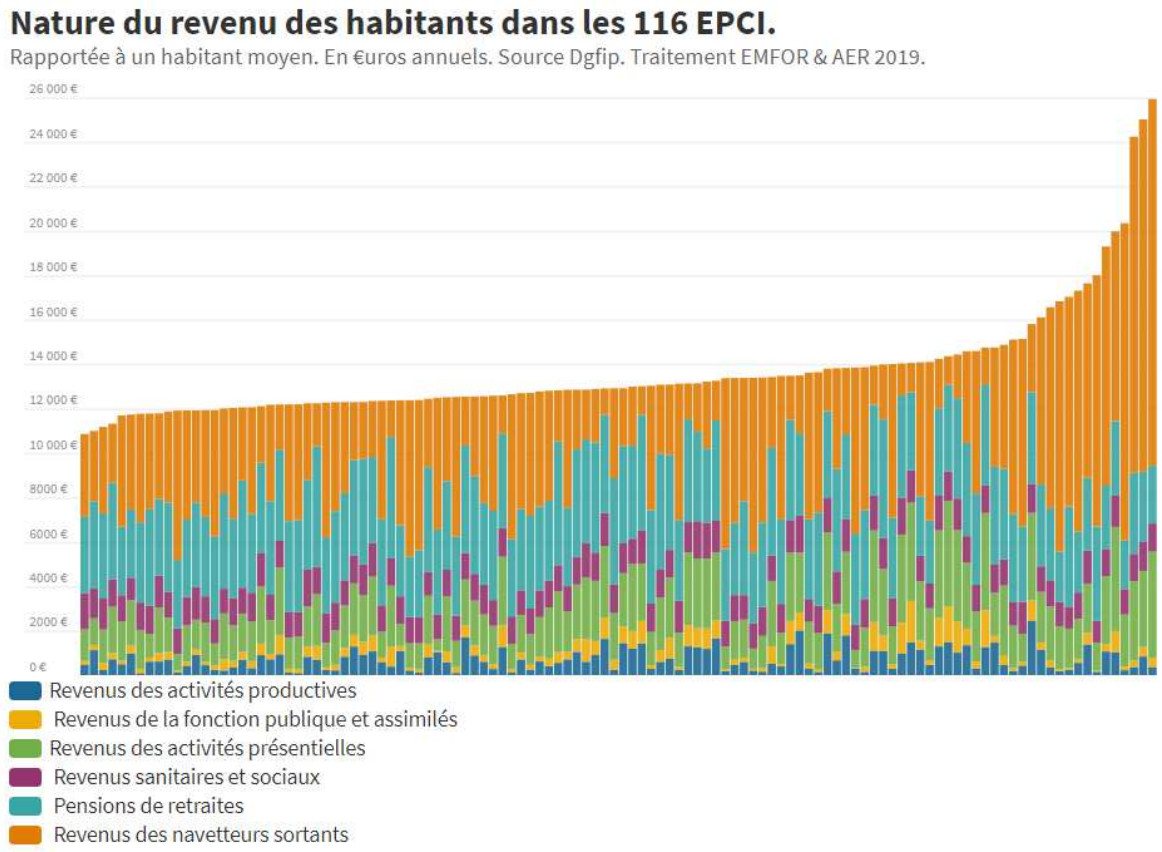
[9] *« Ceux qui partent, en exprimant parfois une rancune contre « ceux qui restent » et qui, à leurs yeux, « restent qu'entre eux » mais « sont contents comme ça », m'ont suggéré une hypothèse centrale, à savoir que la sociabilité de ces campagnes en déclin continue d'être intense et vitale. Car justement, elle permet à un style de vie populaire basé sur l'interconnaissance, l'autonomie, la camaraderie, l'hédonisme, de se perpétuer par delà des changements structurels globaux qui pourraient les fragiliser » p. 16.*

Chapitre 2

Les « nouvelles donnes » des revenus dans les territoires

Avec le regard d'Olivier PORTIER, Consultant.

Depuis janvier 2020, il est possible d'obtenir une cartographie des revenus perçus par 100 % des habitants d'un EPCI. Dans le cadre du cercle d'expertise DECIDATA animé par la direction de l'Economie avec le soutien du Service Prospective du Conseil régional, ces données ont été produites et exploitées par EMFOR et l'AER. Elles ouvrent des champs d'investigation considérables pour mieux comprendre les dynamiques territoriales. Nous avons concentré notre travail cette année sur l'importance des dépendances d'un territoire à l'autre dans l'obtention de ces revenus. Pour mesurer combien la question des revenus est une question de solidarité.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2451085/

2.1. La dépendance des revenus territoriaux à la solidarité nationale

Sources principales :

EMFOR AER étude sur les Revenus territoriaux dans les EPCI de Bourgogne-Franche – Comté (2019).

Etude Insee Note d'Analyse : Déplacements domicile-travail en Bourgogne-Franche-Comté, les trajets s'allongent et l'automobile reste reine. 2020.

Pour montrer que la vie économique d'un territoire est faite de flux, de dépendances et de coopérations à l'extérieur, rien de plus parlant que de s'intéresser aux sources de revenus des habitants de ce territoire : sont-ils produits sur place ou importés d'un territoire voisin ? Dans quelle mesure ? Ces travaux ouvrent une multitude de champs d'études pour mieux comprendre les dynamiques territoriales qui s'expriment dans les différences de revenus territoriaux d'un EPCI à l'autre. Ces investigations ne font que commencer. En revanche, nous pouvons déjà livrer un éclairage sur le degré de dépendance des habitants d'un EPCI aux revenus qui proviennent de l'extérieur (navetteurs qui vont travailler à l'extérieur de l'EPCI, bénéficiaires de flux entrants de revenus de solidarités comme les retraites…). Mesurer ce taux dans chaque EPCI permet de mieux appréhender le caractère coopératif de l'économie d'un territoire au travers de la circulation des revenus. Mais c'est aussi un moyen de pointer certaines fragilités liées à la dépendance des habitants, aux flux de solidarités ou aux coûts du transport.

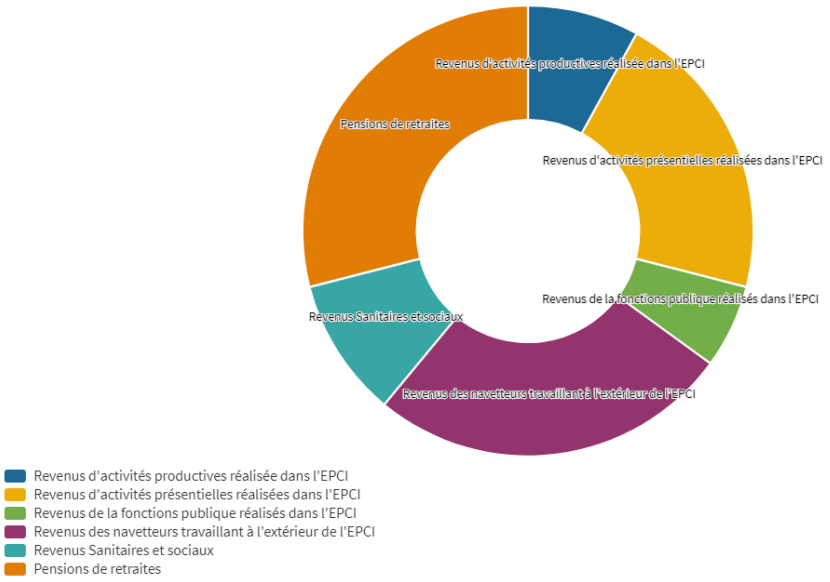
Nous traiterons cette question au travers de deux angles : la mesure du niveau de dépendance de chaque EPCI aux revenus de l'extérieur (2.1) et la fragilité (ou la capacité de résilience) des différents modèles de revenus dans les EPCI (2.2).

Dans les EPCI de la région, le taux de dépendance aux revenus extérieurs est en moyenne de 65 %.

Le travail sur les revenus territoriaux distingue 6 natures de revenus : les revenus d'activités productives sont ceux que les habitants réalisent en travaillant dans l'EPCI dans des activités « productives ». Les activités dites « productives » désignent des activités universelles qui commercent avec le reste du monde (cf. chapitre 3). Les revenus d'activités présentielles sont ceux des habitants de l'EPCI qui travaillent dans l'EPCI sur des activités qui satisfont aux besoins des populations présentes[10]. Les revenus de la fonction publique sont isolés en tant que tels. Les revenus des navetteurs désignent ceux des habitants qui vont travailler à l'extérieur de l'EPCI. Les revenus sanitaires et sociaux rassemblent les pensions de chômage, allocations, RSA, indemnités journalières APA et ASE[11].

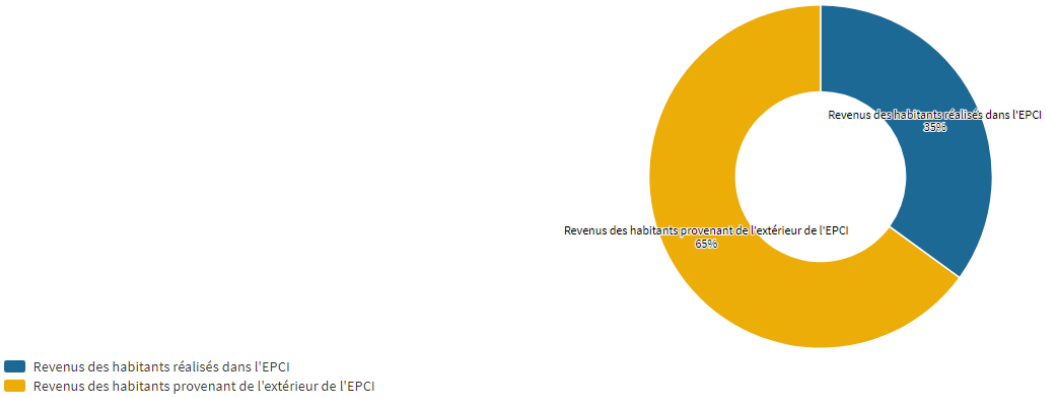
[10] Détail des références en Annexe 3. La distinction est le fruit d'un travail réalisé par L. DAVEZIES et M. TALANDIER, reprise par l'Insee.
[11] Détail en annexe 3.

Nature des revenus perçus par les habitants d'un EPCI moyen en Bourgogne-Franche-Comté.
Source Insee Dgfip. Traitement EMFOR - AER 2019.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2171285/

Origine géographique des revenus perçus par les habitants d'un EPCI moyen en région Bourgogne-Franche-Comté
Source Insee Dgfip. Traitement EMFOR - AER 2019.



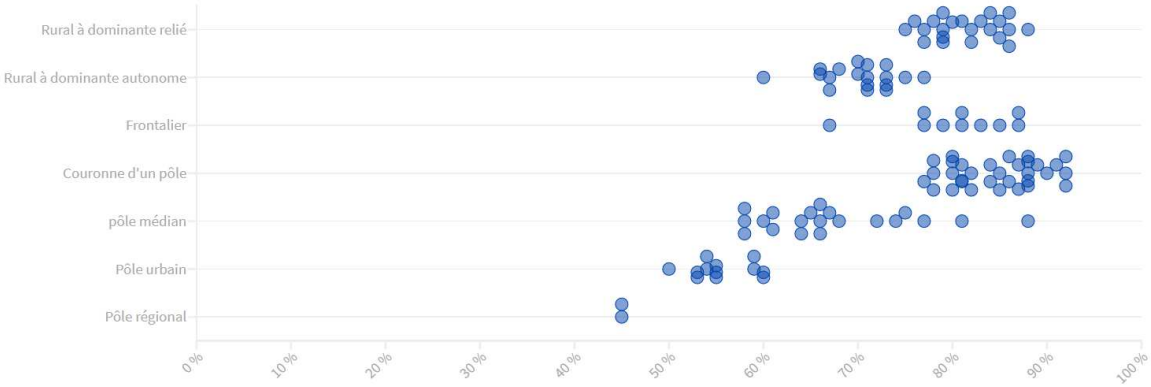
Suivant les EPCI, le taux de dépendance à l'extérieur varie de 45 % à 92 %.

Dans les deux pôles régionaux, le revenu des habitants est tiré de l'activité locale à hauteur de 55 %, soit 45 % de revenus extérieurs. Mais ce taux de revenus tirés de l'extérieur peut s'élever à plus de 90 % dans les couronnes dont les habitants travaillent beaucoup à l'extérieur de l'EPCI (Norge et Tille, triangle vert ou Loire et Allier par exemple).

Part du revenu des habitants qui provient de l'extérieur de l'EPCI.

Part des revenus percçus par les habitants d'un EPCI qui sont composés par la solidarité nationale (Retraite + Revenus Sanitaires et Sociaux) ou importés par navettes Domiciles Travail à l'exterieur de l'EPCI.

Source Insee Dgfip. Traitement EMFOR - AER 2019.



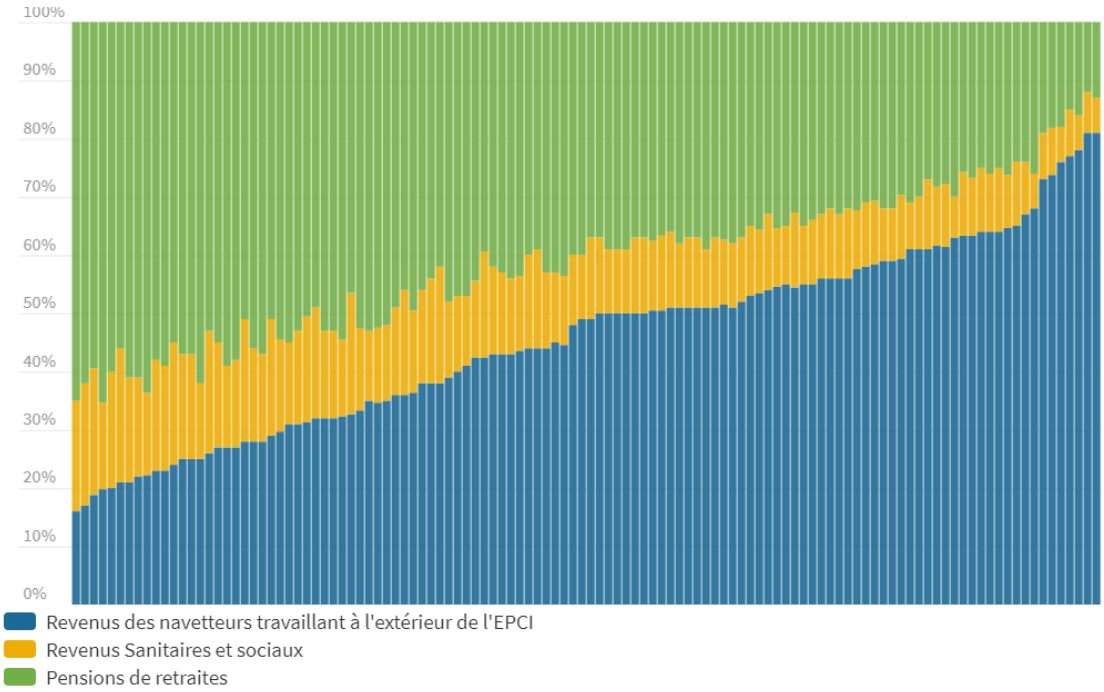
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1618429/

Enfin ces revenus dépendants de l'extérieur sont composés de façon très variables d'un EPCI à l'autre.

Il n'existe pas de modèle type de dépendance. Certains EPCI sont très dépendants des revenus sociaux et des retraites, d'autres des navetteurs.

Composition des revenus des habitants des 116 EPCIs de Bourgogne-Franche-Comté qui proviennent de l'extérieur de l'EPCI.

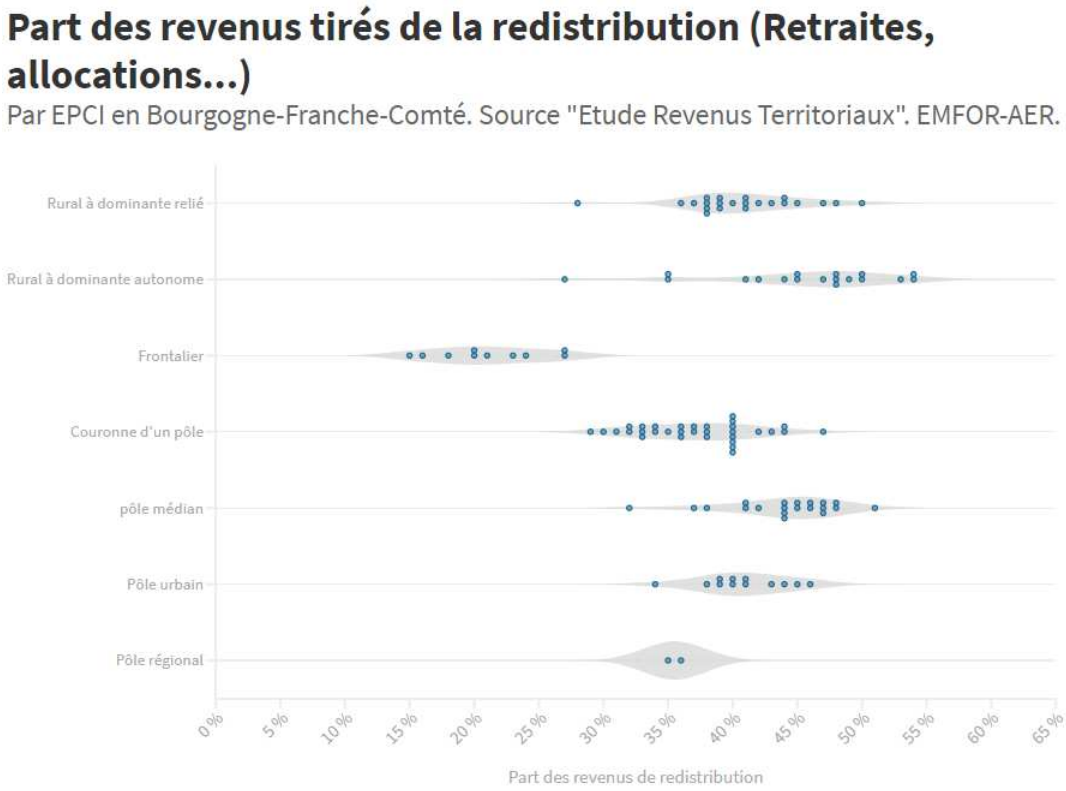
Source Dgfip. Traitement EMFOR & AER 2019.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2171899/

Les revenus de redistribution gomment les inégalités territoriales.

Les revenus de redistribution constituent de 15 % à 55 % des revenus d'un EPCI. Il s'agit des revenus sanitaires et sociaux et des pensions de retraites. Ils sont indépendants de l'activité réalisée sur le territoire.



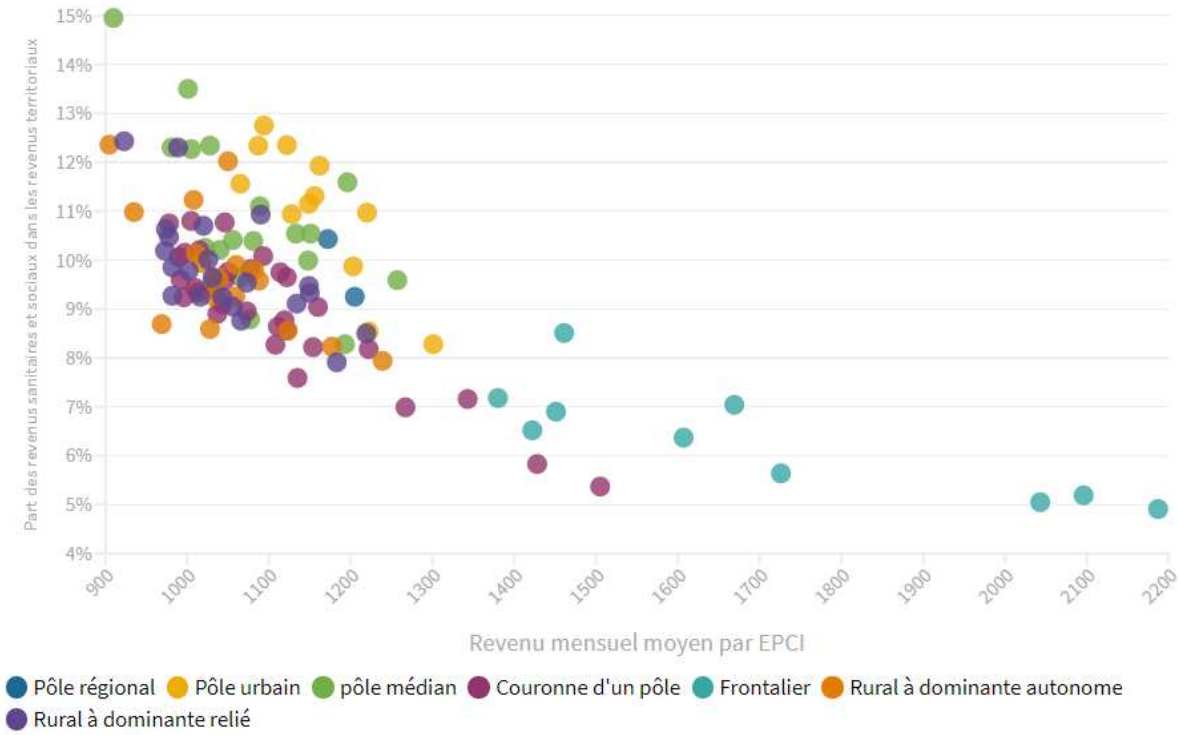
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1472454/

Le filet de sécurité des revenus sanitaires et sociaux est-il pérenne ?

Les revenus sanitaires et sociaux sont définis par les situations individuelles. Ils constituent des compensations à des contextes qui justifient une aide (allocation familiale logement, chômage, couverture santé, RSA…). Il serait à la fois inexact et inélégamment ironique de les considérer comme des ressources de revenu territorial qu'on pourrait développer. Au contraire, ces revenus interviennent en complément ou substitution des autres revenus. Une forte part de revenus sanitaires et sociaux traduit essentiellement, une carence sur les autres revenus. On constate d'ailleurs facilement que ces revenus occupent une place importante dans les EPCI dont la population perçoit les plus faibles revenus par habitant.

Revenus territoriaux par habitant dans les EPCI et part des revenus sanitaires et sociaux.

Données Dgfip. Sources EMFOR - AER, 2020.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2175707/

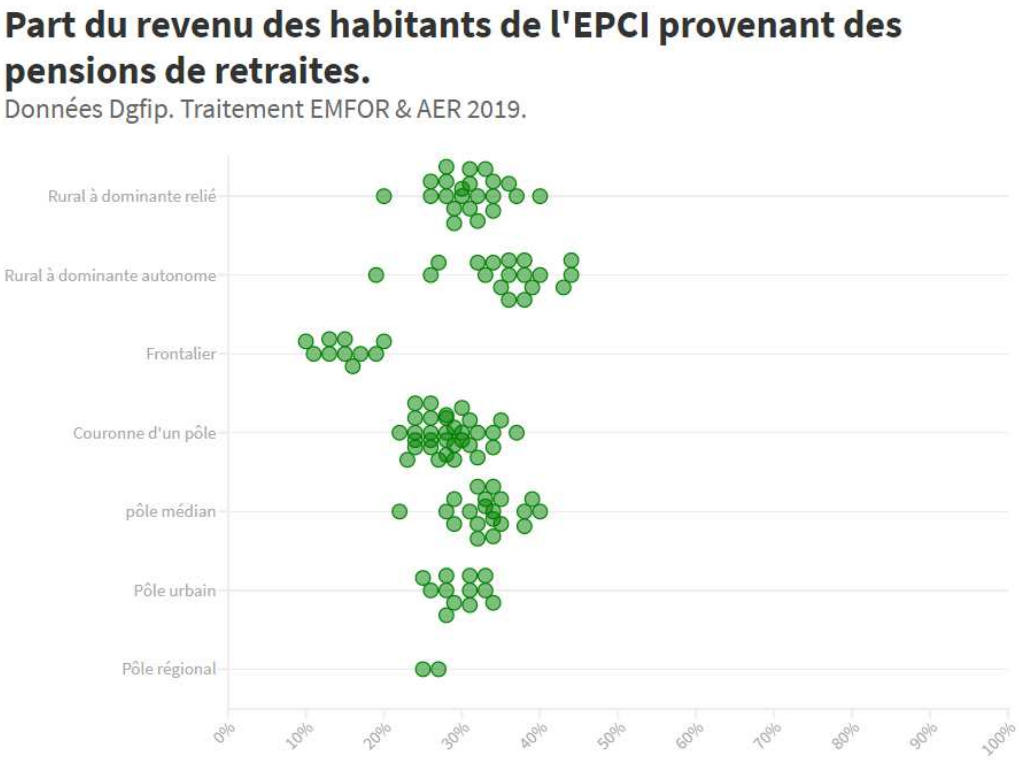
Ces revenus sont des filets de sécurité aux autres revenus. Ils n'enrichissent pas le territoire, mais en limitent l'appauvrissement en cas de difficultés. Il n'est pas désirable de souhaiter les développer. A l'inverse, le risque de baisse de ces revenus n'est pas non plus un sujet qu'on peut travailler directement au niveau local. Les revenus sanitaires et sociaux qui proviennent de l'extérieur paraissent stables à moyen terme et sous réserve du maintien de niveau de couverture des risques par l'Etat Providence. En bref, un fort taux de revenus sanitaires et sociaux est le signe :

- d'une difficulté sociale sur le territoire ;
- de la solidarité nationale et du poids que cette solidarité occupe dans les revenus territoriaux.

Conjecturer sur la croissance ou la baisse de ces revenus ne relève pas de l'exercice de prospective territoriale, car cela dépend de sujets d'ordre national (avenir des caisses de solidarités, revenu universel…). En revanche, agir localement en améliorant l'emploi aura des effets sur ces revenus.

Le poids des pensions de retraites peut évoluer dans chaque EPCI.

Premier avertissement, nous parlons ici d'un poste important dans les revenus territoriaux, puisqu'elles représentent jusqu'à 44 % des revenus perçus dans un EPCI.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2176556/

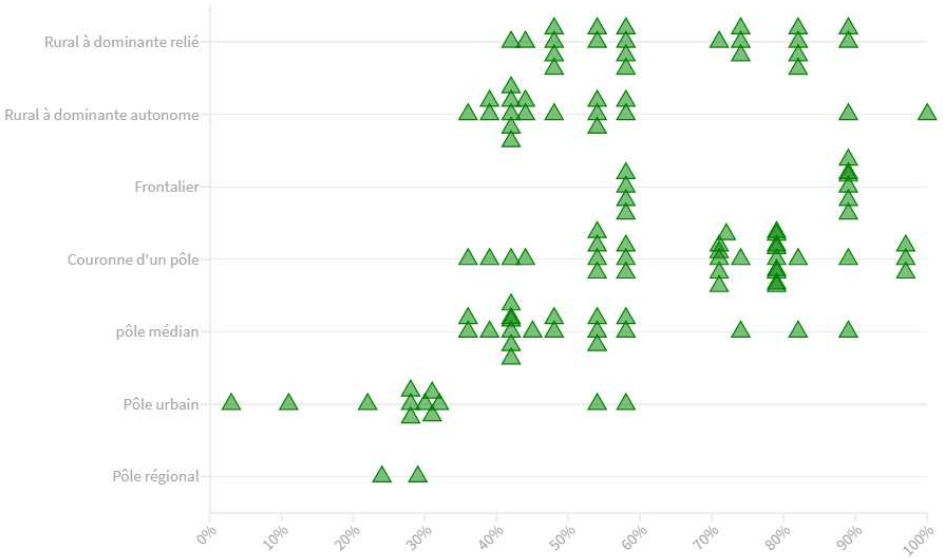
Le poids des pensions dans les revenus des territoires est-il susceptibles d'évoluer ? Deux déterminants sont ici décisifs : le montant des retraites perçues par chaque retraité et le nombre de ces retraités.

Le montant des retraites perçues par chaque retraité dans un EPCI peut évoluer au cours des années. Cette situation existe dans les territoires qui voient disparaitre une génération de retraités avec un niveau de pension défini (fort ou faible) au profit d'une nouvelle génération dont le niveau de pension serait différent. C'est le cas dans les bassins miniers par exemple avec la disparition d'une génération de mineurs dotés de bonnes pensions et l'arrivée en retraite d'une génération aux carrières accidentées. Ce pourrait être le cas inverse dans des territoires qui verraient arriver des retraités urbains en substitution ou aux côtés de retraités de l'agriculture. Pour projeter le niveau des pensions de retraites, la première question sera donc d'établir le profil sociologique des retraités de la nouvelle génération.

Le nombre des futurs retraités s'établit en distinguant deux cohortes différentes : d'un côté, les populations locales qui accèderont à la retraite sous l'effet du vieillissement qu'il est possible d'approcher par des projections démographiques fournies par l'Insee (OMPHALE). De l'autre, les populations qui souhaitent déménager au moment de la retraite. Ce dernier levier, seulement, peut dépendre de l'ambition politique locale en matière d'attractivité.

Taux de croissance prévisionnel et estimatif des plus de 65 ans à 2050 par EPCI.

Source Insee Projection OMPHALE. Traitement Conseil régional.



Quelles conséquences ? Dans le premier cas, (vieillissement de la population présente) les revenus de retraite seront constitués d'anciens revenus d'activités. Il s'agira en fait d'un transfert d'un poste à l'autre. Dans le second cas, il s'agira d'importer des revenus attachés aux nouveaux habitants. Ce ne sera pas un jeu à somme nulle pour l'EPCI ! Il est donc possible d'envisager de développer les revenus territoriaux liés aux retraites en gagnant des populations de plus de 65 ans, à condition qu'elles viennent d'un autre EPCI (et si possible de l'extérieur de la région) et que leur nombre soit supérieur à ceux qui partent (ou qui décèdent). Sans dynamique d'attractivité, la croissance des revenus de retraite est une croissance en trompe l'œil. Elle s'apparente à un jeu à somme nulle : sous l'effet du vieillissement des classes d'âge actives, il s'exerce un transfert de revenus d'activités du travail, vers des revenus de retraite. Le montant des niveaux de retraites étant inférieur à celui des revenus d'activité, le mécanisme du vieillissement de la population aura un effet négatif sur le niveau de revenu perçu dans un territoire.

Conclusion du 2.1

Les élus locaux n'ont pas « la main » sur ces revenus de redistribution qui constituent une partie essentielle des ressources pour leurs populations. Dans une époque qui met souvent en avant les « concurrences territoriales », ces revenus témoignent du poids des « solidarités territoriales » qui ont contribué à égaliser les niveaux de revenus au cours de l'histoire récente[12]. Elles témoignent, dans notre région comme ailleurs, de ce que les territoires bénéficiaires doivent à ceux qui produisent les richesses nécessaires à l'alimentation de ces flux (cf. chapitre 2.1).

[12] Voir notamment le chapitre sur la courbe de Williamson dans la Note terra nova, par T. PECH, L. DAVEZIES, le 02/09/2017.

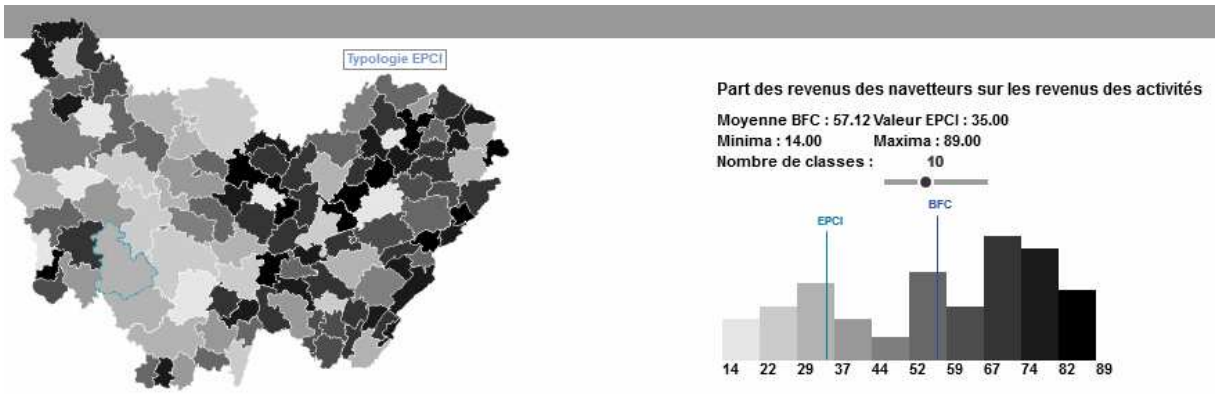
2.2. La dépendance des revenus territoriaux à l'emploi extérieur

Sources principales :

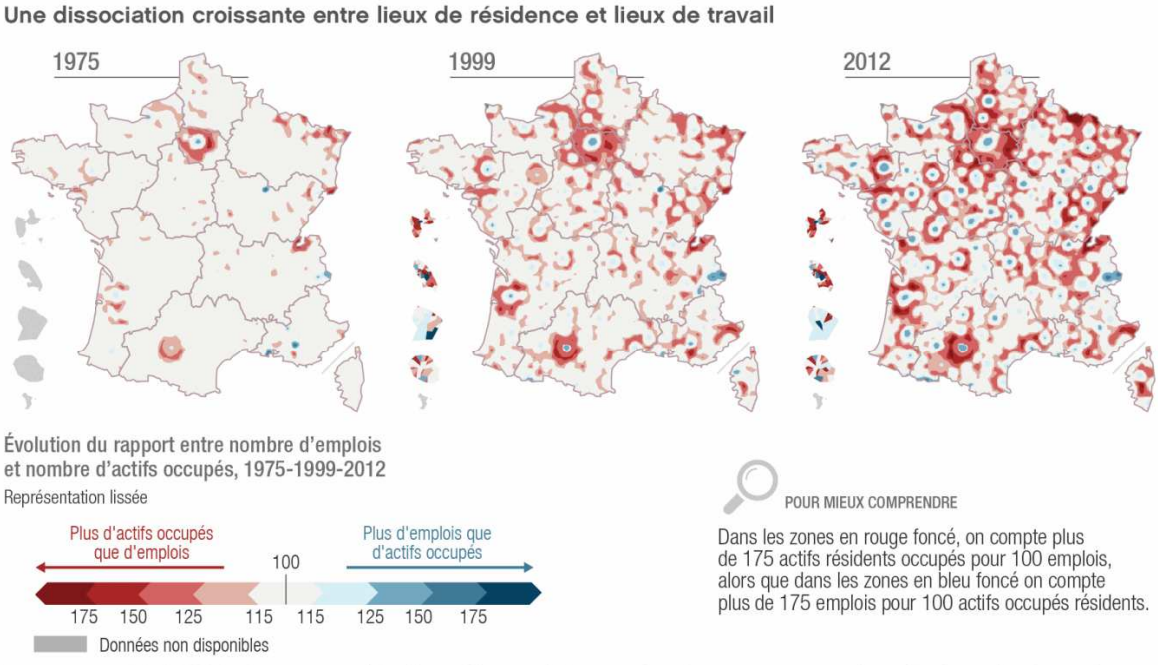
EMFOR AER étude sur les Revenus territoriaux dans les EPCI de Bourgogne-Franche – Comté (2019).

Etude Insee Note d'Analyse : Déplacements domicile-travail en Bourgogne-Franche-Comté, les trajets s'allongent et l'automobile reste reine. 2020.

Dans certains EPCI de la région, les revenus perçus par des emplois qui se situent à l'extérieur de l'EPCI constituent jusqu'à 89 % de l'ensemble des revenus des activités perçus par les habitants. Sur la carte ci-dessous, plus l'EPCI est foncé, plus grande est la part des revenus des navetteurs sur son territoire.



Il s'agit de la traduction en revenus territoriaux d'un phénomène connu, la dissociation et l'éloignement croissant entre les lieux de résidence et les lieux de travail.



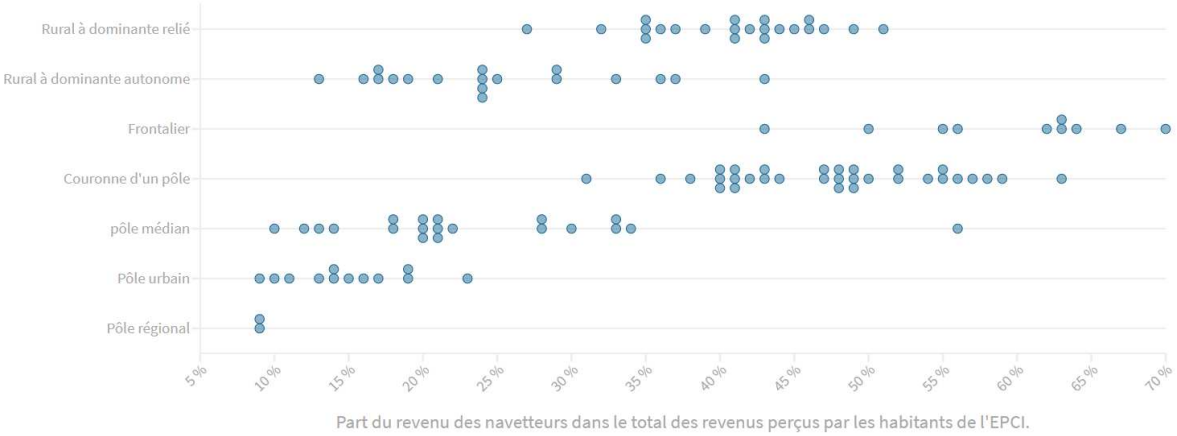
Ce modèle est-il pérenne ? Pas sûr. Les revenus territoriaux par la multiplication des navettes induisent des déplacements croissants qui se mesurent en temps, mais aussi en kilomètres parcourus, en coût financier et environnemental. Bref, si l'on regarde vers l'avenir, les contraintes liées à l'allongement des distances peuvent devenir des risques sur les modèles de revenus territoriaux trop assis sur les navetteurs : certains navetteurs dans chaque EPCI ne pourront pas suivre l'augmentation des coûts de transport s'ils surviennent. Ce niveau de risque qui pèse sur le modèle de revenu (on dira « niveau de criticité du risque ») est la combinaison de deux facteurs : Probabilité et Gravité. La probabilité mesure la possibilité qu'advienne un problème. La gravité mesure le poids des conséquences. Appliqué à la question des navettes domicile-travail en cas d'augmentation des coûts du transport, un EPCI peut avoir un niveau de probabilité important (mode de transports non durables) mais un niveau de gravité faible (faible part des revenus dans le total des revenus de l'EPCI). Toutes les combinaisons sont possibles et le croisement des études sur les revenus territoriaux (EMFOR – AER 2019) avec celle des navetteurs (Insee 2020) rend possible cette réflexion inédite. Ce risque dépend bien sûr de l'évolution du coût de l'énergie, mais pas seulement car l'enjeu environnemental est aussi une composante déterminante de l'évolution de ce coût : taxe carbone, péages urbains, mutations technologiques onéreuses…). Nous proposons de quantifier à la fois la gravité du risque d'augmentation des coûts de transport pour le modèle de revenu d'un territoire et sa probabilité. La fragilité du modèle de revenu des EPCI aux navetteurs est la combinaison de ces deux indicateurs.

Gravité du risque lié aux navettes domicile-travail dans les EPCI.

La gravité du risque dépend principalement du poids qu'occupent les revenus de navettes domicile-travail dans les revenus territoriaux. Les navettes conditionnent de 8 % à 70 % les revenus territoriaux d'un EPCI. Une réduction des 10 % des revenus des navetteurs n'aurait pas le même impact sur les revenus territoriaux de Dijon (moins de 10 % des revenus sont issus des navetteurs hors EPCI) que sur un territoire frontalier ou de couronne d'un pôle, dans lequel plus de 50 % des revenus sont issus des navettes domicile-travail. Ce niveau de risque n'est pas anecdotique. La crise sanitaire liée au Covid-19 a montré combien nos systèmes d'échanges et de déplacements pouvaient être fragiles.

La dépendance des EPCIs aux revenus des navetteurs varie de 8% à 70%.

Source : Insee, Recensement de la population 2016, exploitation complémentaire ; OpenStreetMap pour les distances et durées de trajet (exprimées aller-retour)



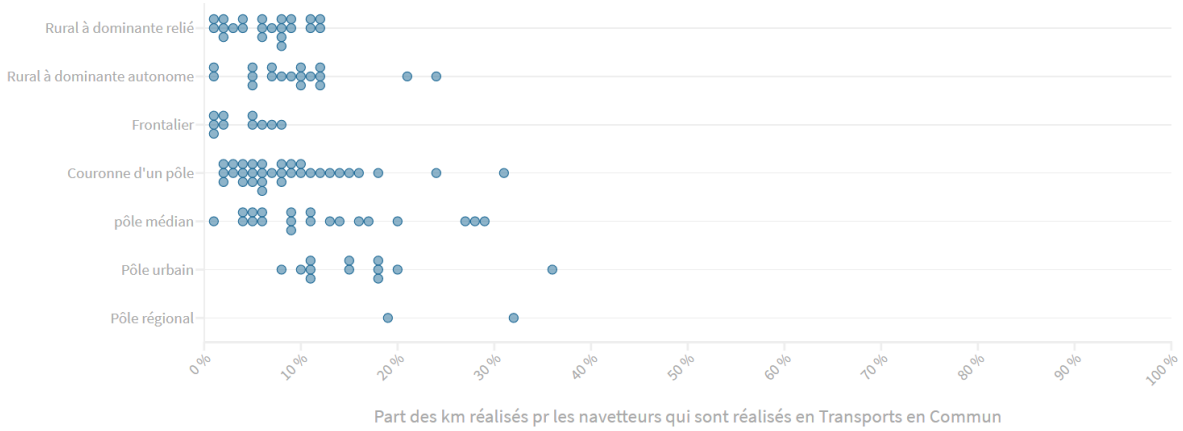
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1554308/

Probabilité du risque des navettes Domicile-Travail dans chaque EPCI

La probabilité du risque varie d'un EPCI à l'autre. Il existe en effet deux amortisseurs à l'éventualité d'une hausse des coûts de transport attachés à la voiture individuelle : l'usage de solutions alternatives (transport en commun, covoiturage, télétravail…) à ces déplacements, qui rendrait quasi indolore une augmentation des coûts de la voiture individuelle, et le niveau de rentabilité de ces déplacements, c'est-à-dire le niveau de salaire perçu en au regard des coûts de transports consentis.

A. La garantie « transports en commun » pèse peu dans les trajets domicile-travail.
Le ticket modérateur que constitue l'usage des transports en commun est très faible aujourd'hui dans le total des trajets des navetteurs hors EPCI : dans la quasi-totalité des EPCI de la région, moins de 20 % des distances parcourues par les navetteurs hors EPCI le sont en transport en commun. Dans l'immense majorité des EPCI, le transport en commun représente moins de 10 % des distances domicile-travail.

Les Transports en Commun réalisent de 1% à 35% des distances parcourues.
Source : Insee, Recensement de la population 2016, exploitation complémentaire ; OpenStreetMap pour les distances et durées de trajet (exprimées aller-retour)



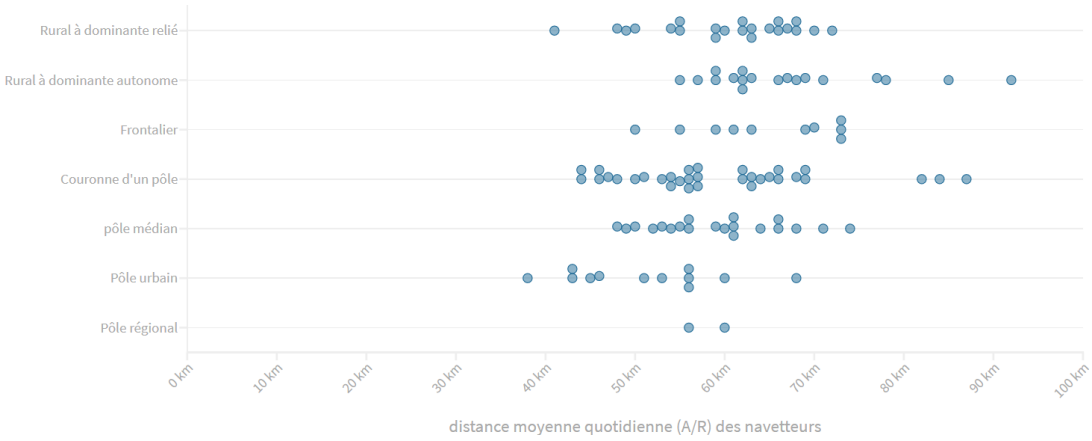
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1554216/

A défaut d'être une garantie immédiate à l'augmentation des coûts de transport, le transport en commun pourrait être considéré comme une alternative future « possible » en cas de crise des navettes dans un EPCI. Mais sous réserve que les moyens de transport en commun constituent de vraies alternatives à ce moment-là : disponibilité de rames, de flottes de bus, fréquences, accessibilité amont et aval. En réalité, supposer que le transfert puisse se réaliser en quelques semaines en cas de crise des coûts du transport est très illusoire. Les taux d'usage des transports en commun lorsqu'ils sont faibles sont le résultat d'un urbanisme (logement et activité) qui a été construit à côté des impératifs liés au bon fonctionnement de lignes de transport en commun. Par défaut, les solutions alternatives de co-voiturage ou de télétravail paraissent plus accessibles en tant que solutions de replis.

B. La soutenabilité économique des coûts croissants est très différente d'un EPCI à l'autre. Pour ceux qui ne prennent pas les transports en commun (65 % à 100 % des distances suivant les EPCI), la pérennité du déplacement dépendra au final de l'écart entre le coût du transport et le montant du revenu perçu dans le travail qu'on sera allé chercher à l'extérieur. Si le prix du transport reste faible et le salaire important, cet écart restera suffisant pour justifier l'investissement dans les trajets, tant temporel que monétaire. Au contraire, en cas d'augmentation du prix du transport vivre loin de son travail deviendra de moins en moins rentable et les solutions alternatives peuvent rendre les trajets de plus en plus longs. Le modèle territorial de revenu dans l'EPCI, fondé sur une grande dépendance aux revenus des navetteurs sera ébranlé. Pour illustrer cette approche, nous disposons de deux indicateurs : la distance moyenne parcourue par les navetteurs et leur revenu moyen perçu dans chaque EPCI. Les données du recensement Insee permettent de connaître le nombre de navetteurs qui travaillent hors de l'EPCI et les distances parcourues par ces navetteurs. Connaissant par ailleurs le montant de l'ensemble des revenus des navetteurs, nous en déduisons un revenu moyen par navetteur pour chacun des EPCI.

La distance moyenne parcourue par les navetteurs d'un EPCI varie de 40km à 90km quotidiens

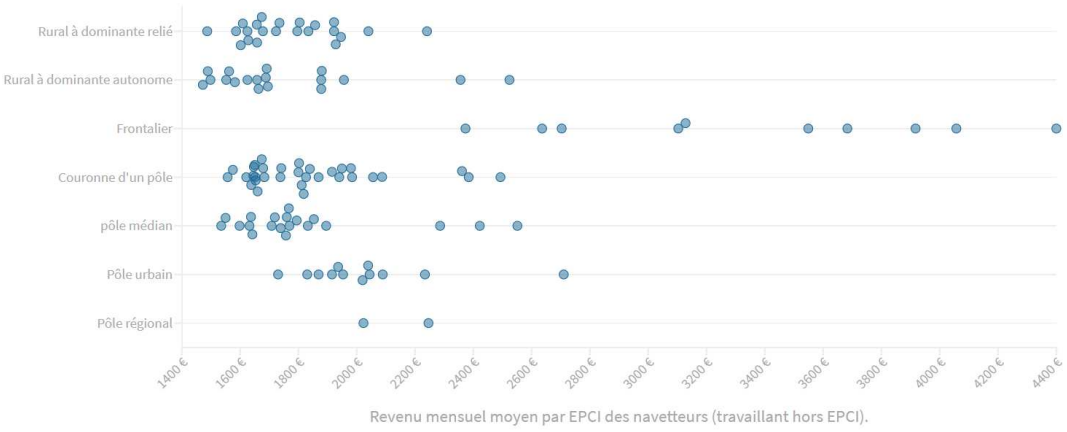
Source : Insee, Recensement de la population 2016, exploitation complémentaire ; OpenStreetMap pour les distances et durées de trajet (exprimées aller-retour)



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1554158/

Le revenu mensuel moyen des navetteurs varie de 1 500 € à 4 400 € (navetteurs hors EPCI).

Source : Insee, Recensement de la population 2016, exploitation complémentaire ; OpenStreetMap pour les distances et durées de trajet (exprimées aller-retour)

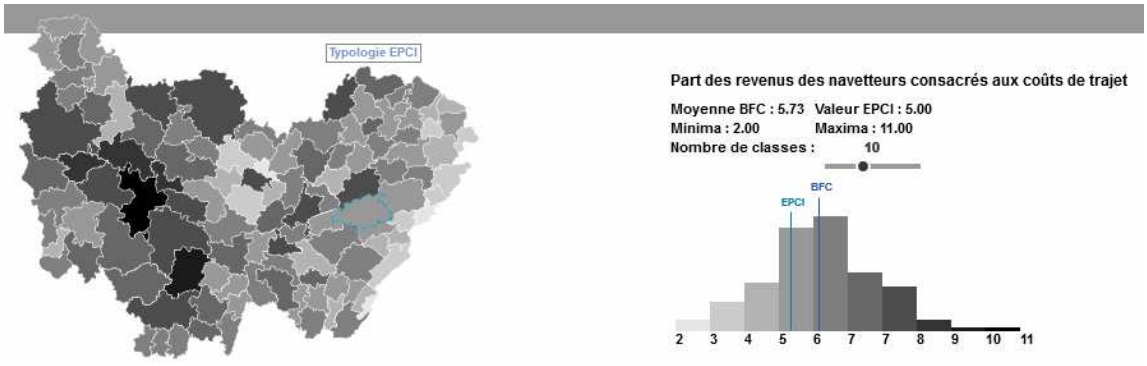


Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/1554263/

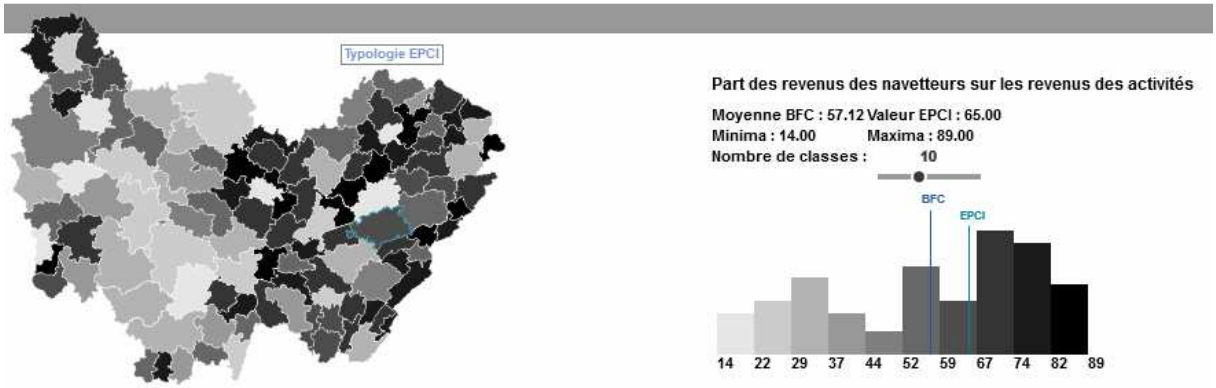
Mesurer la fragilité des EPCI devant le risque qui pèse sur les navettes.

A la différence des revenus gagnés sur place, les revenus des navetteurs sont conditionnés par des déplacements (coûts généralisés) qui vont à la fois générer des externalités négatives pour les territoires (émissions GES, accidentologie…), mais aussi réduire les revenus perçus et poser la question de l'avenir de ces revenus, surtout en cas d'augmentation des coûts du carburant. Le revenu des navettes présente donc un risque économique particulier que nous pouvons chercher à mesurer.

Fragilité économique des navetteurs : Le revenu moyen des 400 000 navetteurs qui vont travailler hors de leur EPCI est de 24 700 € en Bourgogne Franche-Comté. Cette évaluation inclut bien sûr les 35 000 navetteurs avec la Suisse. Mais pour réaliser ces revenus, plus de 500 millions de litres de carburant sont consommés chaque année, pour une dépense totale de 750 M€. Cela signifie que leur revenu rectifié, en enlevant les coûts de carburant dépensés passe de 24 700 € à 22 600 € en moyenne (-7.4%).

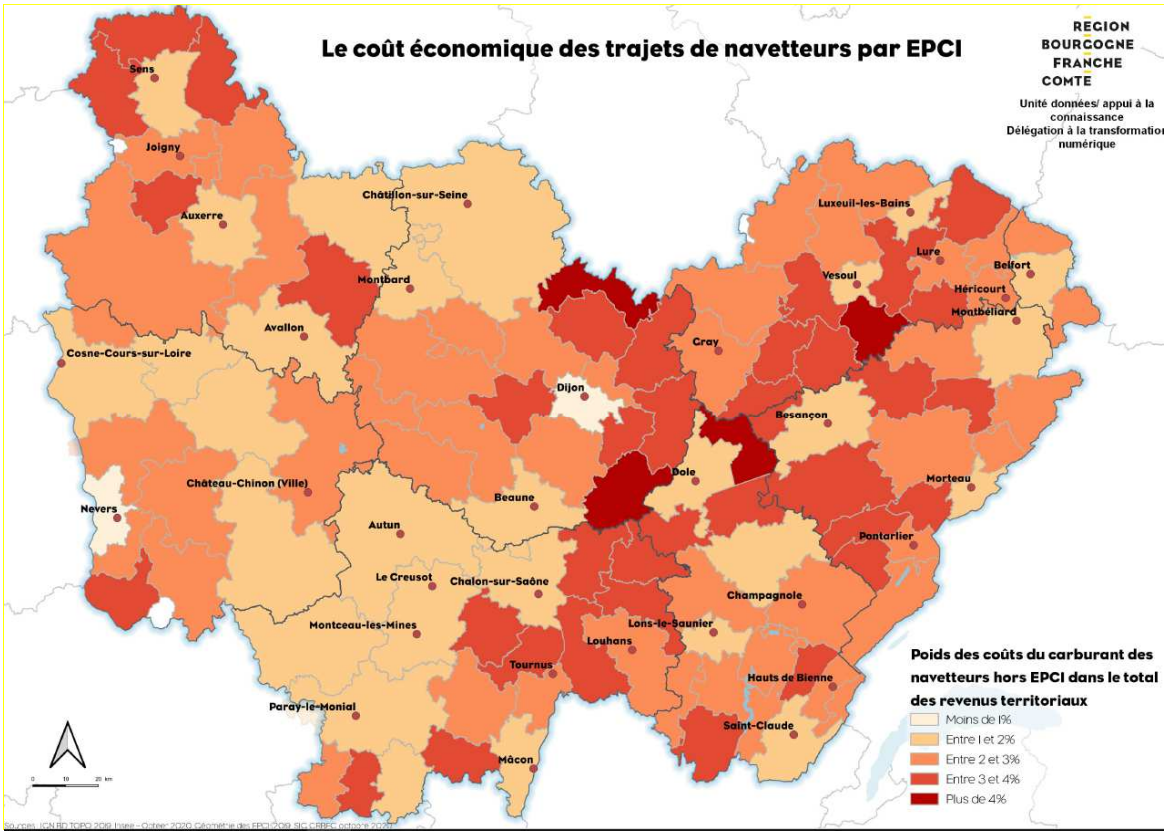


Dépendance de l'économie du territoire aux revenus des navetteurs : les années qui viennent et les défis qui s'annoncent posent la question de la soutenabilité économique de cette importation de revenus sur les territoires par le déplacement carboné. Si le prix du carburant augmente, les territoires ne pourront pas compter sur le maintien des revenus de navetteurs. Dans certains cas, lorsque la part des revenus des navetteurs est faible, l'impact sera faible, dans d'autres, lorsque les revenus du territoire sont alimentés de manière importante par les navetteurs, ce sera beaucoup plus problématique. Il faut donc aussi prendre en compte le poids des revenus de navettes dans le total des revenus territoriaux.



Au final, pour combiner les deux dimensions (fragilité économique des navetteurs et dépendance du territoire aux revenus des navetteurs), nous proposons d'utiliser un

indicateur simple qui lie les deux dimensions : la part des revenus territoriaux d'un EPCI (tout confondu) qui est dépensée dans le carburant des navetteurs extra EPCI. Si le carburant augmente, cette part augmentera, mais différemment d'un EPCI à l'autre. Cet indicateur identifie en fait les territoires les plus fragiles à une hausse des coûts du carburant, au regard des déplacements Domicile-Travail.

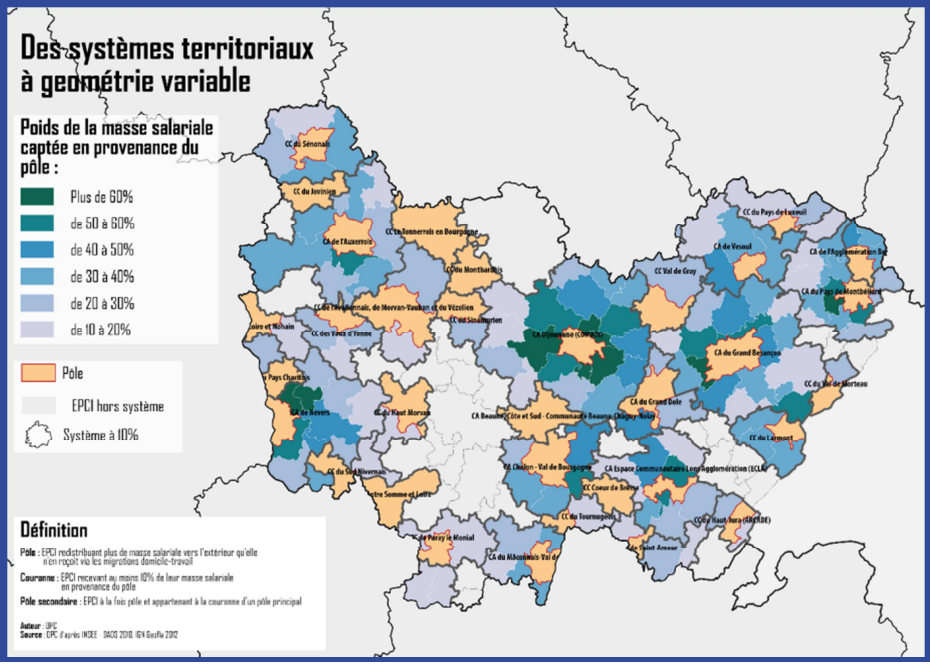


On pourra avancer que cette part des coûts carburants qui est en moyenne de 1.93% en région est relativement faible, mais il faut préciser qu'elle est générée par seulement 400 000 actifs qui travaillent hors de leur EPCI, alors que les revenus mesurés concernent 2,8 M d'habitants, soit 7 fois plus de monde. Cela veut surtout dire qu'un doublement des coûts de carburant pour ces 400 000 actifs consumerait près de 2% des revenus totaux de la population en Bourgogne-Franche-Comté. Deux fois plus dans certains EPCI à plus de 4% de dépenses de carburants.

La part des revenus territoriaux dépensée dans le carburant des navetteurs extra EPCI, indique l'importance du sujet dans chaque territoire et donne à voir concrètement les enjeux pour l'équilibre économique et les revenus locaux des habitants.

Le regard d'Olivier PORTIER

Les flux de revenus liés aux mouvements pendulaires pèsent d'un poids considérable dans les revenus des territoires. Dans certains territoires périurbains ou périphériques à des métropoles ou grandes agglomérations mais aussi en Ile de France où les territoires sont marqués par un niveau d'interconnexion fonctionnelle considérable, ils peuvent constituer jusqu'à plus de la moitié de leurs richesses captés en provenance de l'extérieur. Au point que l'on peut parfois parler pour certains d'entre eux de véritable dépendance à l'égard du ou des territoires voisins. Cet état de dépendance, s'il est trop marqué, peut être interprété comme un indicateur de fragilité. Dans une étude réalisée en 2015 pour le compte de l'Association des Directeurs Généraux de Communautés de France, nous avions cherché à définir des systèmes interterritoriaux à partir de l'intensité de ces transferts de revenus liés aux migrations pendulaires quotidiennes. Nous avions procédé en trois temps. Tout d'abord, nous avions identifié des intercommunalités « pôles » qui se caractérisaient par un solde de transfert de masse salariale négatif(en d'autres termes qui voyaient s'évader plus de masse salariale qu'elles n'en captaient). Ensuite, nous avions évalué le poids des transferts entre ces intercommunalités « pôles » et des intercommunalités « couronnes » (c'est-à-dire qui bénéficiaient d'un solde de transferts positifs en captant plus de masse salariale qu'elles n'envoyaient s'évader). Et enfin, nous avions mesuré le poids des transferts dans la masse salariale des intercommunalités «couronnes». La carte ci-dessous permettait de donner une représentation synthétique de l'exercice. Elle révélait notamment que certaines intercommunalités « couronnes » pouvaient avoir plus de 50 % voire 60 % de la masse salariale de leurs actifs résidents qui provenait de l'intercommunalité «pôle» à laquelle elles étaient rattachées. L'intensité exceptionnelle de ce type de flux est bien révélatrice de la très forte dépendance de certains territoires à d'autres. Bien sûr, elle peut être interprétée comme le reflet du faible niveau de cohérence fonctionnelle des périmètres intercommunaux de l'époque. Mais pas seulement. Toutes les intercommunalités n'ayant pas nécessairement vocation à fusionner pour éviter le risque devoir se constituer des intercommunalités XXL difficilement gouvernables, cette forme de dépendance semble pouvoir être utilement interprétée comme un signe de fragilité en cas de frein à la mobilité quotidienne. Il pourrait s'avérer intéressant de compléter l'approche proposée par le Conseil régional, avec celle-ci.

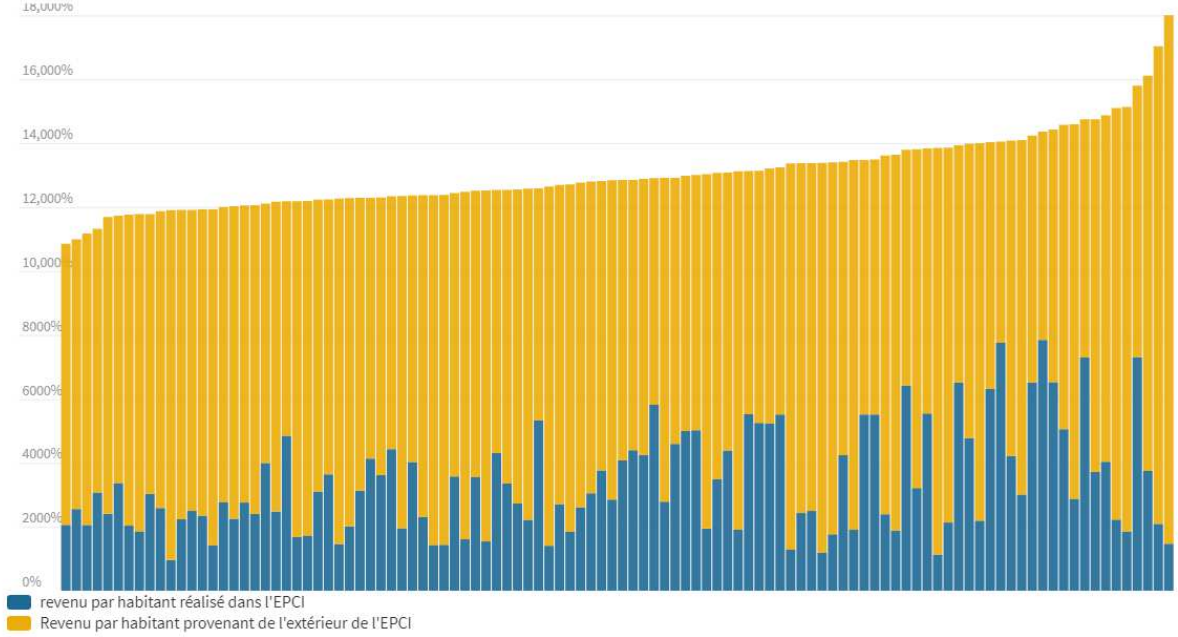


Conclusion du chapitre 2 – Les « nouvelles donnes » des revenus territoriaux

Les revenus extérieurs sont (aussi) un levier quotidien de l'égalité territoriale.

Les choses se résument très simplement : les écarts de revenus par habitant entre les EPCI de la région s'étaleraient dans un rapport de 1 à 8 s'ils étaient fondés uniquement (et bien sûr hypothétiquement) sur les revenus produits à l'intérieur de chaque EPCI (Triangle Vert = 958 € annuel > Dijon Métropole = 7 845 € annuel). Heureusement, 65 % des revenus d'un territoire proviennent de l'extérieur (solidarités et navettes) et égalisent considérablement les écarts de revenus territoriaux. L'écart limite entre les EPCI passe alors d'un facteur 8 à un facteur 1,6 (Migennois 10 853 € annuels > Norges et Tille 17 996 €). Pour cette étude, nous avons isolé les 10 EPCI frontaliers, dont les navettes creusent l'écart de revenu plus qu'elles ne les égalisent avec la moyenne, mais la démonstration resterait quand même valable, bien que moins égalitaire à la fin.

Les revenus provenant de l'extérieur lissent le niveau de revenu par habitant.
Revenus par habitant réalisé dans l'EPCI et provenant de l'extérieur. Source Dgfip. Traitement EMFOR & AER 2019. Hors EPCI Frontaliers.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2447650/

Cela signifie que les revenus obtenus à l'extérieur de l'EPCI, les revenus de la coopération, de la solidarité interterritoriale (jaune), ne fonctionnent pas seulement comme un complément aux revenus locaux (bleu), mais aussi, comme un facteur d'égalité de revenu entre les territoires, soit qu'ils soient obtenus en amont du cycle de production de richesse (navettes des habitants hors de l'EPCI), soit qu'il le soit à la suite de la création de richesses, dans un processus de redistribution aval (revenus sanitaires et sociaux, pensions de retraite).

Ce phénomène de convergence historique des niveaux de revenus moyens par habitant, malgré des écarts dans leurs systèmes de production de richesse est décrit depuis les années 1960[13] : après la guerre, les systèmes de redistribution et le droit social (Salaire minimum, retraite universelle…) ont nivelé les revenus territoriaux. A l'échelle des régions, les navettes domicile-travail ont amplifié ce nivellement par les revenus, en étalant le lieu de vie des actifs sur la carte[14]. En quelques sortes, l'étalement des habitants a compensé la concentration géographique de l'emploi[15]. Le système productif produit une géographie qui a concentré les emplois et le système redistributif égalisait cette concentration sur le territoire. Mais quelque chose de nouveau survient aujourd'hui : le cocktail « revenus de redistribution + revenu de l'éloignement à l'emploi » en pleine mutation. Des mutations qui posent des questions de priorité d'action publique.

Les débats nationaux sur les revenus de solidarité sont des débats locaux sur l'égalité territoriale. Les revenus de solidarité peuvent constituer jusqu'à 50 % du total des revenus perçus par les habitants d'un EPCI. Il est donc assez simple de comprendre que l'égalité des revenus entre les EPCI dépend directement des niveaux de solidarités entre personnes. Certains territoires de la région concentrent des emplois qui produisent de la richesse et d'autres territoires en produisent moins pour toutes les raisons possibles (transitions industrielles, vieillissement…). La solidarité organique des territoires dans l'Etat –Nation, qui s'exprime au travers du haut niveau de redistribution est un moyen d'amortir les transitions qui surviennent violemment dans certains territoires. D'autre pays peuvent faire des choix stratégiques très différents, par exemple avec moins d'amortisseurs sociaux et en privilégiant la mobilité des habitants (« People to job »[16]). La transformation des territoires y est plus radicale, mais plus violente aussi.

Pour maintenir les niveaux actuels d'égalité de revenus entre les territoires, il faudra transformer les trajets Domicile – Travail qui sont trop assis sur l'autosolisme**.** 80 % des distances domicile-travail réalisées par les navetteurs hors EPCI sont motorisées et individuelles. Ces distances sont croissantes. C'est incompatible avec les objectifs de transition énergétique. Il existe alors deux grandes pistes possibles pour agir : (1) réduire les distances en concentrant de plus en plus les habitants à proximité des emplois et/ou (2) conserver ces distances mais transformer radicalement les trajets pour qu'il soit moins coûteux en GES : transport en commun, co-voiturage, télétravail... Les deux pistes sont à poursuivre simultanément et une stratégie territoriale consistera à doser les deux pour atteindre réellement les objectifs d'un territoire exemplaire. Mais, ce que nous disent ces chiffres, c'est que choisir de privilégier l'une ou l'autre de ces pistes n'aura pas le même impact sur les écarts de revenus entre territoires : l'allongement des navettes a contribué historiquement à niveler les niveaux de revenus au cours des 30 dernières années. Sur un certain nombre de territoires facilement repérables, les navetteurs importent aujourd'hui des revenus qui comptent dans l'économie de proximité, notamment parce qu'ils sont en

[13] Williamson J. G. (1965) « Regional Inequality and the Process of National Development : a Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, vol 13, pp. 3-45

[14] Laurent Davezies, *La République et ses territoires*. La circulation invisible des richesses, Seuil, coll. « La république des idées », 2008.

[15] *« Depuis 1980, en France comme dans la plupart des pays industriels, on a assisté à un regain des inégalités de PIB par habitant entre les régions du fait de la redistribution spatiale des lieux de création de valeur. Cette fois-ci, ce ne sont pas les gisements miniers qui font la géographie économique, mais les accumulations de matière grise. L'équilibre territorial est alors doublement menacé d'un côté par le déclin des régions industrielles qui avaient été les grandes gagnantes du cycle antérieur, et de l'autre par les nouveaux avantages comparatifs des « régions métropolitaines ». » Davezies Pech 2014.*

[16] Idem.

moyenne mieux payés que les autres. Les territoires qui n'ont pas bénéficié de cette connexion aux emplois par l'allongement des trajets n'ont pas toujours bien compensé la raréfaction de l'emploi sur place. Ils sont aujourd'hui confrontés à des problématiques très complexes de dévitalisation démographique et de mutation culturelles. Or la première piste d'action publique propose in fine de mettre un terme à la localisation des actifs éloignés de leur emploi donc de canaliser les populations actives. Il s'agit ici de conditionner le développement démographique de ces populations, à l'existence d'emplois locaux. Ceci suppose d'avoir des perspectives concrètes en matière d'emplois dans les territoires (cf. Chapitre 3) et surtout que les emplois locaux correspondent aux profils des habitants[17]. La seconde piste est différente puisqu'elle ne nécessite pas de changer la localisation de l'emploi. Elle consiste à transformer les déplacements existants en distances moins coûteuses sur le plan environnemental (transport en commun, co-voiturage, télétravail). Il ne s'agit pas ici de conditionner la localisation des actifs à la réussite d'une relocalisation des emplois sur le territoire.

Comprendre que les navettes domicile-travail pèsent directement sur l'égalité des revenus territoriaux nous amène à enrichir notre regard sur le pilotage de la transition, en prenant en compte ce qu'il advient d'un territoire mal connecté aux emplois extérieurs. Les navettes doivent être ré-inventées compte tenu de leur coût environnemental. Mais pour peser sur le réel, il faut parfois l'embrasser dans sa complexité et cette complexité s'exprime ici : piloter l'aménagement régional en reconcentrant les bassins de vie autour de l'emploi tel qu'il existe (« people to job ») aura des conséquences immédiates sur les niveaux de revenus dans les territoires habités par des navetteurs aujourd'hui. Les deux pistes devront donc être savamment équilibrées. Le point d'équilibre se trouve peut-être aussi dans la capacité de l'acteur public à distinguer les territoires qui ont réellement besoin de revenus éloignés (voire à en faire un axe de développement pour des territoires en récession, sous la condition impérieuse de ne pas peser sur le bilan GES) et ceux qui en tirent un profit abusif. Il existe en effet des passagers clandestins du système : des territoires font plus qu'égaliser leurs niveaux de revenus avec les navettes, ils dépassent les seuils moyens de revenus par habitant dans des dynamiques de gentrification. Il y aurait du sens à appréhender plus finement cette différence. Distinguer les territoires qui amortissent une inégalité structurelle liée à la baisse de l'emploi local et apportent des flux dont profitent les économies de proximité de ceux qui accumulent les navetteurs au point d'assoir peu à peu une forme de ségrégation spatiale à l'échelle des couronnes péri-urbaines. En un mot, distinguer les compositions résidentielles qui produisent de l'égalité territoriale de celles qui produisent l'inverse. Une piste autant qu'un enjeu pour les documents d'urbanisme locaux

[17] L'allongement des distances domicile – Travail a aussi été un moyen d'élargir la palette des emplois accessibles pour un navetteur et des profils employable pour un employeur. Se donner comme objectifs de réduire les distances domicile travail posera des questions en termes de mobilité professionnelle pour les actifs (changer d'emploi sans déménager) et de recrutement pour les employeurs (nombre d'actifs recrutables).

Chapitre 3

Les « nouvelles donnes » de l'emploi dans les territoires

Avec le regard de Philippe FROCRAIN,
Chercheur associé au laboratoire d'économie des Mines ParisTech
et chef de projet à France Stratégie.

La région compte 2,8 millions d'habitants et 1 million d'emplois[18]. Ce million d'emplois n'est pas réparti sur le territoire régional comme « le beurre sur une tartine »[19]. Une des lois de l'économie territoriale, est que la localisation des activités et de l'emploi obéit à une multitude de facteurs et pas seulement celui de la présence de populations[20]. Si c'était le cas, le nombre d'emplois par habitant en âge de travailler serait strictement le même partout. La grande difficulté pour dynamiser l'emploi consiste à bien cerner les mécanismes qui le localisent les emplois aujourd'hui et surtout, qui les localiseront demain. Cette difficulté vient du fait que les dynamiques importantes ne sont pas toujours déterminées selon les catégories habituelles comme les « métiers » ou les « filières »[21]. Ces typologies ne suffisent pas. On a parfois le sentiment d'observer et d'analyser des choses qui sont en fait traversées de dynamiques sous terraines différentes qu'on ne voit pas. Ainsi, comme un sismologue qui ne pourrait observer que le paysage en surface et non pas les profondeurs de la terre, on a parfois le sentiment d'observer et d'analyser des phénomènes de manière de manière superficielle. Les recherches conduites au laboratoire d'économie des Mines ParisTech en 2018[22] ouvrent une piste renouvelée pour analyser l'économie d'un territoire qui est différente.

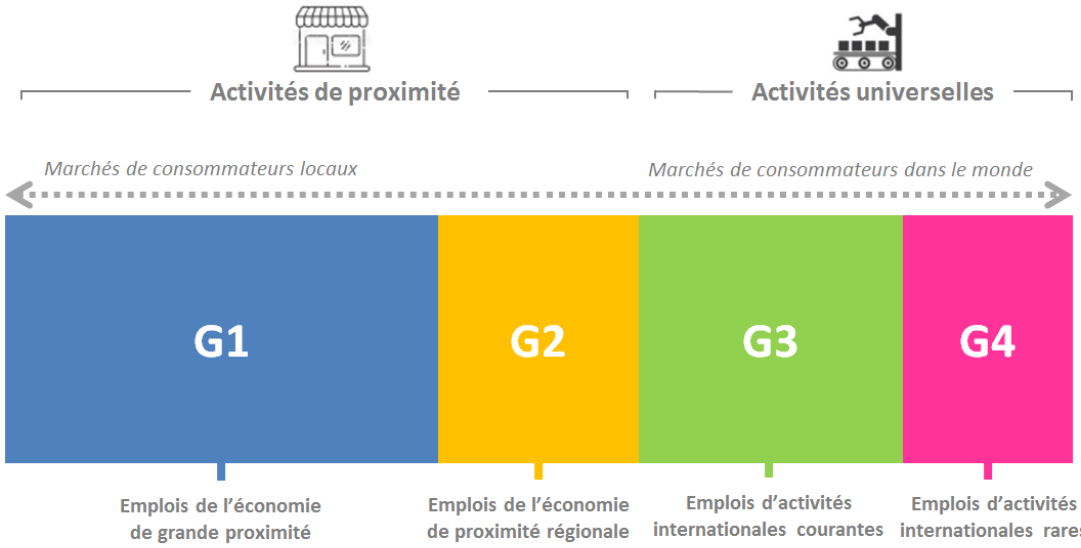
Le rapport de l'économie de chaque territoire à la mondialisation : une analyse complémentaire à l'observation des filières ou des métiers. La théorie économique des échanges distingue deux familles d'activités. Les « exposées » et les « abritées » [23]. Les activités « exposées » produisent localement ce qui est destiné à être vendu partout. En vendant leur production ailleurs, ces activités captent les revenus des consommateurs extérieurs à la région, parfois directement en vendant des produits finis (vins par exemple), soit plus souvent en participant à des chaines de valeurs mondiales complexes (pièces automobiles). Les termes qui désignent la même distinction, varient parfois : Ils sont « exposés » dans la théorie économique, « nomades » pour PN Giraud[24,] « productifs » pour

[18] 1 076 00, 2016. Données Insee
[19] *« Le fait grossier, mais solide, est celui-ci : la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie »* Perroux F. (1955) « Note sur la notion de pôle de croissance »n Économie appliquée, 8 : 307-320. - Perroux, F.
(1982) Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives ? Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
[20] Voir N. Levratto, D. Carré, P. Frocrain. « L'étonnante disparité des territoires d'industrie ». La Fabrique de l'Industrie. 2019. N. LEVRATTO, D. CARRE, P. FROCRAIN.
[21] Denis Carré, Nadine Levratto, Philippe Frocrain, l'étonnante disparité des territoires industriels. Les synthèses de La Fabrique. Numéro 27 – Novembre 2019.
[22] Frocrain, P. & Giraud, P.-N. (2018). L'évolution de l'emploi négociable et non échangeable : preuves provenant de la France. Economie et Statistique / Economie et Statistiques, 503-504, 87-107.
[23] Chez Samuelson Belassa, Braudel, Wallerstein,…
[24] Pierre Noël-GIRAUD : *L'homme inutile, Une économie politique du populisme*. Odile Jacob 2018.

L. Davezies et M. Talandier[25] ou « délocalisables » pour J. Pisani Ferry dans un extrait plus bas. **Nous proposons le terme d'emplois « universels »** qui porte moins de sous-entendu de fragilité.

Les emplois « abrités » sont assis sur la satisfaction des besoins des populations présentes sur le territoire. Ils sont destinés à vendre un bien ou un service qui sera consommé par une clientèle proche, comme un coiffeur. Ils sont appelés « abrités » dans la théorie économique, « sédentaires » chez PN Giraud, « résidentiels » chez L. Davezies et M. Talandier et « non délocalisables » pour J. Pisani Ferry. **Nous utiliserons le terme d'emplois « de proximité ».**

En 2018, Pierre-Noël Giraud et Philippe Frocrain proposent une méthode pour distinguer les deux familles d'emploi dans les territoires[26]. A la suite de leur publication, la direction de la prospective et des Démarches Partenariales a invité P. Frocrain à un séminaire de travail au terme duquel, l'Insee Bourgogne-Franche-Comté a proposé d'améliorer la méthode et de décliner les résultats obtenus à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté[27]. Ces travaux aboutissent à une distinction nouvelle et simple en 4 types d'emplois qu'on peut mesurer dans chaque territoire. Ces catégories correspondent à des degrés croissants d'exposition aux marchés du monde. On distingue les emplois de proximité d'un côté et les emplois universels qui sont immergés dans l'économie internationale de l'autre :



Les emplois de l'économie de grande proximité (G1) sont les emplois que l'on retrouve partout sur le territoire, à proximité immédiate des populations et dans des niveaux de densité très homogènes d'un département à l'autre (environ 23 emplois pour 100 habitants). Il s'agit d'emplois qui satisfont exclusivement aux besoins des populations présentes sur le territoire comme les coiffeurs ou les boulangers. *« Elles représentent près de 650 000 emplois en Bourgogne-Franche-Comté, avec en tête au niveau NAF732, les emplois de fonction publique générale, l'enseignement primaire et secondaire, les hypermarchés et*

[25] Magali TALANDIER *Mutation des systèmes territoriaux. Vers un modèle résidentialisation productif*. Université Grenoble Alpes 2016..
[26] Frocrain, P. & Giraud, P.-N. (2018). T*he Evolution of Tradable and Non-Tradable Employment: Evidence from France. Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 503-504, 87–107. https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1959
27 Voir méthode en annexe

supermarchés, la restauration traditionnelle, l'action sociale, les salons de coiffures, les boulangeries » (Insee).

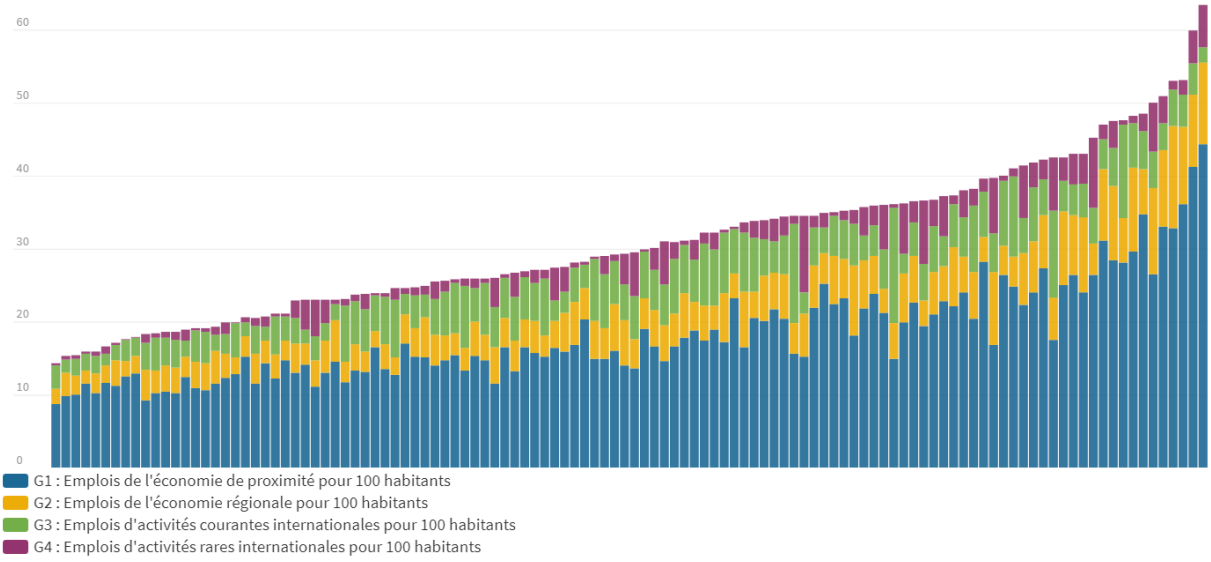
Les emplois de l'économie de proximité régionale (G2) sont moins réguliers sur le territoire. Ils sont rendus dans une zone de chalandise régionale et correspondent soit à des besoins rares de la population, soit des besoins courants de l'activité économique : *« On peut citer l'enseignement supérieur, les cabinets d'architecture, les transports ferroviaires, l'hôtellerie. Dans cette classe, apparaissent deux types d'activités de l'industrie manufacturière, celles liées à la fabrication de produits métalliques hors machines et équipements et à l'imprimerie. Cette classe regroupe 200 000 emplois en Bourgogne-Franche-Comté ».*

Les emplois d'activités internationales courantes (G3) sont des emplois universels. Ils sont immergés dans l'économie des échanges avec le reste du monde. Ils sont donc concurrencés par l'extérieur et en capacité aussi de conquérir des marchés internationaux. Les emplois dits « G3 » concernent des activités assez courantes, qu'on retrouve donc dans tous les territoires développés, comme l'industrie manufacturière de biens de consommations : « *La plupart des activités agricoles entrent dans cette catégorie, notamment l'élevage de bovins, la culture céréalière. La moitié des activités de l'industrie manufacturière sont présentes dans cette classe, notamment les équipementiers de l'automobile et l'industrie pharmaceutique. Le commerce de gros y est présent. Pour l'administration, les services de la défense font également partie de cette classe ».*

Les emplois d'activités internationales rares (G4) sont aussi des emplois universels, mais ils correspondent à des secteurs très concentrés, qu'on ne retrouve pas facilement ailleurs. Il peut s'agir d'activités industrielles de pointe ou d'activité agro-alimentaires protégées par des AOP (vins). Ces activités constituent le cœur des spécificités économiques du territoire dans la mondialisation, ce sont des « avantages comparatifs » dans notre région : ce que le territoire possède et les que les autres n'ont pas. : « *Les deux plus grandes activités en Bourgogne-Franche-Comté de cette catégorie sont la construction de véhicule automobile et la culture de la vigne. On trouve aussi la sidérurgie, l'horlogerie et plusieurs activités des IIA ».*

Ces travaux de l'Insee permettent de dresser le tableau du rapport que l'économie d'un EPCI entretient avec l'économie du monde d'un côté et avec l'économie de proximité de l'autre. Dans chaque EPCI de la région, nous pouvons à présent interroger à la fois la vigueur et la forme de son économie de proximité (G1 et G2 dans une moindre mesure), mais aussi celle de son articulation à l'économie du monde (G3 et surtout G4). Un graphique comme celui qui suit nous permet d'observer à la fois le nombre d'emplois moyen par EPCI, mais aussi la structure de ces emplois, la spécialisation de chaque territoire dont nous proposons d'explorer le sens ici.

Nombre d'emplois pour 100 habitants dans les EPCIs de Bourgogne-Franche-Comté.
Données Insee, RGP. Sur NAF 732. Traitement Insee et Conseil régional 2020.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2451674/

Le regard de Philippe FROCRAIN

La crise que nous traversons nous a rappelé, s'il en était besoin, à quel point nos économies sont interdépendantes. Elle a aussi montré qu'un même événement pouvait affecter très différemment les différents secteurs qui composent notre tissu productif : à court terme nous avons besoin de plus de matériel médical et moins d'avions. Ainsi, la mondialisation nous affecte tous, mais à des degrés divers. L'exposition à la concurrence internationale des emplois s'apparente dès lors à un continuum, et on s'accordera par exemple sur le fait que la pression concurrentielle exercée par l'étranger est beaucoup plus forte pour un opérateur de l'automobile que pour un employé de station-service. Dans ce rapport, les catégories G3 et G4 regroupent les emplois qui sont plutôt exposés à la mondialisation. Ces nouvelles catégories sont très fécondes, mais il convient de formuler deux remarques. D'une part, on aurait tort de croire que la concurrence internationale est ipso facto plus intense dans la catégorie G4 : les équipementiers de l'automobile (G3) ne sont en effet pas moins exposés à la concurrence internationale que les constructeurs (G4). D'autre part, ces catégories ne disent rien de la qualité de l'insertion dans l'économie mondiale des emplois en question. La caractérisation de cette insertion à l'aide d'une métrique adaptée pourrait donc constituer un complément utile à ce travail.

3.1 L'économie du monde dans les territoires

Sources principales :

Frocrain, P. & Giraud, P.-N. (2018). L'évolution de l'emploi négociable et non échangeable : preuves provenant de la France. Economie et Statistique / Economie et Statistiques, 503-504, 87-107.

Fabrique de l'Industrie (2019) : Etude sur les emplois abrités et exposés en Bourgogne Franche-Comté. Données ACOSS.

Insee Analyse n°77. Emploi en Bourgogne-Franche-Comté, de grandes agglomérations dépendantes de la demande locale et de petits territoires spécialisés très exposés à la demande extérieure. Nov. 2020.

« Dans un contexte de mondialisation, le développement économique est tiré par un nombre restreint de grandes villes qui s'appuient sur leur aptitude à concentrer des fonctions (R&D, commerce inter-entreprises, prestations intellectuelles…) nécessitant des compétences rares ». Quel équilibre entre les territoires urbains et ruraux CGET.?[28]

L'équilibre économique entre les différents territoires s'opère-t-il par entraînement comme on l'explique plus haut, grâce à des territoires « moteurs » et d'autres qui seraient « entrainés » ? Si oui, comment mesurer la puissance d'un territoire « moteur » sur ses voisins ? La concentration des emplois ne dit rien de la nature de ces emplois. Cet indicateur ne suffit pas à caractériser la capacité à produire des richesses supplémentaires dans l'économie régionale. Il faut entrer dans le détail : les activités n'ont pas toutes la même capacité à apporter une richesse supplémentaire à l'intérieur de la région et la distinction entre les emplois dit « universels » et les emplois « de proximité » prend ici toute son importance : les activités de l'économie internationale (emplois « universels ») importent une richesse qui est extérieure. Les activités de proximité, destinées à la satisfaction des besoins des populations présentes captent les dépenses de ces populations dans la limite de leurs revenus. Chacune a son utilité sociale, mais toutes ne jouent pas le même rôle au regard du critère « d'entrainement » ou d'enrichissement de l'économie régionale. L'enjeu est important. L'exercice des pouvoirs publics qui consiste à dessiner une armature régionale et désignes des points d'ancrages à la croissance. Des « pôles » ou des « axes » et des connexions avec ces points pour les autres territoires. Au point que parfois, « aménager le territoire » semble consister à débusquer les « moteurs » sur une carte puis à déployer des moyens de connexion du reste des territoires à ces moteurs.

Les moteurs primitifs du développement local sont les activités qui captent les revenus du monde. Quand on cherche à identifier les moteurs territoriaux, on doit chercher les territoires qui possèdent le plus d'activités qui entrainent le reste de l'économie. Trois choses plaident pour qu'on considère les activités universelles comme un moteur du développement économique des territoires :

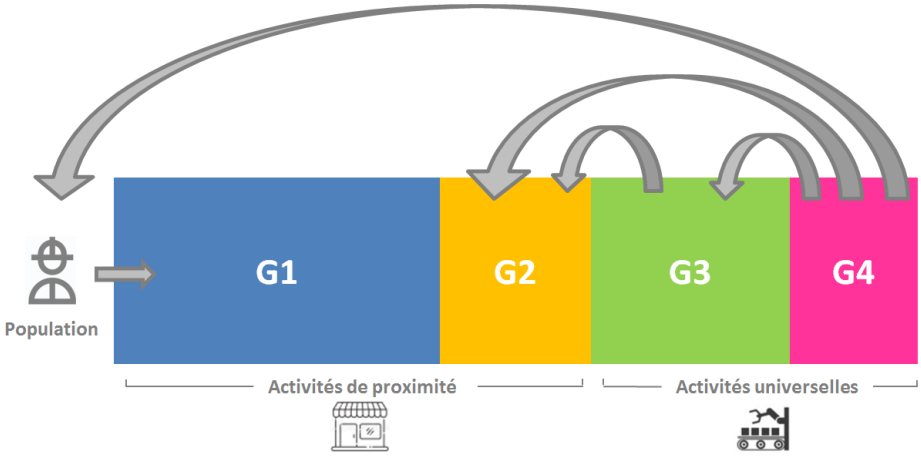
[28] Extrait du préambule de l'étude flash réalisée en vue de l'audition du CGET par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la mission flash sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux. Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires, a été auditionné le 26 juillet 2018, aux côtés du cabinet du ministre de la Cohésion des territoires.

Les activités universelles tirent le niveau des salaires sur le territoire. La moyenne des salaires est plus importante dans les emplois universels (Giraud Frocrain 2018). Elle tire aussi vers le haut, le niveau des salaires de proximité (Effet BELASSA SAMUELSON).

Les activités universelles augmentent le niveau de productivité sur le territoire. La productivité des emplois universels est plus importante (Giraud Frocrain 2018). La part des emplois universels sur un territoire détermine en partie la productivité du territoire.

Les activités universelles ont un effet d'entraînement sur l'emploi. L'activité G3 et surtout G4, génère des activités de sous-traitance (idée de « Bassin productif ») et une dynamique démographique qui entraine l'activité de proximité (à hauteur de 0,8 emplois de proximité pour 1 emploi universel, Giraud Frocrain 2018). L'inverse n'est pas observé.

Effet d'entrainement des activités universelles sur les activités d'un territoire.



Ainsi, l'activité universelle est déterminée par les échanges mondiaux. Elle est le fruit d'une interaction entre la production locale et le marché global. D'une certaine façon, il existe assez peu de limite aux débouchés, si le produit se vend bien partout (voitures, grands vins). La richesse aspirée sur le territoire par le commerce avec le monde est alors celle des consommateurs du monde entier. En cas de succès, l'activité peut s'y développer dans des proportions spectaculaires (épopées du Creusot ou de Sochaux). La condition sera alors bien évidemment de parvenir à suivre la demande extérieure (fournir de la main d'œuvre qualifiée et des ressources par exemple). Enfin, une dernière raison de se connecter aux consommateurs extérieurs, c'est que leur richesse augmente plus vite. L'Europe qui rassemblait un tiers des classes moyennes en 2009, ne devrait plus en réunir que 14 % en 2030.

A la différence des activités universelles, l'économie de proximité est assise sur la demande des populations présentes sur le territoire (boulangers, coiffeurs…). Il s'agit d'un échange entre des services locaux et des populations locales ou les populations de passage. Les activités sont celles qui doivent être proches de populations clientes. Elles sont donc limitées par le nombre de gens présents et par les revenus susceptibles d'être dépensés localement. Le principal enjeu économique, à travailler en priorité dans les politiques publiques, est le taux de captation des revenus. Il s'agit ici de réduire la « part des anges » de la consommation, c'est-à-dire la part des revenus présents qui ne sont pas consommés sur

place : couvrir les besoins des populations par une offre de services complets, optimiser les marges des producteurs avec des circuits courts, élargir les zones de chalandise pour capter d'autres demandes, mais aussi organiser et dynamiser les centralités qui sont la condition sine qua non du fonctionnement d'une économie de proximité efficace et soutenable. L'emploi de proximité est assis principalement sur la richesse de ses habitants, c'est-à-dire sur leurs revenus et dans la limite de ces revenus. Au contraire de l'emploi universel, il n'importe pas de richesses de l'extérieur. Il transforme les revenus locaux (qui viennent souvent de l'extérieur, on le verra) en emplois.

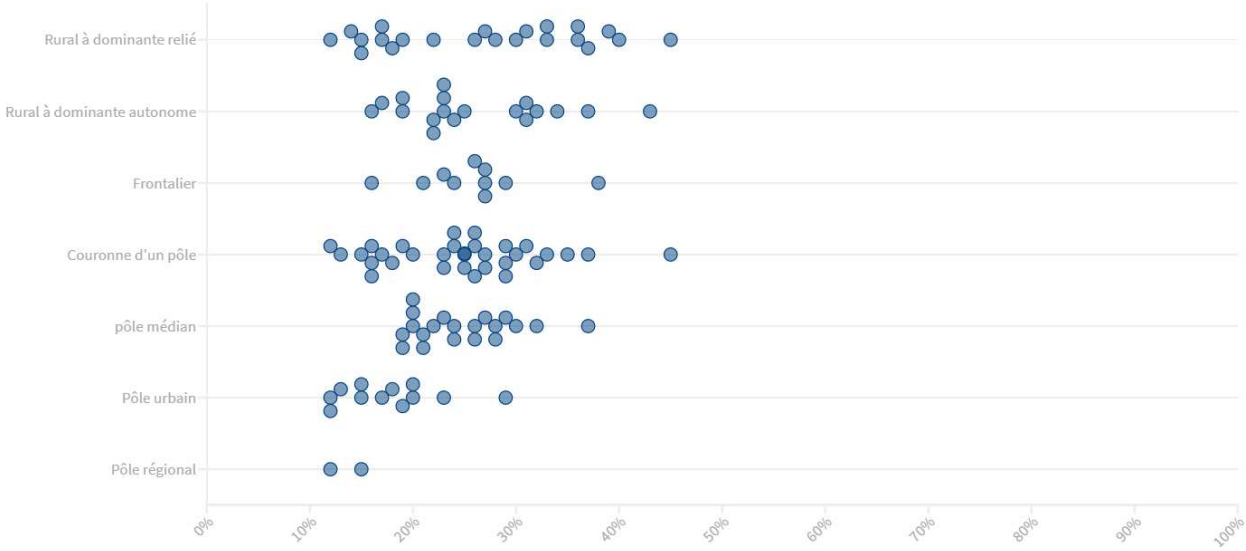
Au final, le destin économique d'un territoire se joue donc sur deux terrains dont les règles sont différentes. Le terrain « universel » capte les revenus extérieurs en proposant des biens et des services dans des marchés ouverts sur le monde, le terrain « de proximité » capte les revenus des personnes présentes sur le territoire. Dans le premier cas (universel), l'apport de richesse sur le territoire va varier avec la réussite des activités. Dans le second cas (proximité), l'apport de richesse, va varier en fonction du nombre de personnes présentes, du niveau de revenus de la population et de la capacité des entreprises locales à capter ce potentiel. Le chapitre 3 est entièrement dédié à la composition des revenus territoriaux.

Où sont localisés les emplois universels en Bourgogne-Franche-Comté ?

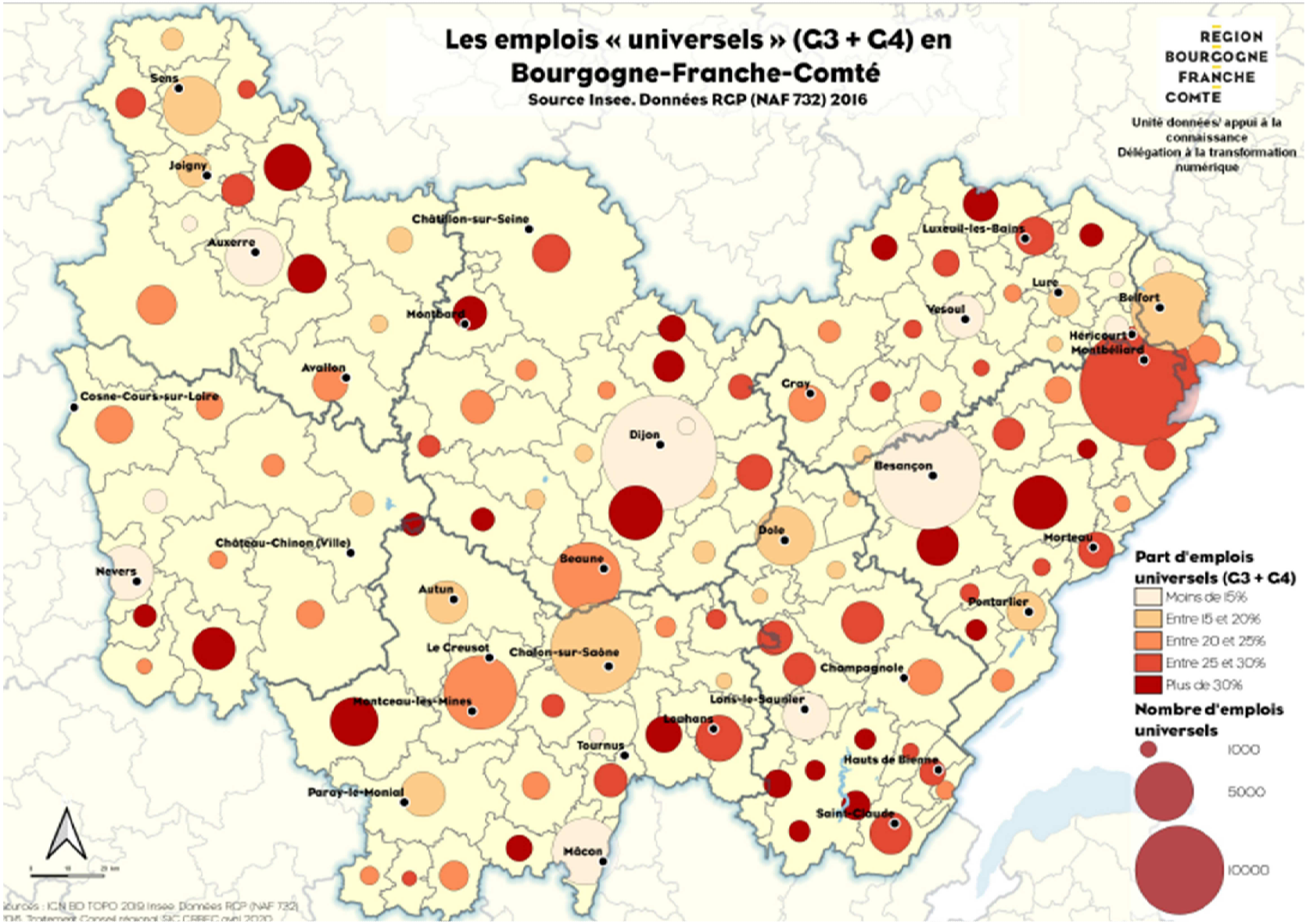
Sur 1 million d'emplois en Bourgogne-Franche-Comté, 216 000 sont caractérisés comme des emplois universels (G3+G4, environ 20 %). Où sont-ils localisés dans la région ? Assez peu dans les pôles régionaux (29 500, soit 13 % des emplois dans ces territoires), mais davantage en proportion comme en valeur absolue dans les pôles médians ou le rural. Il s'agit de l'héritage industriel et du poids des emplois agricoles et viticoles. L'image des espaces métropolitains spécialisés plus que les autres dans les activités connectées à l'économie du monde est ici clairement bousculée. Dans le détail, à l'échelle de chaque EPCI, l'emploi universel se situe dans une fourchette de 10 % à 50 % de l'emploi total.

Part des emplois universels dans les EPCI de la région

(G3 + G4). Moyenne régionale : 20%. Données Insee 2020. SOURCE RGP 2016. Traitement Conseil régional, Service prospective (2020)



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2159361/

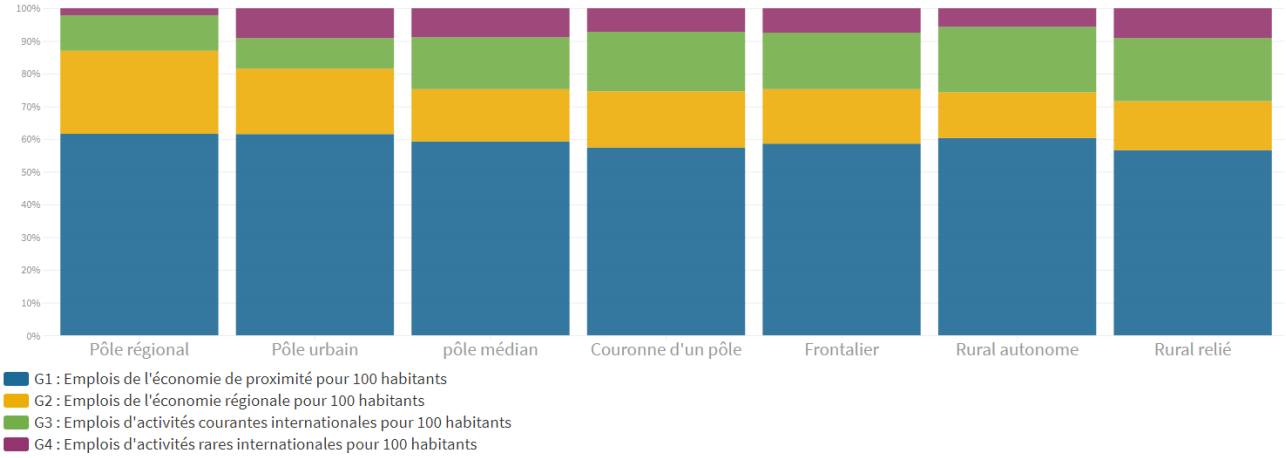

Les emplois « universels » (C3 + C4) en Bourgogne-Franche-Comté
Source Insee. Données RCP (NAF 732) 2016
REGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Unité données/ appui à la connaissance
Délégation à la transformation numérique
Sens
Joigny
Auxerre
Châtillon-sur-Seine
Montbard
Avallon
Cosne-Cours-sur-Loire
Luxeuil-les-Bains
Lure
Vesoul
Belfort
Héricourt
Montbéliard
Gray
Dijon
Besançon
Dole
Morteau
Pontarlier
Châteauchinon (Ville)
Nevers
Beaune
Autun
Le Creusot
Chalon-sur-Saône
Montceau-les-Mines
Champagnole
Lons-le-Saunier
Louhans
Tournus
Hauts de Bienne
Saint-Claude
Paray-le-Monial
Mâcon
Part d'emplois universels (C3 + C4)
Moins de 15%
Entre 15 et 20%
Entre 20 et 25%
Entre 25 et 30%
Plus de 30%
Nombre d'emplois universels
1000
5000
10000

Les profils d'emplois varient suivant les familles d'EPCI.

En toute logique, les pôles régionaux ont beaucoup d'emplois destinés à des services qui rayonnent sur une zone de chalandise régionale (G2), mais en revanche, l'emploi universel rare est y moins présent que partout ailleurs. Ce sont les pôles urbains de la région qui hébergent l'essentiel des emplois internationaux rares (G4). **En proportion, le rural et en particulier le rural isolé, n'apparait pas comme un territoire dont l'emploi serait exclusivement tourné vers ses habitants bien au contraire.**

Structure de l'emploi dans les types d'EPCI de Bourgogne-Franche -Comté

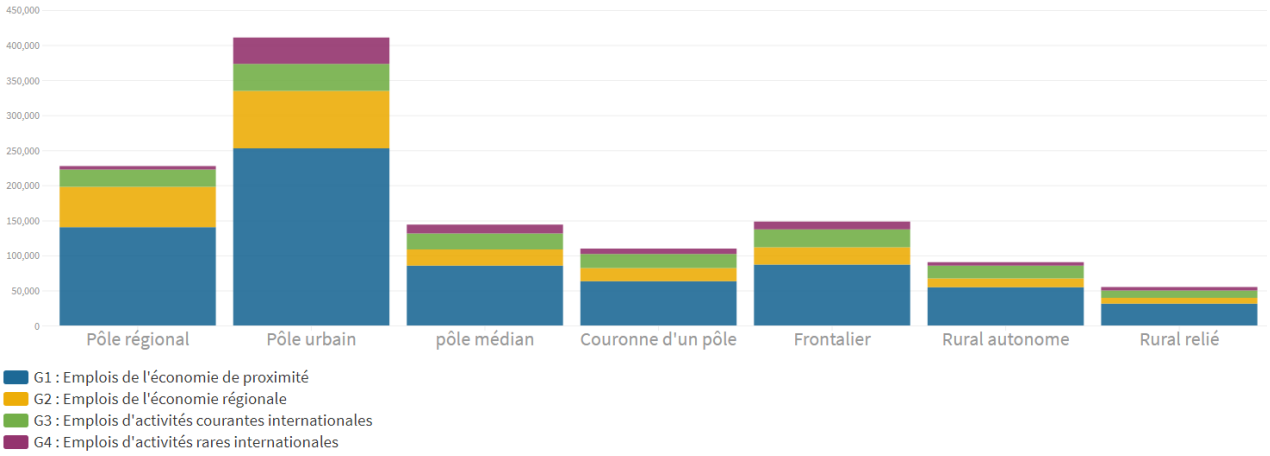
En proportion de l'emploi. Source Insee 2020. Données RGP 2016. Traitement Service Prospective du Conseil régional.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2158561/

Structure de l'emploi dans les Types d'EPCI en Bourgogne-Franche-Comté.

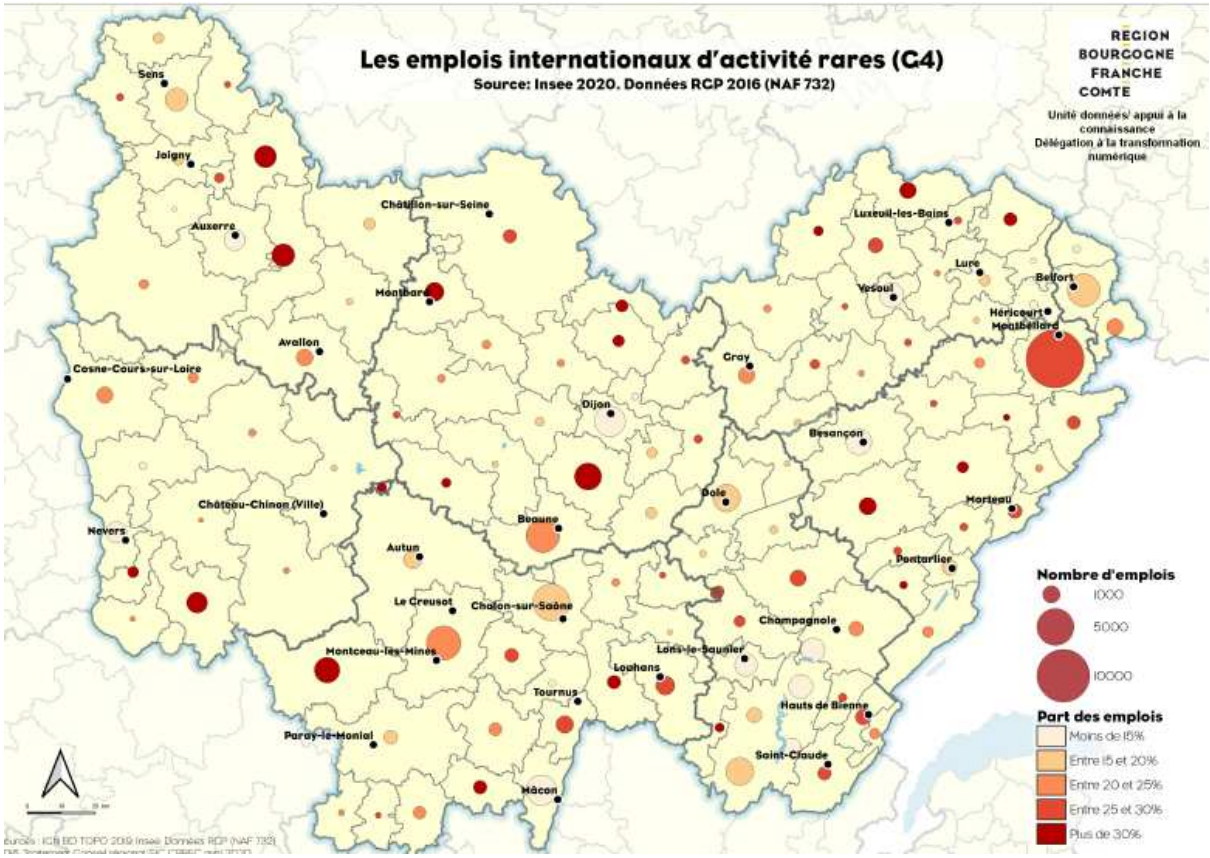
En valeurs absolues. Source Insee 2020. Données RGP 2016.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2158793/

La localisation des emplois internationaux rares (G4) en Bourgogne-Franche-Comté est encore plus dissociée de la trame urbaine régionale.

Sur les 216 000 emplois considérés comme universels (G3+G4), 76 000 appartiennent à la catégorie très sélective des emplois internationaux d'activité rares (G4). Ces emplois sont attachés à des activités très spécialisées c'est-à-dire peu courantes à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Elles sont, on l'a déjà vu, celles que les autres n'ont pas[29]. Dans la théorie des échanges, elles seraient des spécialisations qui dotent un territoire « d'avantages comparatifs ». Elles se distinguent des activités plus courantes, celles que l'on retrouve dans tous les territoires et qui occupent dans notre région 140 000 des 216 000 emplois universels.



Que devons-nous retenir ? Que les activités rares de la région se concentrent dans les bassins industriels historiques (Montbéliard, Belfort, le Creusot, Digoin, Dole), viticoles (Beaune, Gevrey-Chambertin, Chablis) ou mixtes (Chalon-sur-Saône). Ces territoires de spécialités ne sont pas tous urbains. A l'inverse, les villes les plus peuplées de la région possèdent extrêmement peu d'emplois universels d'activité rares. Dans nos deux pôles régionaux, ils ne représentent que 2 % du total de l'emploi. Contre 13 % à Beaune, 17 % à Montbéliard, 20 % à Montbard, 30 % à Chablis. Olivier BOUBA OLGA[30] avait déjà remarqué qu'on pouvait intuitivement sous-estimer l'ouverture des bassins industriels spécialisés ou des terres viticoles aux économies du monde (Cognac en l'occurrence).

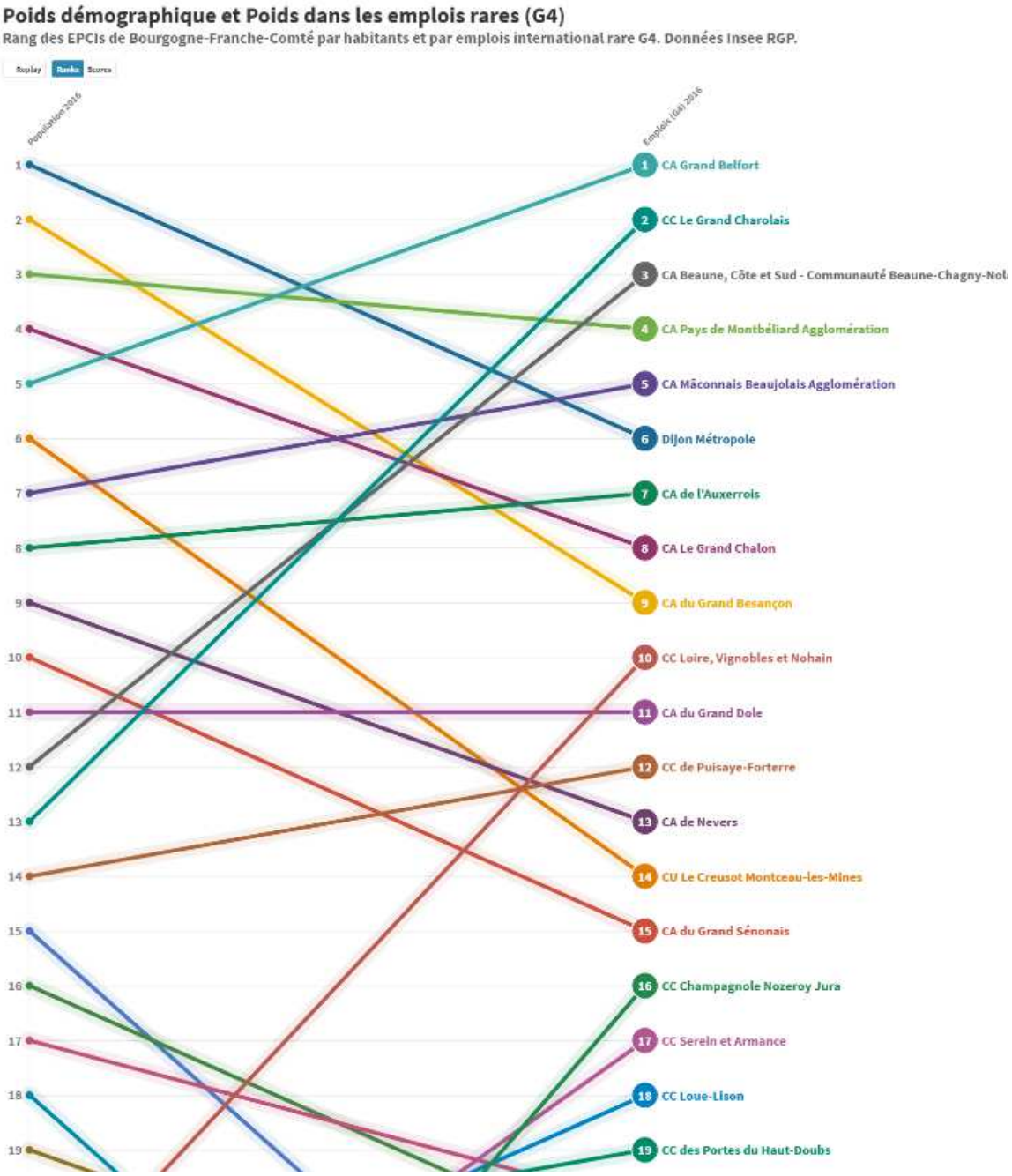
[29] Mesurer et anticiper la vulnérabilité des territoires face aux risques de délocalisation : une analyse à partir de données sectorielles pour la France. Hugues Jennequin, Luis Miotti et El Mouhoub Mouhoud. https://www.insee.fr/fr/statistiques/3317916?sommaire=3317927

[30] Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropoli sation, Excellence*) : comment s'en désintoxiquer ?. 2018. hal-01724699v2

Il existe une géographie régionale des emplois internationaux rares (G4) qui n'est pas liée au poids démographique.

L'appareil économique G4, celui qui est immergé dans les échanges n'est pas calqué sur la géographie urbaine de la région. Sous ce critère, une nouvelle hiérarchie des EPCI régionaux émerge. Nous devrions la connaître avant de considérer tout espace densément peuplé comme « moteur », proportionnellement à sa population. La géographie des emplois internationaux d'activités rares qui captent la richesse du monde est une autre façon de détecter les moteurs territoriaux.

Pour se figurer la différence, on peut s'amuser à comparer la liste des EPCI les plus peuplés de la région et celle des EPCI qui hébergent le plus d'emplois internationaux d'activités rares.

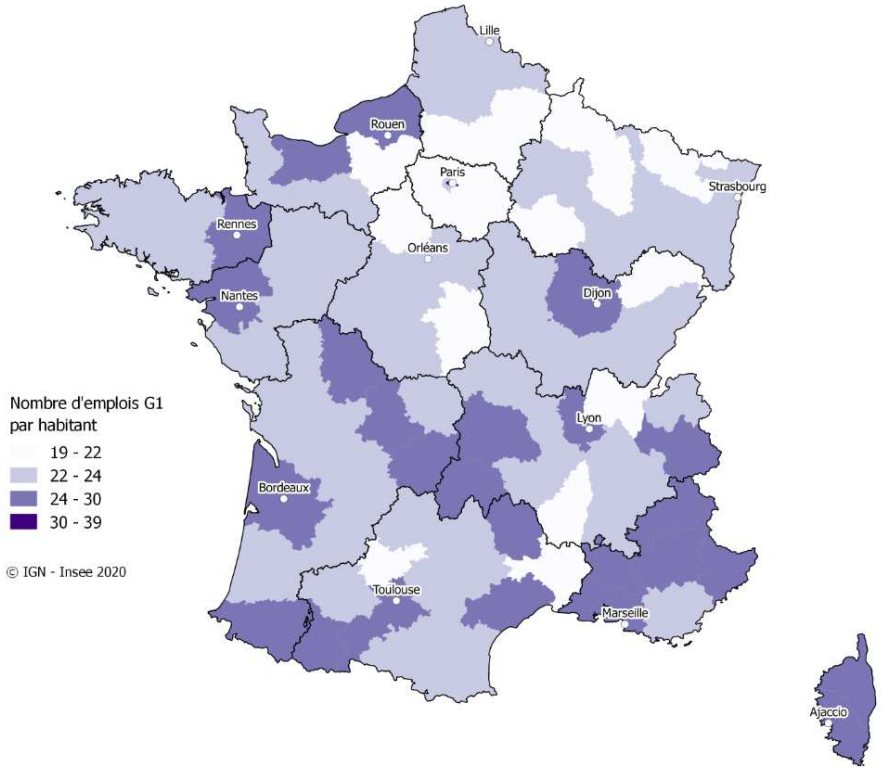


Explorer dans le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2141032/

Analyse dynamique 2008-2016 : la croissance l'emploi dans un territoire ne suffit pas à repérer un « moteur régional ».

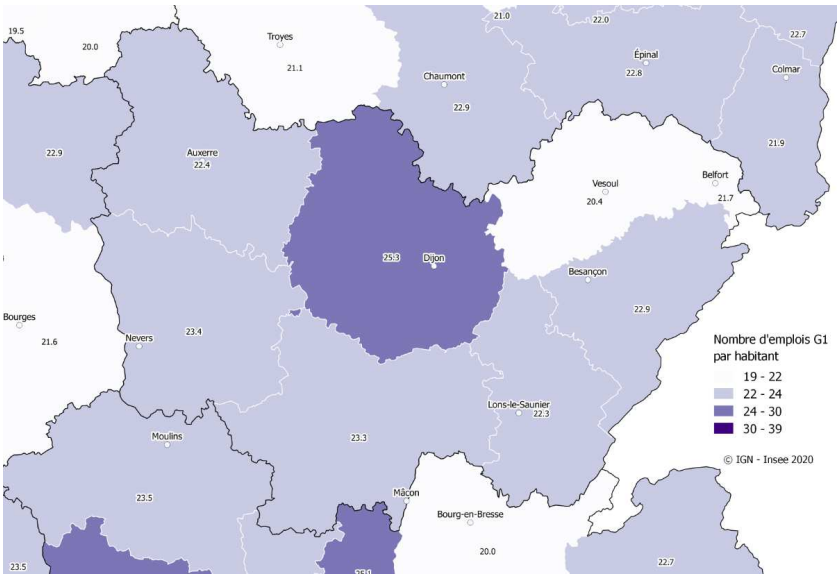
Toute croissance d'emplois dans un EPCI contribue-telle à la croissance de la richesse et de l'emploi dans la région ? La question peut paraître saugrenue tant nous sommes habitués à considérer une croissance locale de l'emploi comme l'expression d'une réussite qui « entraine » le reste du territoire. Mais au même titre que l'analyse démographique peut monter que la croissance de certains EPCI s'exerce en aspirant des populations régionales[31] dans un jeu à somme, le mécanisme des captations des emplois chez les voisins peut expliquer dans certains EPCI, une part très significative des croissances d'emplois. Encore un jeu à somme nul au plan régional.

Apprendre à distinguer les croissances d'emploi qui sont vraiment fertiles pour le bilan de l'emploi régional. L'emploi de proximité est déterminé par la demande locale. Il en est le captif : Il ne peut pas s'éloigner facilement de ses clients, au risque de les perdre. Il ne peut pas non plus aller les chercher trop loin (problématique de la zone de chalandise). L'activité de proximité dépend rigoureusement (1) du nombre d'habitants, (2) des revenus de ses habitants et (3) de leur niveau de consommation sur place. L'Insee a calculé que le nombre d'emplois de proximité (G1) pour 100 habitants est extrêmement stable à l'échelle des départements français : essentiellement autour de 23 emplois pour 100 habitants.



A l'échelle de notre région, le niveau de densité d'emplois de proximité (G1) dans les départements est très constant entre 20,4 et 25,3. Il existe environ 23 emplois pour 100 habitants dans chaque département de la région.

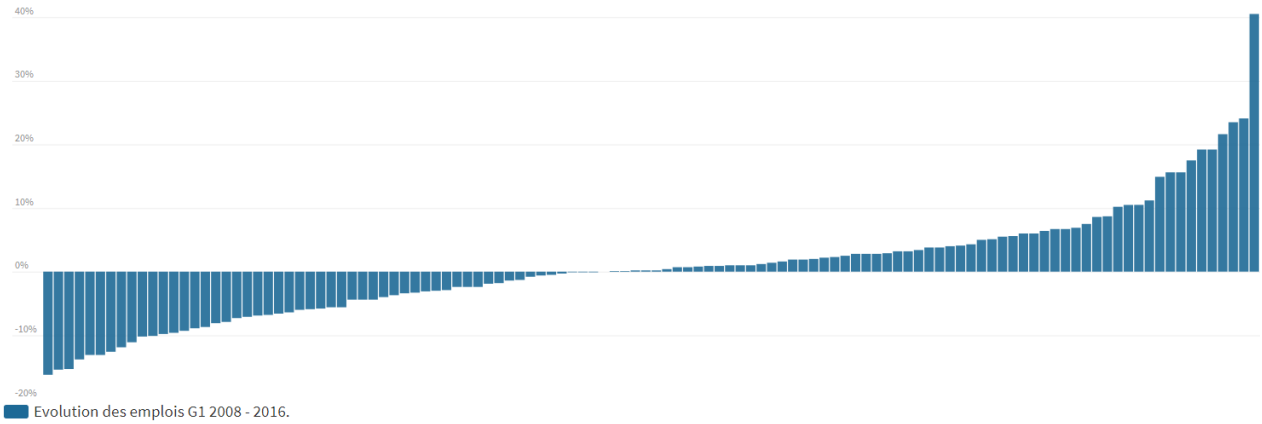
[31] https://www.bienpublic.com/societe/2019/12/31/population-la-region-plonge-pas-la-cote-d-or



Le nombre de ces emplois est très stable. Il est passé de 654 000 à 651 000 entre 2006 et 2016 (G1). La densité d'emplois de proximité est passée de 23,31 en 2006 à 23,08 pour 100 habitants en 2016.

Comment expliquer alors que certains EPCI présentent des taux de croissance d'emplois G1 de plus de 10 % entre 2008 et 2016 quand leur démographie ne progressait guère ? Parce qu'il s'agit essentiellement d'un « transfert » d'un territoire à l'autre. Dans ce cas la croissance de l'emploi G1 dans un EPCI est infertile pour l'emploi régional. C'est essentiellement un jeu à somme nulle, et comme le montre la graphique ci-dessous, ce que gagne un EPCI, un autre le perd.

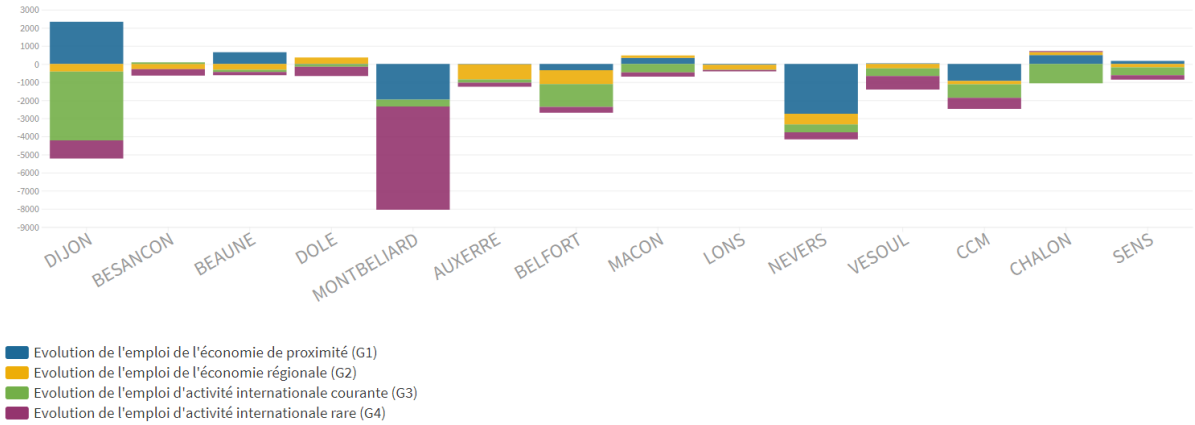
Evolution de l'emploi proximité (G1) par EPCI entre 2008 et 2016.
Moyenne régionale :-0,4%. Données Insee, RGP. 2020.



Explorer l'illustration : https://public.flourish.studio/visualisation/2584623/

L'ennui est que ces emplois constituent 65 % du total des emplois de la région. C'est aussi qu'ils constituent quasiment la seule source de croissance dans les évolutions de l'emploi entre 2008 et 2016, notamment dans les villes les plus importantes de la région.

Evolution de l'emploi (2008-16) dans les EPCIs régionaux et urbains de Bourgogne-Franche-Comté.
En valeurs absolues. Source Insee 2020. Données RGP 2016.



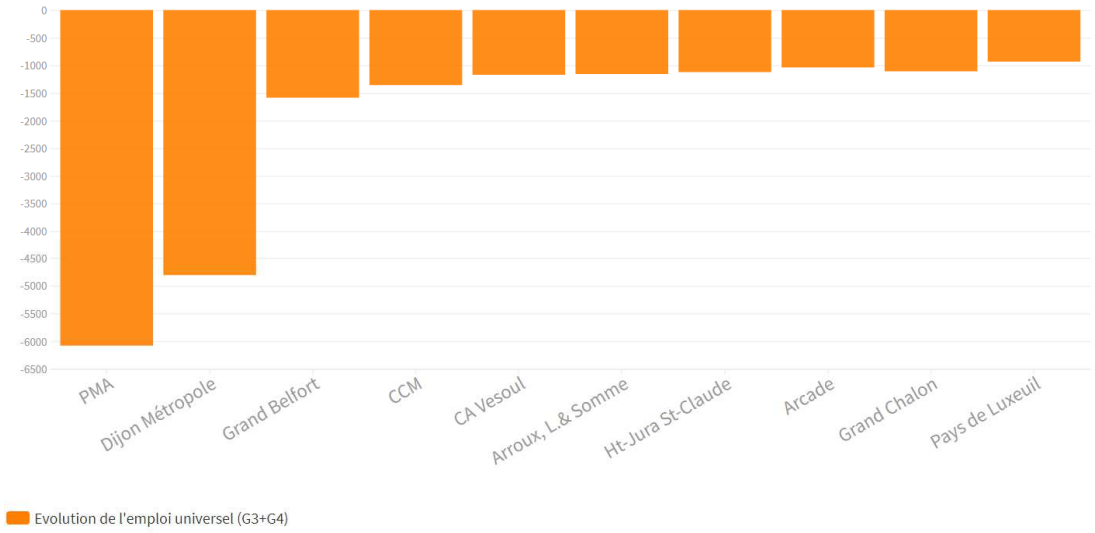
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2585363/

De cette manière, derrière la dynamique d'emplois qu'affiche un EPCI, se cache probablement des phénomènes de captation d'emplois de proximité des voisins (G1 voire G2 qui constituent 80 % des emplois régionaux), plutôt que des gains de position dans les chaines de valeur locales et mondiales (G3 et G4). La croissance brute de l'emploi ne démontre pas le caractère moteur d'un EPCI. Elle peut révéler au contraire un phénomène problématique. Il est possible que l'EPCI aspire des emplois aux dépends de ses voisins.

Quels sont les territoires dont la croissance d'emploi a été réellement fertile ? Sur les emplois universels (G3+G4) le bilan régional 2008-2016 est très négatif. On est passé de 254 000 à 216 000 (- 14 %). Cela signifie que dans notre région, les actifs qui occupent un emploi dans l'économie des échanges lointains sont moins nombreux qu'il y a 10 ans. Le secteur des activités universelles rares (G4) est celui qui a le plus souffert en proportion avec 8 000 emplois en moins (- 20 % en 8 ans).

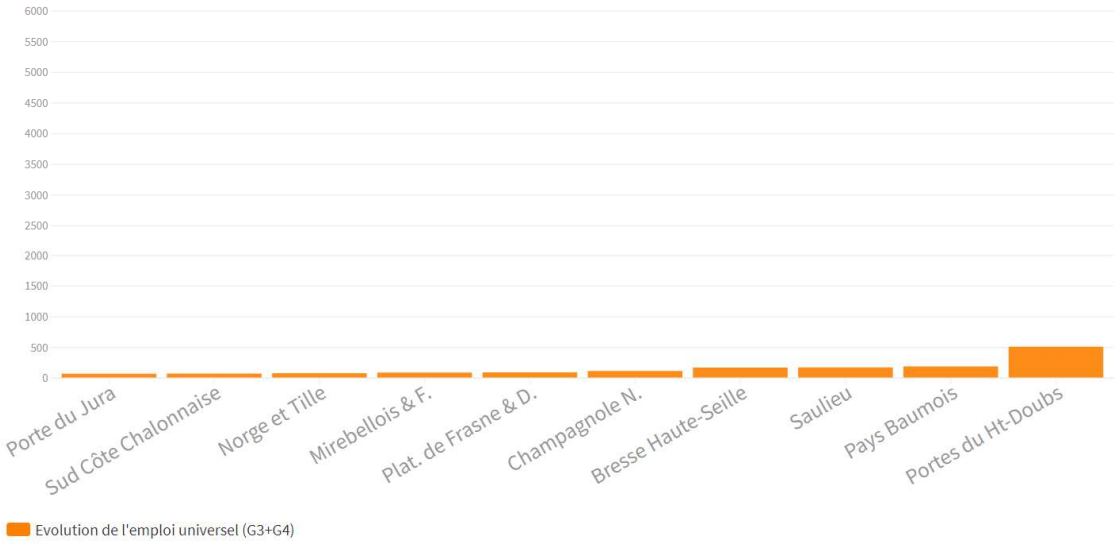
Fatalement, les EPCI qui hébergeaient le plus d'emplois universels, sont aussi ceux qui en ont perdu le plus, parfois dans des proportions tout à fait significatives. L'effet de structure, n'explique pas tout. Dijon a perdu davantage d'emplois universels que Besançon. A l'inverse, les croissances d'emplois universels existent ailleurs, mais sont faibles et localisées dans des territoires peu spécialisés. Le détail des données pour chaque EPCI est livré dans l'Outil ICI 2050.

Les 10 EPCIs qui ont perdu le plus d'emploi universels (G3 et G4) entre 2008 et 2016.
En valeurs absolues. Source Insee 2020. Données RGP 2016.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2585596/

Les 10 EPCIs qui ont gagné le plus d'emploi universel entre 2008 et 2016.
En valeurs absolues. Source Insee 2020. Données RGP 2016.



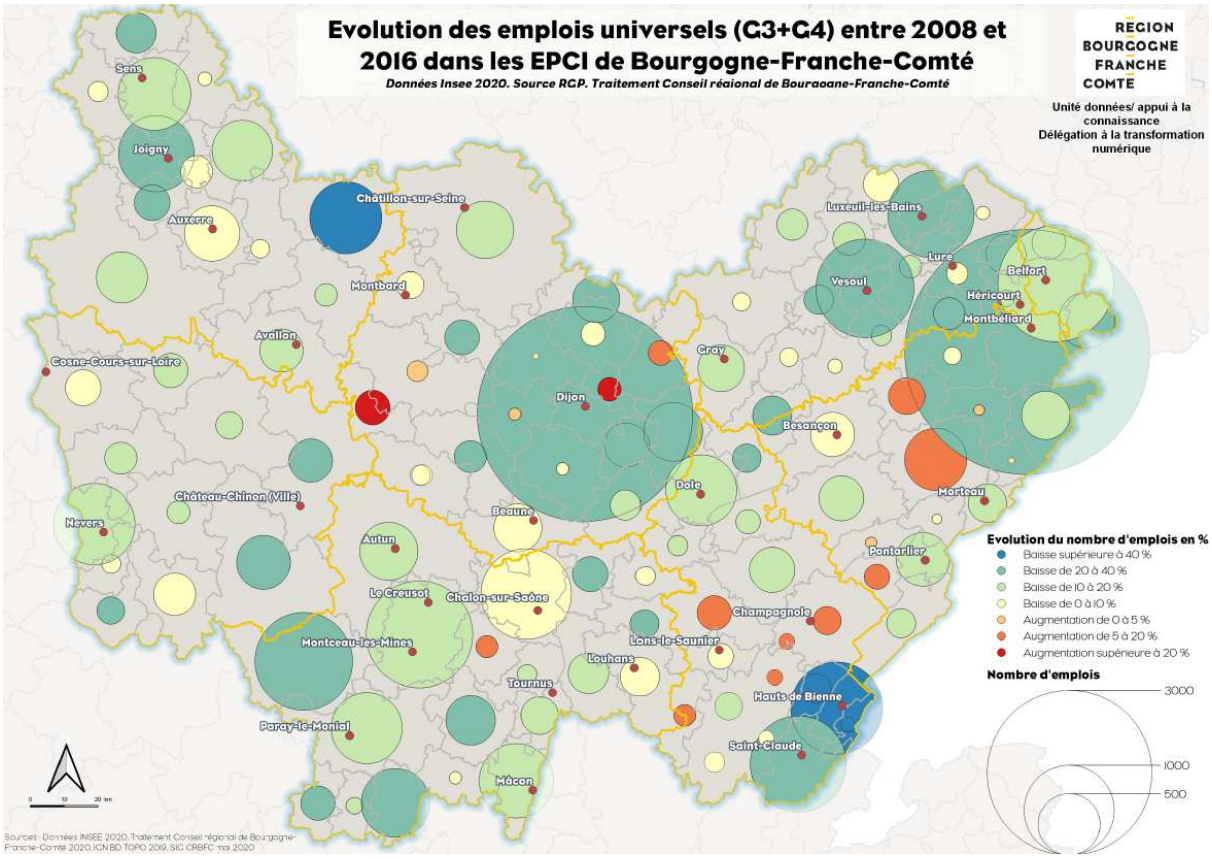
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2585648/

Conclusion du 3.1

L'emploi régional est assis à 80 % sur une économie d'échanges locaux et régionaux (G1 + G2) et à 20 % sur des activités ouvertes (emploi universel). La première catégorie est stable, la seconde en crise (- 14 % en 8 ans).

Les territoires les plus « moteurs » pour l'économie régionale ne sont pas systématiquement les plus urbains. Si l'on devait construire la planification régionale en connectant des « moteurs » de richesse et des territoires entrainés, on devrait décaler l'analyse et sortir de l'idée que le poids démographique d'un territoire est proportionné (voire sur-proportionné dans la NEG[32]) à son rôle de moteur. Si la planification devait rester arrimée à ce principe, commençons alors par redéfinir la géographie des « moteurs ». A quels moteurs territoriaux arrimer son territoire pour développer l'emploi ? L'idée même qu'il existerait des moteurs économiques pour le territoire est en souffrance. La région a perdu près de 40 000 emplois universels en 8 ans : seulement 23 des 116 EPCI de Bourgogne-Franche Comté ont gagné ces types emplois durant cette période (bulles oranges et rouges sur la carte ci-dessous). Le bilan s'élève à + 2 190 emplois universels. Le reste de la région a donc près de 38 000 emplois universels (bulles vertes et bleues).

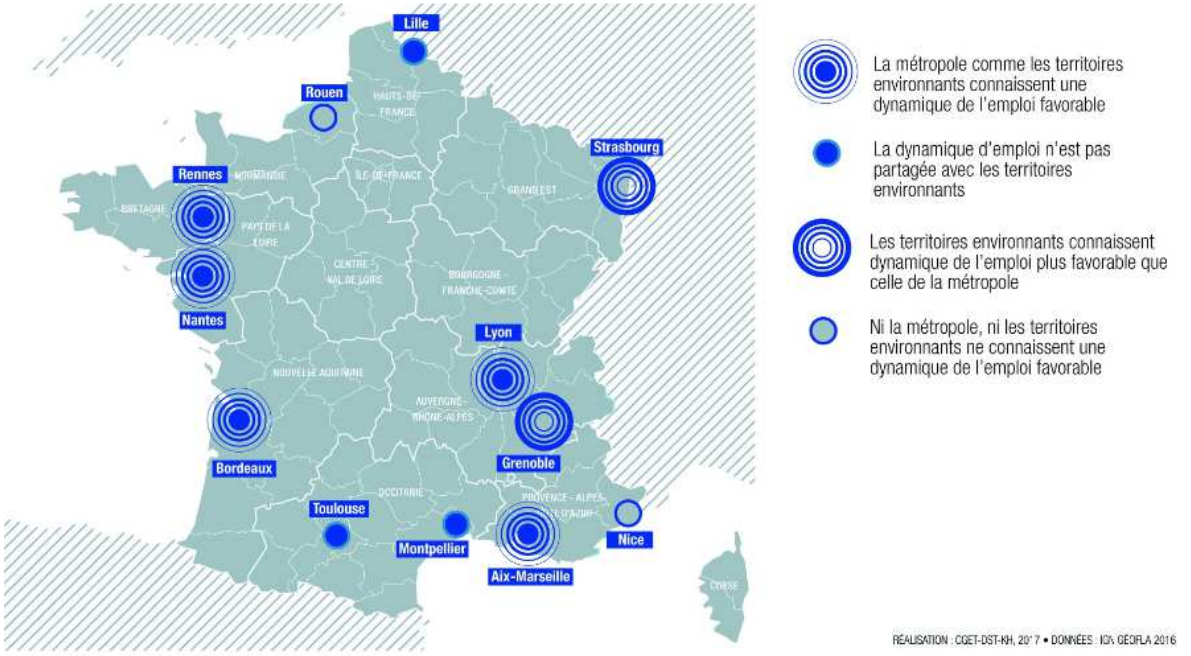
Si on réfléchit à la géographie des « moteurs », « qui entrainent le reste du territoire », on prend conscience qu'on se réfère à un système en déclin prononcé, dans lequel les EPCI urbains jouent un rôle similaire aux autres territoires : un seul des 23 EPCI en croissance d'emplois universels est classé dans les pôles urbains (Beaune et dans une dimension anecdotique d'ailleurs). Les autres EPCI urbains perdent des emplois universels.



[32] Paul Krugman. *Increasing return and economic geography*. 1991.

Affiner notre regard sur l'idée des effets d'entrainement.

En prenant du recul, on peut surtout interroger cette façon particulière de distinguer les territoires « moteurs » des autres[33]. La création de valeur est un processus coopératif entre des territoires différents, parce que les hommes de ces territoires assument des tâches complémentaires : concevoir, financer, extraire ou produire la matière première, la transformer, faire circuler les marchandises, les vendre... Cette coopération est en partie locale, mais elle est de plus en plus mondiale. Dans une économie ouverte, les chaînes de valeur se sont éloignées. Dit autrement, le doublement de la production d'une usine aura certes des effets sur l'emploi de proximité dans le territoire (Giraud, Frocrain 2018) mais pas forcément sur les autres emplois universels. Cette difficulté à voir un effet d'entrainement qui serait systématique à l'échelle du voisinage, France Stratégie l'a éprouvée dans une note de 2017 qui concernait les métropoles. Il apparait très difficile de retrouver dans les chiffres un effet d'entrainement local mécanique, tant les situations sont diverses.



Céline Moreuge, journaliste web

Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'il n'existerait pas d'effets d'entrainement (ou de « ruissellement ») géographique à proximité des activités grandes villes. Il s'agit de préciser que comme n'importe quelle autre, ces mécanismes sont soumis à des conditions :

- Que les emplois en croissance soient des emplois universels plutôt que des emplois de proximité.
- Que l'activité universelle soit bien positionnée dans les chaines de valeur pour fixer un maximum de richesse sur le territoire : La proximité d'une activité dominante sur son marché comme Airbus (avant la crise sanitaire) ou des grands crus viticoles n'est pas la même chose que la proximité d'une activité très concurrencée et courante[34].

[33] François Fourquet, *Richesse et puissance. Une généalogie de la valeur, XV^e – XVIII^e siècles*, La Découverte, 2002 [1989]).

[34] Sur la distinction entre les natures d'activité. Hugues Jennequin, Luis Miotti et El Mouhoub Mouhoud. Economie et Statistique / Economics and Statistics n° 497-498. *Mesurer et anticiper la vulnérabilité des territoires face aux risques de délocalisation : une analyse à partir de données sectorielles pour la France*

- Que le niveau de coopération entre les entreprises locales de ces écosystèmes (clusters) soit très fort. Une usine isolée de son bassin ou une activité qui collabore avec des entreprises éloignées (industrie de l'information) n'entrainent pas vraiment les autres entreprises du bassin[35].

Faut-il dépasser l'idée que les plus grandes villes exercent un effet d'entrainement sur les autres territoires ? Parce que certaines métropoles internationales commandent les flux mondiaux ou sont directement connectées aux moteurs de croissance des marchés internationaux, on a posé l'hypothèse que les plus grandes agglomérations étaient davantage en mesure de capter et tirer profit de l'économie du monde (« moteurs métropolitains »), voire de constituer les points d'ancrage à partir desquels les autres territoires pourraient s'arrimer. Or, l'effet d'entraînement ne fonctionne que si certaines conditions sont réunies (les trois conditions énoncées plus haut). Avons-nous la certitude que chaque grande ville remplit ces conditions mieux que les autres territoires ? On a souvent (pour ne pas dire systématiquement) oublié de mesurer la première condition, à savoir interroger le nombre d'emplois universels et s'ils y sont en croissance. Et que nous disent les données livrées par l'Insee pour ce qui est de la Bourgogne-Franche-Comté ? Que la densité d'emplois universels (G3+G4) dans les pôles régionaux est très significativement inférieure au reste de la région : 12 % à Dijon, 15 % à Besançon, pour une moyenne régionale de 20 %. En outre, les choses ne vont pas en s'améliorant. Sur la période 2008-2016, les 14 territoires urbains sont marqués par une évolution de l'emploi universel conforme au reste de la région, et non pas meilleure. La région n'a pas connu d'exception urbaine significative. En aucun cas, les villes de la région n'ont constitué des pôles où l'emploi universel se serait développé mieux qu'ailleurs.

Au final on échoue à faire émerger dans notre région, les signes tangibles d'une armature régionale de territoires « métropolitains » qui serait mieux connectée aux chaînes de valeurs mondiales, comme c'est le cas dans l'économie monde avec les « métropoles en archipels » (P. VELTZ) Pour trouver les emplois de la région qui sont connectés aux marchés du monde, regardons où ils sont, sans présupposer qu'ils se concentrent dans les villes. En adoptant cette approche sans préjugés, nos deux grandes agglomérations se distinguent très peu du reste du territoire. Les territoires de la région apparaissent comme les éléments d'une géographie plus grande, celle des chaînes de valeur organisées à une dimension nationale, européenne ou mondiale qui pénètrent dans le territoire sans se soumettre nécessairement à la hiérarchie de nos villes (Peugeot à Sochaux, Fiat Power train à Bourbon-Lancy, Davey-Bickforf à Héry, Solvay à Dole, DIM à Autun…).

Faut-il s'émouvoir que les emplois universels de Bourgogne-Franche-Comté ne soient pas concentrés dans les plus grandes villes ? C'est potentiellement un problème sur une partie

[35] La question de la capacité de ruissellement des activités métropolitaines a été étudiée, notamment par L. DAVEZIES et T. PECH : *« Les nouveaux secteurs moteurs, dans le registre de l'industrie de l'information au sens large, ont aujourd'hui des effets surtout en aval. Mais avec un résultat et une intensité qu'il est difficile de mesurer. De plus, alors que les grands secteurs moteurs d'autrefois développaient leurs effets d'entraînement avals par des échanges inter-entreprises et inter-secteurs, les nouveaux moteurs de la croissance vendent aujourd'hui une large partie de leurs productions aux ménages, partout où ils sont, sans que cela n'ait d'impact clair sur l'efficacité productive des territoires dans lesquels ils résident. » et plus loins « Hier, l'industrie automobile des Grands Lacs faisait travailler l'Amérique entière, aujourd'hui, Hollywood fait travailler Los Angeles. Allen Scott a montré que la situation de l'industrie du film français était parfaitement comparable9. En bref, alors que la production des pôles moteurs d'hier se mariait de façon féconde avec celle des territoires périphériques, un secteur – aujourd'hui majeur – comme celui de l'audiovisuel ne fait de bien qu'à lui-même et aux quelques territoires dans lesquels il est implanté ! » Terra Nova 2014.*

des fonctions de la chaine de valeur qui requiert des compétences qu'on trouve dans les grandes villes : la capacité à occuper une fonction très rémunératrice dans les chaines de valeur dépend de la rareté du service qu'on rend. Cette rareté est souvent corrélée au niveau de qualification, à la technicité de la mission remplie ou à des questions de créativité. Les grandes villes sont connues pour leurs capacité à attirer les profils les plus diplômés et les plus créatifs, mais aussi pour générer des « effets d'agglomération ». Ces atouts sont susceptibles de leur permettre de conquérir les fonctions les plus rémunératrices des chaines de valeur (marketing, financement…). D'où la volonté exprimée par les pouvoirs publics de voir émerger des systèmes métropolitains connectés au monde, là où c'est possible. Mais être métropolitain n'est pas la seule façon de conquérir une place rémunératrice dans la mondialisation. Dès aujourd'hui, des quantités de produits qui ne sont pas passés par la case « métropole » au moment de leur conception, font l'objet de hauts niveaux de rémunération. A condition d'être produit localement, parce que l'identité locale confère aussi une position dominante sur le marché (luxe, viticulture, tourisme, AOP…). C'est ce que B. PECQUEUR appelle des avantages différenciatifs : *« En fin de compte, il semble évident que, parallèlement à la logique des avantages comparatifs, il existe une logique territoriales basée sur des avantages différenciatifs. Ces derniers peuvent se définir comme une sorte particulière d'avantage absolu, avec une propriété spécifique, celle d'être non reproductible. Cette notion est directement liée à celle du territoire puisque c'est lui, de par ses qualités intrinsèques, qui confère aux produits ses spécificités* »[1]. Le rattachement de l'économie d'un territoire à des moteurs métropolitains ne serait pas la seule option pour répondre à l'enjeu de la mondialisation. Il existerait d'autres façons de bien insérer l'économie locale dans celle du monde : par la technicité manuelle et l'image de marque d'un bassin (produits de luxe), par la puissance d'une marque patrimoniale attachée à un terroir (Vache qui rit), par une renommée protégée par une AOP (grands vins). Chacun de ces atouts peuvent constituer des « rentes de monopoles » [36] exploitables pour tirer plus de profit qu'un produit banal sur les marchés. Aucun de ces atouts ne requiert que les emplois soient concentrés dans un système métropolitain.

Enfin, l'idée même que les ressources humaines les plus qualifiées se concentrent systématiquement dans les plus grandes villes n'est-elle pas déjà un peu datée ? Des fonctions stratégiques glissent aujourd'hui hors de l'entreprise et du cadre salarié pour aller vers des formes plus hybrides d'intervenants indépendants. C'est particulièrement vrai pour des missions stratégiques qu'on n'imaginait pas sous traitées comme les projets d'innovation ou l'analyse « Big-data » qui sont aujourd'hui de plus en plus pilotés par des équipes internationales, d'intervenants indépendants et temporaires. Même dans le cadre habituel du salariat, la présence sur site sera de moins en moins régulière (télétravail).

[1] B. PECQUEUR in Renouveler la géographie économique. Sous la direction e B. PECQUEUR et M. TALANDIER. Economic Anthropos2018. P. 17.

[36] David Harvey, 2008, *Géographie de la domination*, Paris, Les Prairies Ordinaires,

Complément

Devrons-nous aborder différemment la question de l'emploi dans les EPCI ?

Le dernier point interroge directement les stratégies de développement que les territoires élaborent. Dans celles-ci la question de la qualité de la « connexion » à ce qu'on va considérer comme « un pôle » occupe une place considérable. On l'a vu dans le chapitre 2, il s'agit d'une préoccupation pertinente et légitime si l'on s'inquiète en priorité des revenus, parce que les navetteurs qui se rendent dans un pôle pour travailler, importent des masses considérables de revenus sur les territoires qu'ils habitent. Etre bien relié à un pôle urbain qui fournit des emplois est une garantie (jusqu'à aujourd'hui) de revenus pour un territoire. Mais on ne peut pas transposer l'impératif de connexion pour les revenus, aux politiques de l'emploi. En effet, on a du mal à voir un rapport direct entre la connexion d'un territoire à un pôle urbain et le développement de l'emploi : S'il s'agit de développer des emplois universels, la condition essentielle est celle de la qualité de la connexion aux marchés du monde ou aux établissements qui s'y raccrochent (clusters). Or on a vu que ces activités ne sont pas systématiquement localisées dans les pôles les plus denses. Il faut donc changer de carte. Laisser de côté celle des populations et adopter celle des emplois universels pour identifier les chaines de valeurs mondiales auxquelles se raccrocher. De nouvelles stratégies d'alliances territoriales pourraient se construire à l'échelle des EPCI et elles ne mobiliseront pas nécessairement les trames urbaines. Sur l'autre terrain, c'est à dire s'il s'agit de développer des emplois de proximité, la réussite dépend de la croissance de la population (clients), de leur niveau de revenu, mais aussi (et surtout, on va le voir) de la capacité de l'EPCI à fixer les dépenses sur son sol. Or la connexion rapide à un pôle de service très dense joue alors plutôt contre la possibilité de développer des emplois de services localement.

Tout dans le développement territorial est affaire de coopération, mais pas de n'importe laquelle, n'importe comment. Tout se passe comme si un territoire devait choisir entre se connecter aux villes denses qui fournissent des emplois à ses habitants pour importer des revenus ou se connecter en priorité aux marchés du monde et aux activités internationales des voisins pour développer des emplois. A moins de savoir agilement jouer sur les deux géographies.

3.2 L’économie de proximité n’est pas uniformément répartie sur la carte des populations

Sources principales :

Frocrain, P. & Giraud, P.-N. (2018). L'évolution de l'emploi négociable et non échangeable : preuves provenant de la France. Economie et Statistique / Economie et Statistiques, 503-504, 87-107.

Pierre Noël-GIRAUD : L’homme inutile, Une économie politique du populisme. Odile Jacob 2018.

Fabrique de l’Industrie (2019) : Etude sur les emplois abrités et exposés en Bourgogne Franche-Comté. Données ACOSS.

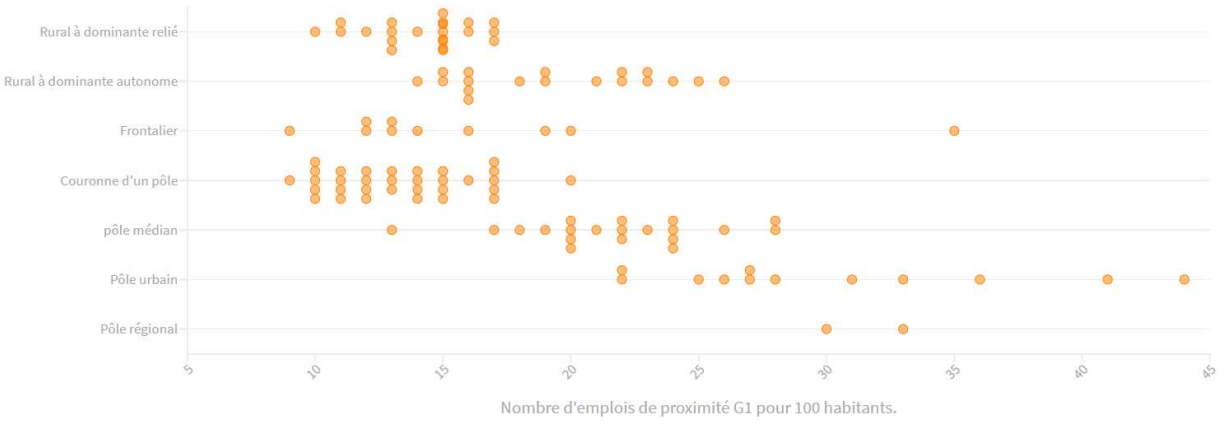
Insee Analyse n°77. Emploi en Bourgogne-Franche-Comté, de grandes agglomérations dépendantes de la demande locale et de petits territoires spécialisés très exposés à la demande extérieure. Nov. 2020.

80 % du million d’emplois en Bourgogne-Franche-Comté est constitué d’emplois de proximité ou d’emplois de l’économie régionale (G1+G2). Ils satisfont les besoins des populations locales et sont assis sur un marché limité par la zone de chalandise interne à la région (à l’exception de quelques franges qui poussent leurs zones de chalandise au–delà de la région). Le développement de ces activités dépend de 3 facteurs : du nombre d’habitants (voir chapitre 1), de l’évolution des revenus de ces habitants (voir chapitre 3) et de la propension des habitants à dépenser ces revenus sur place,.

Sans ces facteurs, il serait facile de calculer le nombre d’emplois de proximité potentiel dans chaque EPCI : il suffirait d’appliquer la densité moyenne, c’est-à-dire de 20 à 25 emplois pour 100 habitants comme à l’échelle des départements (emplois G1). Mais hélas, la densité de ces emplois est extrêmement variable d’un EPCI à l’autre.

Suivant l'EPCI, la densité des emplois de proximité (G1) varie dans un rapport de 1 à 5.

Données RGP. Source Insee 2020. Moyenne régionale 23 emplois abrités (G1) pour 100 habitants.

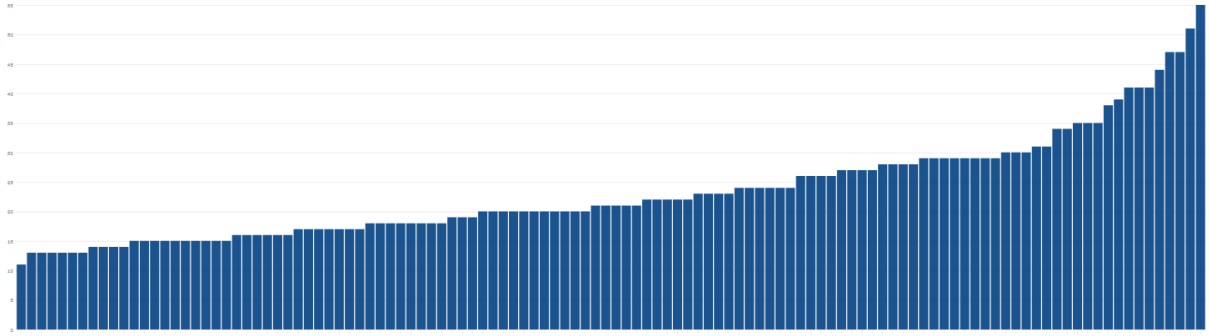


Au final, les habitants consomment l'essentiel, voire l'intégralité des services de proximité G1 dans leurs départements (d'où la constance du taux d'emplois G1 par habitant), mais pas dans leurs EPCI. Certains EPCI concentrent les services rendus aux habitants de tout le département et d'autres non. Même constat au niveau des emplois d'activités régionales (G2). S'agit-il d'une information anecdotique ? Définitivement non ! Les emplois de proximité et de l'économie régionale (G1+G2) constituent 80 % des emplois dans la région. Les écarts de densité sur les emplois de proximité peuvent donc expliquer une bonne part des écarts en matière d'emploi d'un territoire à l'autre. Comprendre la répartition géographique des emplois de proximité (G1+G2), c'est donc porter un regard plus aiguisé sur les dynamiques territoriales de l'emploi, la géographie si problématique des services à la population et les enjeux d'égalité territoriale. Beaucoup d'options de planification locales et régionale en dépendent.

La concentration des emplois de proximité et régionaux (G1+G2) dessine deux familles de territoires.

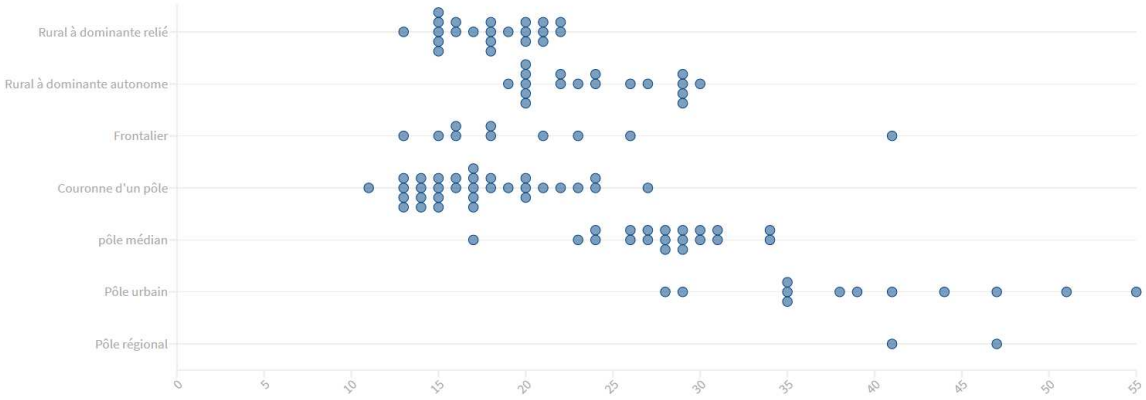
En Bourgogne-Franche-Comté, on compte en moyenne 30 emplois de proximité et régionaux (G1+G2) pour 100 habitants. Données relativement constante si l'on descend à l'échelle des départements. Mais à l'échelle des EPCI de la région, la variation de densité est très importante. Elle varie de 11 (CC du Triangle vert) à 55 pour 100 habitants (CC de Vesoul). Il existe donc bien des EPCI qui polarisent l'emploi de proximité et régional (G1+G2) avec des zones de chalandise qui débordent et d'autres moins dotées.

Densité d'emplois de proximité et régionaux (G1+G2) pour 100 habitants.
Source Insee 2020. Données RGP 2016.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2589157/

Densité d'emplois de proximité dans les EPCI de la région (pour 100 habitants).
(G1+G2). Moyenne régionale : 30. Données Insee 2020. SOURCE RGP 2016. Traitement Conseil régional, Service prospective (2020)



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2589323/

La lecture géographique est extrêmement simple et sans surprise : 95 % des EPCI urbains et des pôles régionaux ont une densité d'emplois (G1+G2) supérieure à la moyenne régionale. 95 % des autres EPCI ont une densité d'emplois de proximité inférieure à la moyenne régionale. La géographie de l'emploi de proximité se dessine sur les deux pôles régionaux et la quasi-totalité des pôles urbains. En deçà, les densités d'emplois G1+G2 sont plus faibles. Ce qui est surprenant par contre, c'est que les pôles médians présentent une très faible surconcentration des emplois de proximité. Un constat qui interpelle le planificateur régional dont l'ambition est de maintenir une armature de services au-delà des 14 pôles urbains et régionaux.

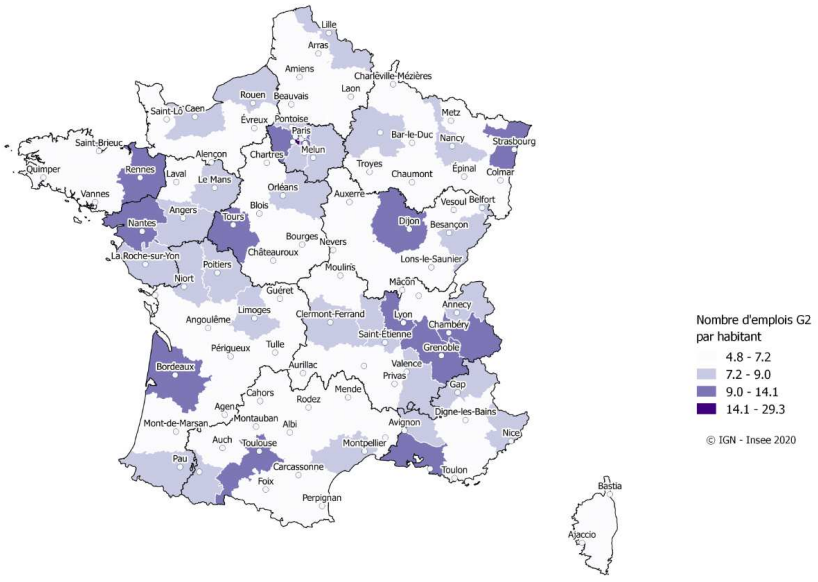
Le regard d'Olivier PORTIER

L'approche développée par le Conseil Régional de Bourgogne-Franche-Comté en partenariat avec l'Insee pour affiner l'analyse du poids et de la répartition géographique de ce que nous avons coutume d'appeler l'économie présentielle depuis une dizaine d'année constitue une réelle avancée dans le champ de l'analyse territoriale et de l'action publique locale. Alors que le tissu productif français s'est profondément transformé depuis les années 70 sous la triple impulsion de la désindustrialisation, de la mécanisation agricole et de la consommation de masse et que les emplois présentiels sont devenus majoritaires dans presque tous les territoires français, très peu d'études ont été produites sur le sujet. Et la puissance publique accorde une importance le plus souvent marginale à cette composante majeure des économies locales. En introduisant un premier niveau de segmentation au sein de l'économie présentielle entre économie de proximité (G1) et économie régionale (G2), ces travaux nous révèlent que contrairement à une idée largement répandue, l'économie présentielle, même dans sa dimension de proximité, est loin de se répartir de manière homogène entre les territoires. De profondes inégalités territoriales s'observent en la matière. Or ces inégalités apparaissent d'autant plus graves qu'elles impactent la capacité de certains territoires à insérer leurs actifs sur le marché du travail, altèrent leur cadre de vie et leur niveau d'attractivité. Ils nous prouvent également que le potentiel de croissance de ces activité s'expriment suivant des échelles–des bassins de chalandise–éminemment variées.

Mais surtout, ils nous montrent que les ressorts de ces activités sont multifactoriels et pas exclusivement liés comme il est coutume de le croire à la dynamique démographique et au niveau de vie des ménages. Il ressort ainsi de ces premiers éléments d'analyse la nécessité de ne plus se polariser uniquement sur la population résidente (même si c'est celle qui vote) pour comprendre le dynamisme de l'économie présentielle mais plutôt sur la population présente. Alors même que la sphère présentielle en tire son nom, les approches déployées sur la présence des populations dans les territoires demeurent insuffisamment développées et le logiciel de l'acteur public pas du tout en phase avec cette réalité plus qu'émergente. Les populations sont devenues tellement mobiles, que ce soit pour aller travailler, consommer, étudier, passer leurs vacances ou leurs week-end, pratiquer leurs loisirs...que d'énormes mouvements de personnes s'organisent au quotidien et viennent impacter la trajectoire de développement des territoires. C'est ainsi que les territoires se vident ou se remplissent suivant des cycles variés qui s'entremêlent (quotidien, hebdomadaire, saisonnier, vacancier...).Appréhender les flux de populations pour déterminer le niveau de présence dans les territoires apparaît ainsi comme un axe de réflexion à privilégier si l'on veut comprendre la trajectoire de développement des territoires et de l'économie présentielle en particulier. Ce d'autant plus que l'on dispose enfin, avec les données des opérateurs de téléphonie mobile, d'un matériau statistique pour pouvoir les évaluer avec robustesse.

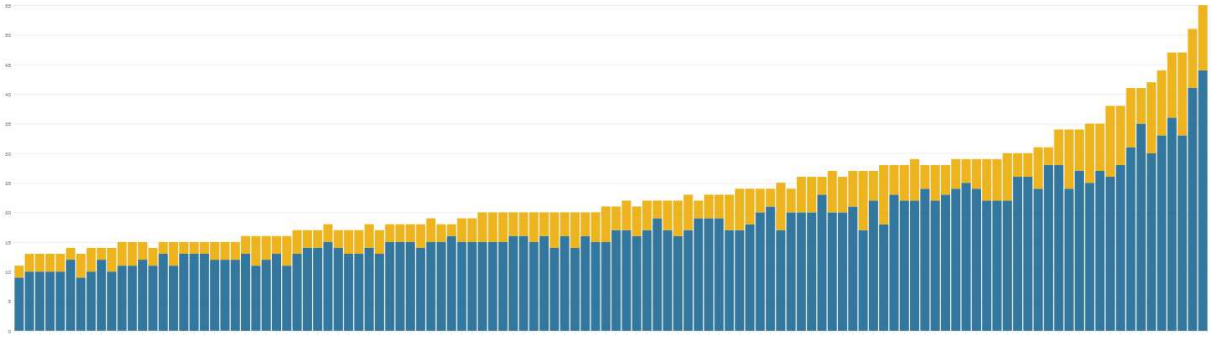
Territoires à chalandise locale et territoires à chalandise régionale.

Le travail réalisé par l'Insee met en avant une distinction nouvelle et très importante, entre les emplois de proximité G1, qui sont homogènes d'un département à l'autre et les emplois régionaux (G2) répartis d'une manière hétérogène suivants les départements, mais plus homogène si l'on compare les régions entre elles. Pour le dire autrement, les emplois G1 satisfont les besoins des populations locales dans le périmètre maximal du département à l'intérieur du département, et les emplois G2 à l'échelle de la région, soit par exemple la différence entre la médecine générale et une consultation en endocrinologie. La carte de France de la densité d'emplois G2 qu'a réalisé l'Insee, met d'ailleurs significativement en avant les départements qui accueillent les capitales régionales.



A l'échelle de nos EPCI, on voit que la part des emplois G2 varie considérablement de l'un à l'autre : de 2 pour 100 habitants (CC du triangle vert) à 14 pour 100 habitants (Dijon Métropole) Cet indicateur est un bon signal du rayonnement de l'EPCI en termes de service à la population, au-delà du périmètre du voisinage.

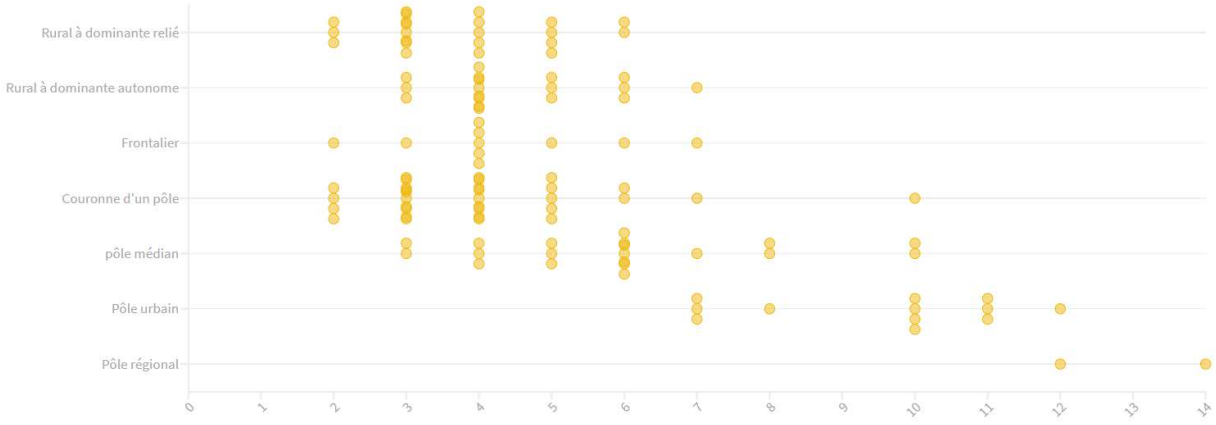
Densité d'emplois de proximité (G1, bleu) et régionaux (G2, jaunes) pour 100 habitants.
Source Insee 2020. Données RGP 2016



Explorer le détail. https://public.flourish.studio/visualisation/2601183/

On distingue facilement les EPCI qui possèdent ces emplois régionaux qui rayonnent au-delà de leur frontière et certainement aussi au-delà des limites départementales. Ils sont constitués des deux pôles régionaux, de 8 pôles urbains, deux pôles médians et d'une couronne d'un pôle (assez exceptionnelle dans son modèle : Gevrey Chambertin).

Densité d'emplois régnioaux G2 dans les EPCIs de la région (pour 100 habitants).
Données Insee 2020. SOURCE RGP 2016. Traitement Conseil régional, Service prospective (2020)



Explorer l'illustration : https://public.flourish.studio/visualisation/2601596/

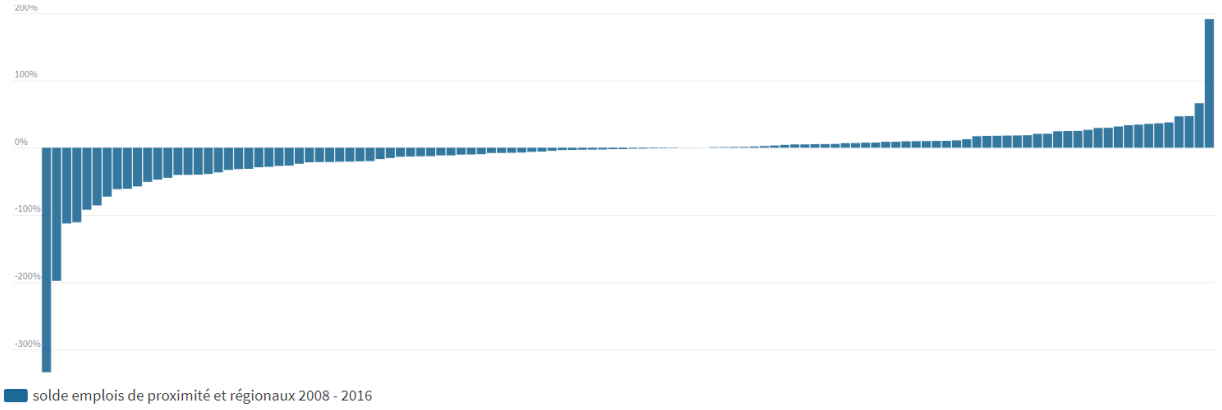
Cet indicateur est aussi un moyen de mesurer les degrés de rayonnement assez faible, voire très faible des EPCI censés assurer cette fonction parmi les pôles urbains et surtout les pôles médians qui présentent en réalité un profil très conforme aux EPCI ruraux ou de couronne. Ces données sont un moyen utile de préciser l'adéquation entre la volonté d'armature territoriale, c'est-à-dire la forme pyramidale voulue et la situation sur les territoires. Une manière de faire le point sur l'écart qui subsiste entre l'ambition et la réalité.

L’emploi de proximité ou régional (G1+G2) est plus mobile que les populations.

Environ 860 000 des 1 076 000 emplois de la région sont des emplois de proximité ou régionaux (Insee 2016). En théorie, une fois les zones de chalandises fixées, cet emploi ne devrait se déplacer sur le territoire que de façon marginale, essentiellement en suivant les variations démographiques. La région a perdu 10 000 emplois de proximité G1+G2 entre 2008 et 2016 (sur un total de 870 000 en 2008). Mais cette dégradation n’est pas régulière sur le territoire : il s’agit d’un solde entre de fortes pertes et des gains importants à l’échelle des EPCI. 51 EPCI ont gagné 10 000 emplois de proximité G1+G2 et 65 en ont perdu 20 000. L’évolution démographique des EPCI qui gagnent des emplois G1+G2 explique-elle ces croissances ? Insuffisamment : les 51 EPCI qui ont gagné 10 000 emplois ont aussi gagné 16 000 habitants, c’est-à-dire 62 emplois gagnés pour 100 habitants nouveaux. C’est très au-dessus de la moyenne régionale de 30 emplois pour 100 habitants. Le gain en emploi de proximité G1+G2 est deux fois supérieur à ce qu’il devrait être s’il correspondait à un ajustement démographique. La moitié de la croissance reste inexpliquée. Il en est de même pour les territoires perdant des emplois de proximité G1+G2. Dans les 65 EPCI qui perdent 20 000 emplois G1+G2 entre 2008 et 2016, les pertes de population s’élèvent à environ 30 000 habitants, soit, ici encore, environ 65 emplois perdus pour 100 habitants perdus. L’emploi G1+G2 qu’on imagine strictement attaché à la proximité de la population (c’est même sa définition statistique) apparait ici comme plus mobile que les populations. Il n’est donc pas uniquement soumis aux variations démographiques. Il possède sa propre dynamique. Celle-ci pénalise certains EPCI au-delà de leurs difficultés démographiques et conforte d’autres par un apport d’emplois de proximité ou régional au-delà de leur croissance.

Evolution de l'emploi de de l'économie de proximité et de l'économie "régionale" (G1+G2) par EPCI entre 2008 et 2016.

Moyenne régionale :-0,4%. Données Insee, RGP. 2020.

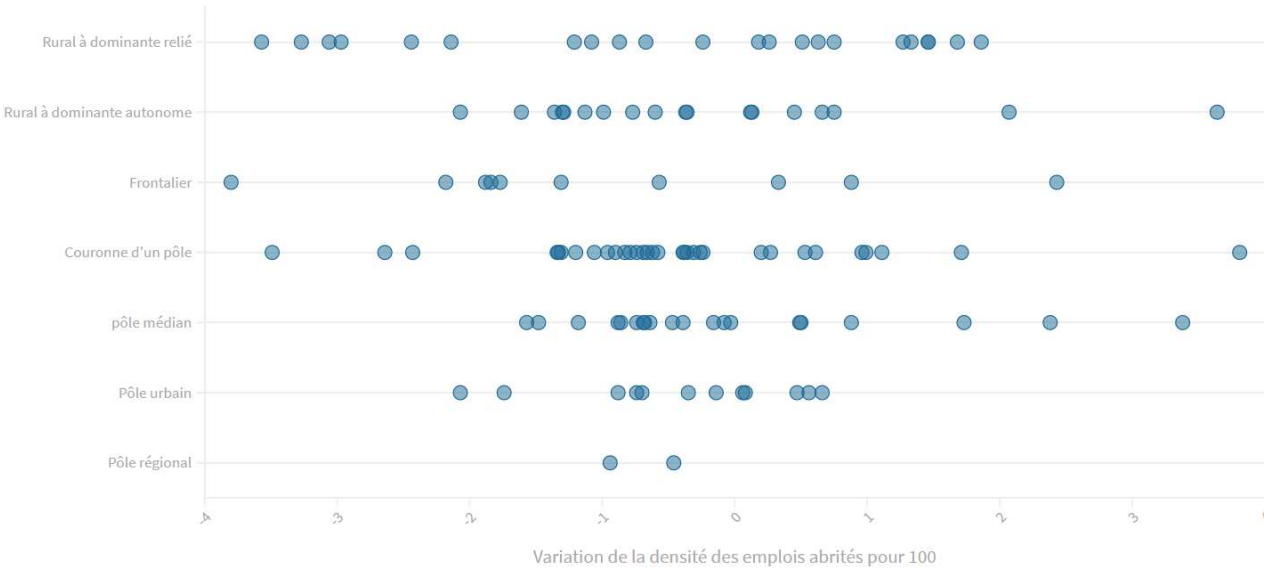


Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2851060/

Cette mobilité des emplois G1+G2 qui est distincte pour une partie de l’évolution démographique des EPCI, obéit-elle à des lois facilement identifiables ? Elle gardera son mystère pour l‘instant tant il est difficile de percevoir une corrélation entre l’évolution de la densité des emplois G1+G2 et les typologies d’EPCI que nous connaissons.

Variation de la densité des emplois G1 +G2 entre 2008 et 2016 dans les EPCI.

Données Insee RGP. 2020.



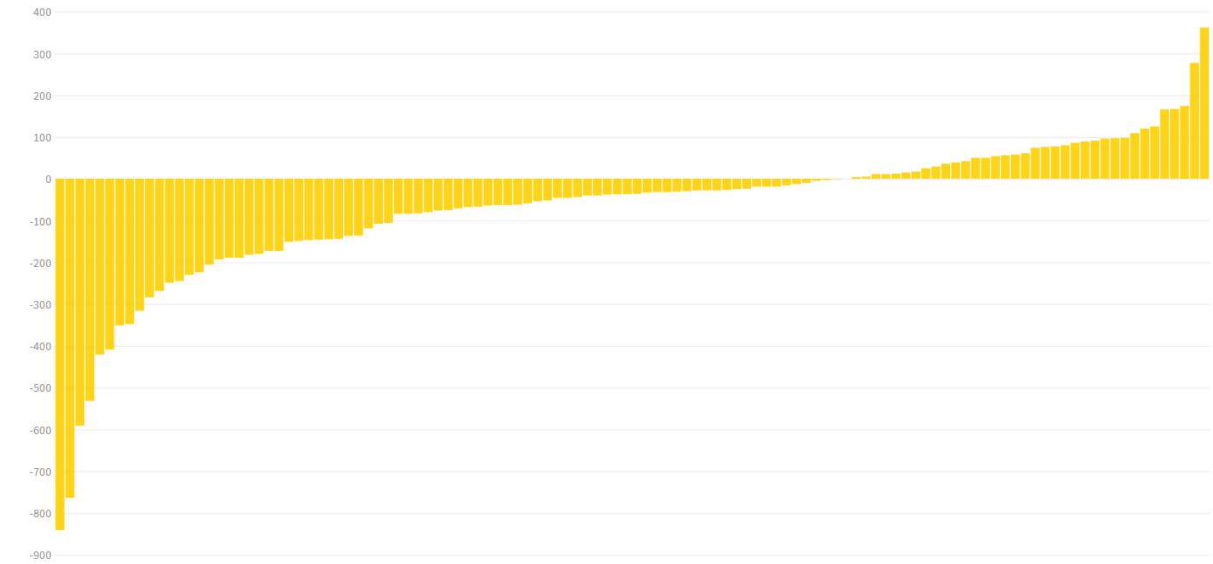
Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2604873/

80 % des pertes d'emplois G1+G2 sont dues aux emplois régionaux (G2).

En entrant dans le détail des emplois G1+G2, un indicateur étonne. Au niveau régional, 8 000 des 10 000 emplois de proximité G1+G2, perdus entre 2008 et 2016, sont des emplois de type G2 (80 % des pertes), alors qu'ils ne représentent que 25 % des emplois G1+G2. On explique donc quasiment l'intégralité des pertes d'emplois, par le dévissage de la catégorie G2. A l'échelle des EPCI, les pertes d'emplois sont parfois considérables en seulement 8 ans : 840 dans l'auxerrois, 760 à Belfort, 600 à Nevers et les gains significatifs sont assez rares (Dole EPCI, Bresse louhannaise).

Evolution du nombre d'emplois de chalandise régionale (G2) entre 2008 et 2016 dans les EPCI.

Données Insee, RGP.



Explorer le détail : https://public.flourish.studio/visualisation/2605261/

Derrière l'énigme des disparitions d'emplois G1 + G2 se dessine en réalité deux dynamiques très différentes :

Une problématique de mobilité territoriale pour les emplois de proximité G1 : le nombre d'emplois de proximité G1 a peu évolué entre 2008 et 2016. Il est passé de 653 000 à 651 000 (- 0,4 %). Mais 13 000 ont disparu d'EPCI perdants et 11 000 sont apparus dans des EPCI gagnants. D'une certaine façon, 2 000 emplois ont disparu (0,3 %) et 11 000 se sont déplacés (1,7 % en 8 ans). Bien sûr, il ne s'agit pas systématiquement de transferts d'établissements, mais d'une évolution de la localisation des emplois G1 dans le cycle habituel de destruction par endroit et de création ailleurs.

Une problématique de pertes d'emplois de l'économie régionale G2 : le nombre d'emplois régionaux a beaucoup baissé entre 2008 et 2016. Il est passé de 216 000 à 208 000 (- 3,7 % en 8 ans). 11 000 ont disparu d'un EPCI mais seulement 3 000 sont apparus dans un autre EPCI. D'une certaine façon, 8 000 (3,7 %) ont disparu et 4 000 se sont déplacés (1,9 %).

On peut en déduire que la « mobilité » des emplois G1 et G2 est équivalente (1,7 % et 1,9 % respectivement ont changé d'EPCI en l'espace de 8 ans). En revanche, la destruction d'emplois est très différente (- 0,4 % pour les G1 et - 3,7 % pour les G2). La baisse des emplois G2 sur les 8 années mesurées a été près de 10 fois plus rapide. Il est trop tôt pour livrer une interprétation robuste de ces résultats. Néanmoins, plusieurs hypothèses sont émises et seront approfondies avec les partenaires de la connaissance dans les prochains mois. Mais ce qu'il faut retenir, est que pour chaque territoire, la problématique des emplois G1+G2 présente des enjeux très différents : certains perdent des emplois de proximité, conformément à leur recul démographique, d'autres non. Certains ne perdent que des emplois régionaux, sans doute sous l'effet d'une perte d'influence. D'autres gagnent significativement des emplois de proximité G1 alors qu'ils sont des pôles régionaux (Dijon). La diversité des situations ne cesse d'étonner et plaide une nouvelle fois pour des analyses territoriales sur-mesure.

Conclusion du 2.2

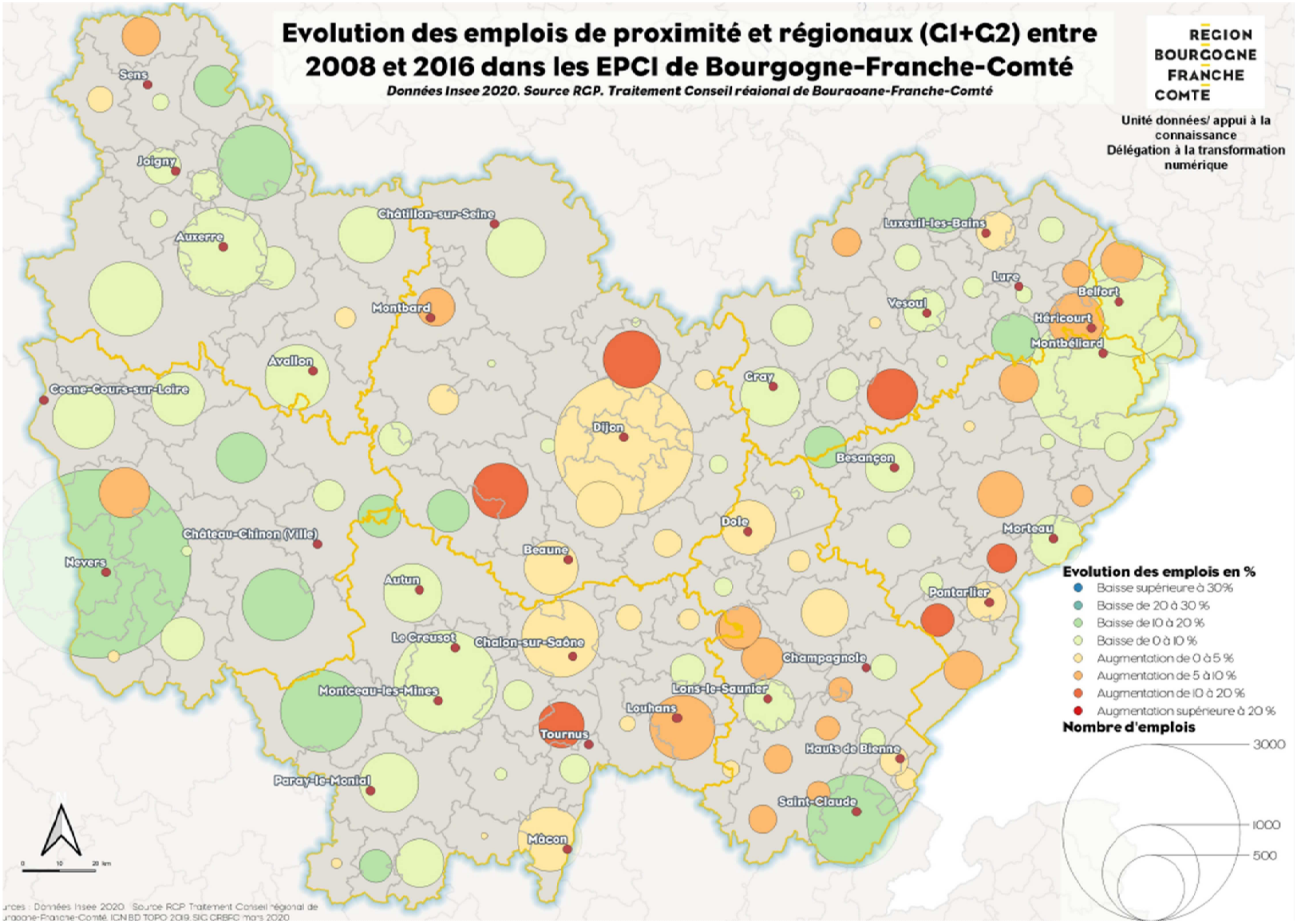
On a parfois l'image d'une économie de proximité déterminée par des facteurs démographiques qui laissent peu de place à l'invention ou à l'action publique et finalement assez peu d'influence sur l'évolution de l'emploi local. Partant du déterminisme démographique, la marge pour développer (ou défendre) l'emploi de proximité consisterait pour un élu, à s'occuper de la démographie. Qui n'a jamais entendu *: « il faut faire venir des populations pour développer de l'emploi local. » ?* Mais en réalité ce qui détermine l'apparition ou la disparition d'emplois de proximité est complexe, multifactoriel parce qu'il ne dépend pas de la seule démographie et totalement déterminant dans le bilan de l'emploi de la région, d'un département ou d'un EPCI : la masse des emplois de proximité et régionaux constitue plus de 80 % de l'emploi total et cette masse est plus mobile que les populations.

Enfin le secteur des emplois régionaux (G2) mériterait d'être particulièrement étudié. Il constitue le secteur le plus en mutation. Plusieurs hypothèses seraient à tester pour ce qui le concerne :

- Pour les emplois qui se déplacent (4 000) : Des phénomènes de mutation de la trame urbaine qui positionneraient ces emplois de services spécialisés dans de nouveaux

territoires (couronnes de pôles) en lieu et place d'une armature traditionnelle de pôles médians.

- Pour les emplois qui disparaissent (8 000), des phénomènes de gains de productivité et de réorganisation de la division du travail avec des fonctions de back office qui s'externalisent et s'éloignent du lieu de rendu habituel de service (comptabilité, marketing…). Ce serait alors le résultat de mutations comme celles du commerce et des services vers des organisations en réseaux nationaux (services à la personne, franchises commerciales), voire des phénomènes de délocalisation pure et simple (magasins local/boutiques en ligne, banques et assurances/centres d'appel…). Dans cette hypothèse, c'est une mutation interne des emplois G2 vers des emplois de type G3 qui serait à l'œuvre : le guichetier du cinéma par le programmeur d'une plateforme de streaming, le commerçant spécialisé dans l'électroménager par les opérateurs d'une plateforme en ligne…


Evolution des emplois de proximité et régionaux (C1+C2) entre 2008 et 2016 dans les EPCI de Bourgogne-Franche-Comté
Données Insee 2020. Source RCP. Traitement Conseil réaional de Bouraoane-Franche-Comté
RÉGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Unité données/ appui à la connaissance
Délégation à la transformation numérique
Sens
Joigny
Auxerre
Châtillon-sur-Seine
Montbard
Avallon
Cosne-Cours-sur-Loire
Château-Chinon (Ville)
Nevers
Autun
Beaune
Le Creusot
Chalon-sur-Saône
Montceau-les-Mines
Tournus
Paray-le-Monial
Mâcon
Dijon
Luxeuil-les-Bains
Lure
Vesoul
Belfort
Héricourt
Montbéliard
Cray
Besançon
Dole
Morteau
Pontarlier
Champagnole
Lons-le-Saunier
Louhans
Hauts de Bienne
Saint-Claude
Evolution des emplois en %
Baisse supérieure à 30%
Baisse de 20 à 30 %
Baisse de 10 à 20 %
Baisse de 0 à 10 %
Augmentation de 0 à 5 %
Augmentation de 5 à 10 %
Augmentation de 10 à 20 %
Augmentation supérieure à 20 %
Nombre d'emplois
3000
1000
500
0 10 20 km
urces : Données Insee 2020. Source RCP. Traitement Conseil régional de
urgogne-Franche-Comté. ICN BD TOPO 2019. SIG CRBFC mars 2020

Conclusion du chapitre 3 – Les « nouvelles donnes » de l'emploi

De nouvelles options stratégiques pour les politiques économiques ?

Tirer le portrait des emplois territoriaux, non pas sous l'angle des filières professionnelles ni des compétences, mais selon leur niveau d'intégration à l'économie internationale ouvre de nouveaux champs pour l'action publique dans les territoires. En effet, pour comprendre la valeur réelle des différents types d'emplois, nous avons expliqué l'importance des activités universelles qui ont la particularité d'aspirer des richesses extérieures et d'entrainer les autres secteurs d'emploi. Les choses seront-elles alors aussi simple demain ? S'agira-t-il d'augmenter le nombre d'emplois G3 et G4 pour amorcer le redéveloppement économique partout ? En réalité, il faudra certes avoir un minimum d'emplois universels pour importer des richesses sur le territoire mais il faudra aussi parvenir à fixer cette richesse localement pour alimenter le cercle vertueux de l'économie locale. Sinon, l'enrichissement local restera lettre morte. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la richesse primaire qu'un territoire va importer en échangeant avec le monde[37] est comme l'énergie potentielle d'un rocher en haut d'une falaise. Elle est hypothétique tant que le rocher ne tombe pas. On peut s'enorgueillir de la taille d'un rocher et de l'énergie qu'il déploierait s'il tombait. Tant qu'il ne tombe pas, il ne produit aucune énergie. Ainsi le haut niveau d'échange d'un territoire avec le monde est un potentiel d'enrichissement pour ce territoire, mais il faut le transformer au maximum en richesses qui retombent dans l'économie locale : salaires, participations, fiscalité locale, acquisition de compétences reproductibles pour la main d'œuvre locale, sous-traitance, essaimage… **Notre intuition, c'est que selon les territoires, certains tirent plus ou moins bien profit du même volume d'échanges avec le monde**. Il ne suffirait donc pas simplement de développer les activités connectées à l'économie du monde, il faudrait aussi travailler, étape par étape pour optimiser le volume de richesses potentielles qui retombent vraiment sur le territoire. Un territoire peut produire d'immenses quantités de PIB, mais en tirer peu de bénéfices. Dans cette optique commencent à se dessiner des objectifs de politiques locales qui se complètent et semblent devoir être menés de front :

1. **Développer les échanges pour développer la richesse primaire du territoire**. Le destin territorial se dessine en s'appuyant sur une palette d'atouts qu'il faudra chercher dans « ce que les autres n'ont pas » ou qu'on fera mieux qu'ailleurs : ressources, formation, traditions, image de marque, AOP, position géographique… L'objectif mesurable est ici de développer des emplois universels immergés dans l'économie-monde (G3 et surtout G4).

[37] Il est difficile de mesurer les richesses produites sur un territoire et encore plus les richesses produites exclusivement par l'échange avec le monde. La plupart du temps, n parle de PIB régionaux, en confondant les deux. Par ailleurs, la mesure de la richesse produite s'effectue par un « PIB régional » établi sur la base des salaires perçus localement. La méthode est contestée notamment par O ; Bouba Olga. Elle s'établit sur le principe que la richesse créée sur un territoire serait proportionnelle aux salaires distribués dans le territoire. Nous préférons rester sur un indicateur clair, celui du nombre d'emplois universels, sans prétendre qu'il décrit davantage. Si nous parlons de richesse potentielle, c'est pour caractériser une étape précise du cycle de l'économie territoriale, mais sans prétendre la mesurer aujourd'hui. En revanche, nous pourrions tenter de mesurer ses conséquences locales, en matière d'emplois créés et de fiscalité captée.

2. **Transformer la richesse potentielle, en revenus locaux concrets.** Il ne suffit pas d'accumuler des productions mondiales sur un territoire pour que son économie se développe en proportion. Comme le rocher statique, la richesse primaire est potentielle. Il faut optimiser sa transformation en vrais bénéfices territoriaux, à savoir des emplois, des recettes fiscales et des gains locaux liés à la mise à disposition de moyens de production (propriétaires des terrains utilisés, actionnaires…). En raisonnant par l'absurde, quel serait le bénéfice territorial d'une usine sans ouvriers, totalement défiscalisée et dont 100% des moyens de production seraient détenus à l'extérieur de l'EPCI ? L'objectif mesurable est de fixer localement le maximum des richesses produites localement par l'échange en créant des emplois, des revenus du patrimoine et des revenus de fiscalité locale. Au minimum, il s'agira demain de savoir mesurer les degrés de fertilité locale de chaque projet.

3. **Convertir les revenus locaux en consommations locales.** C'est la dernière étape pour parvenir à alimenter le cercle vertueux de l'économie locale. A la différence des revenus de la fiscalité locale qui retombent nécessairement en consommations ou services locaux, les revenus des habitants (salariés ou actionnaires) ne sont pas forcément consommés sur place. La part des consommations qui sont effectuées localement et qui nourriront l'emploi de proximité (G1 et G2) détermine la qualité du cycle de l'économie locale. En raisonnant par l'absurde, un territoire pourrait concentrer les salaires, mais se révéler incapable de fixer ces revenus sur place via la consommation. L'objectif mesurable est de développer l'emploi de proximité (G1 et G2).

La « part des anges », un indicateur aussi important que le PIB ou l'emploi ? On voit que pour tirer profit de l'échange avec le monde, un territoire doit parvenir à coordonner 3 objectifs : développer la richesse potentielle, en parquer temporairement une partie sur le territoire via les hommes et la fiscalité locale et finalement la transformer en emplois et en revenus via la consommation locale. A chacune des deux dernières étapes, le risque c'est l'évaporation de la richesse potentielle vers l'extérieur. Cette évaporation, nous l'appelons « la part des anges ». Elle concerne à la fois la perte des richesses potentielles qu'on ne fixe pas en revenus locaux (pas de salaires, pas de revenus patrimoniaux, pas de taxes) et la perte des revenus locaux qu'on ne transforme pas localement en consommation. Ainsi, certains territoires développent beaucoup d'activités universelles qui créent des masses de richesses potentielles considérables, mais échouent à les fixer. D'autres à l'inverse transforment davantage les richesses produites par l'échange en revenus locaux, grâce à une grande intégration des étapes de production et à des propriétés très locales de l'appareil de production (modèles de la viticulture ou du Comté).

La place des métropoles : moteurs ou partenaires du développement régional ? C'est au regard de ces 3 critères que le rôle des territoires métropolitains doit être réellement envisagé dans l'économie régionale. Leur fonction ne procède pas de la pensée magique, mais d'un positionnement précis. On a vu que les deux pôles régionaux fixaient peu d'emplois universels et particulièrement peu d'activités rares au niveau international (G4). Mais ils peuvent jouer un rôle dans la croissance puis la fixation de la richesse potentielle des territoires qui en ont une. Au moins aux étapes 1 et 3 :

- Sur le développement de la richesse primaire, en fournissant des formations, voire de la main d'œuvre nécessaire à la croissance des échanges partout dans la région, ensuite en apportant des fonctions complémentaires en soutien aux activités universelles développées ailleurs mais qu'on ne retrouverait facilement qu'en ville pour des raisons de recrutement (marketing, comptabilité etc…).
- Sur la conversion des revenus en consommation, les territoires métropolitains apparaissent aussi comme des relais de ce que chaque territoire productifs ne peut pas forcément réaliser, en particulier, fixer des consommations ou rendre des services rares.

Ce qui se dessine à travers cette conclusion, c'est un rapport de complémentarité entre territoires métropolitains qui rendent des services nécessaires à des territoires moins complets, mais mieux connectés à l'économie du monde. Cette répartition des rôles qui pourrait être cultivée, à un sens si l'on se fixe des objectifs communs et régionaux avec des territoires qui se considèrent mutuellement comme les équipiers d'un travail collectif, pas si l'on reste dans l'idée que les territoires sont des concurrents. En collectif, chacun pourrait jouer un rôle différent pour développer les emplois G3 et G4 et fixer les richesses captées dans l'économie du monde. C'est très loin aussi d'une coopération instituée sous le rapport de la hiérarchie entre des « moteurs » et des « remorques ».

Le regard de Philippe FROCRAIN

Au sein des grandes économies de l'Union européenne, la France est celle qui compte la plus faible part d'emplois engagés dans des activités internationales en raison d'une désindustrialisation plus marquée qu'ailleurs. Les importations de biens sont structurellement supérieures aux exportations depuis 2005, et les profits rapatriés de nos multinationales à l'étranger ou les exportations de services (tourismes, négoce international, services financiers, etc.) ne permettent pas de restaurer l'équilibre entre les flux de richesse sortants et entrants. En bref on peut dire que la France ne capte pas suffisamment de revenus de l'étranger et/ou que nos consommations bénéficient insuffisamment aux producteurs français. Rien d'étonnant donc à ce que le débat sur le made in France et la réindustrialisation revienne régulièrement sur le devant de la scène.

Bien sûr, il est illusoire de penser qu'on peut développer l'emploi des activités internationales tout en refusant d'importer des produits étrangers. Cette attitude purement mercantile serait une impasse. Mais nier que la France a besoin de rééquilibrer ses échanges avec le monde le serait tout autant. Or, c'est bien au niveau des territoires qu'un nouvel équilibre devra être trouvé. Comment y parvenir ? Ce rapport pose les jalons d'une analyse renouvelée des dynamiques territoriales, mettant l'accent sur les spécificités des activités de proximité et des activités immergées dans l'économie mondiale, ainsi que sur la manière dont ces deux composantes interagissent et se complètent. Des questions restent en suspens, qui sont autant de pistes de recherche tout à fait stimulantes. Comment caractériser la qualité de l'insertion des emplois universels dans les chaînes de valeur mondiales ? La concentration des emplois G2 s'observe-t-elle dans l'ensemble des métropoles françaises ? Comment mesurer la part des anges au niveau des EPCI ? etc. Ces éléments plus qualitatifs sont d'une importance cruciale : une étude récente a par exemple mis en évidence un phénomène de polarisation de l'emploi différencié selon la taille des villes. Les emplois de classe moyenne reculent partout, mais davantage dans les grandes villes et sont plus souvent remplacés par des emplois bien rémunérés que peu rémunérés. A contrario, dans les villes petites et moyennes, les emplois de classe moyenne sont plus souvent remplacés par des emplois à faible niveau de rémunération. Analyser ce phénomène de polarisation à partir des catégories G1-G2-G3-G4 pourrait permettre de mieux saisir les évolutions des inégalités territoriales.

Référence de l'étude citée : Davis, D. R., Mengus, E., & Michalski, T. K. (2020). Labor Market Polarization and The Great Divergence: Theory and Evidence (No. w26955). National Bureau of Economic Research.

Chapitre 4

Les « nouvelles donnes » des centralités dans les territoires

Avec le regard de de Charles BERGOUNIOUX,
Directeur de l'Agence d'Urbanisme de Montbéliard.

Ce chapitre se distingue des 3 précédents puisqu'il ne traite pas des données à l'échelle des EPCI, mais des bassins de vie. Il ne sera donc pas possible de croiser les données produites avec celles des 6 autres études. L'usage d'un périmètre d'étude plus adapté à cette problématique spécifique s'imposait pour appréhender un phénomène plus local que les autres : le rapport des centres aux périphéries :

- Villes-centres et périphéries dans les bassins de vie ;
- Centre-ville et périphéries à l'intérieur des villes pour les agglomérations plus importantes.

Le croisement de ces études doit nous permettre d'affiner notre regard sur la nature et la diversité des formes de centralités dans la région et aussi sur leur mutation en matière d'emplois, de services ou de fonctions résidentielles.

4.1. L'affaiblissement des villes-centre dans leurs bassins de vie

Source principale :

Les centralités régionales en Bourgogne-Franche-Comté. Approche fonctionnelle

Agences d'urbanisme de Bourgogne-Franche-Comté (ADU, AUDAB, AUTB AUSB). Décembre 2019.

Ce chapitre s'intéresse aux dynamiques internes dans les bassins de vie. Dans un système de poupées russes qui traiterait des dynamiques territoriales à différentes échelles imbriquées (nationales ou mondiales, régionales, départementales ou internes aux bassins de vie), ce chapitre devrait être considéré comme celui qui traite de la plus petite des poupées. Cela ne signifie pas qu'il s'agirait pourtant du changement le moins problématique.

A l'intérieur des bassins de vie, les centres d'influence et d'attraction évoluent en fonction de la répartition des emplois, des habitants et des services.

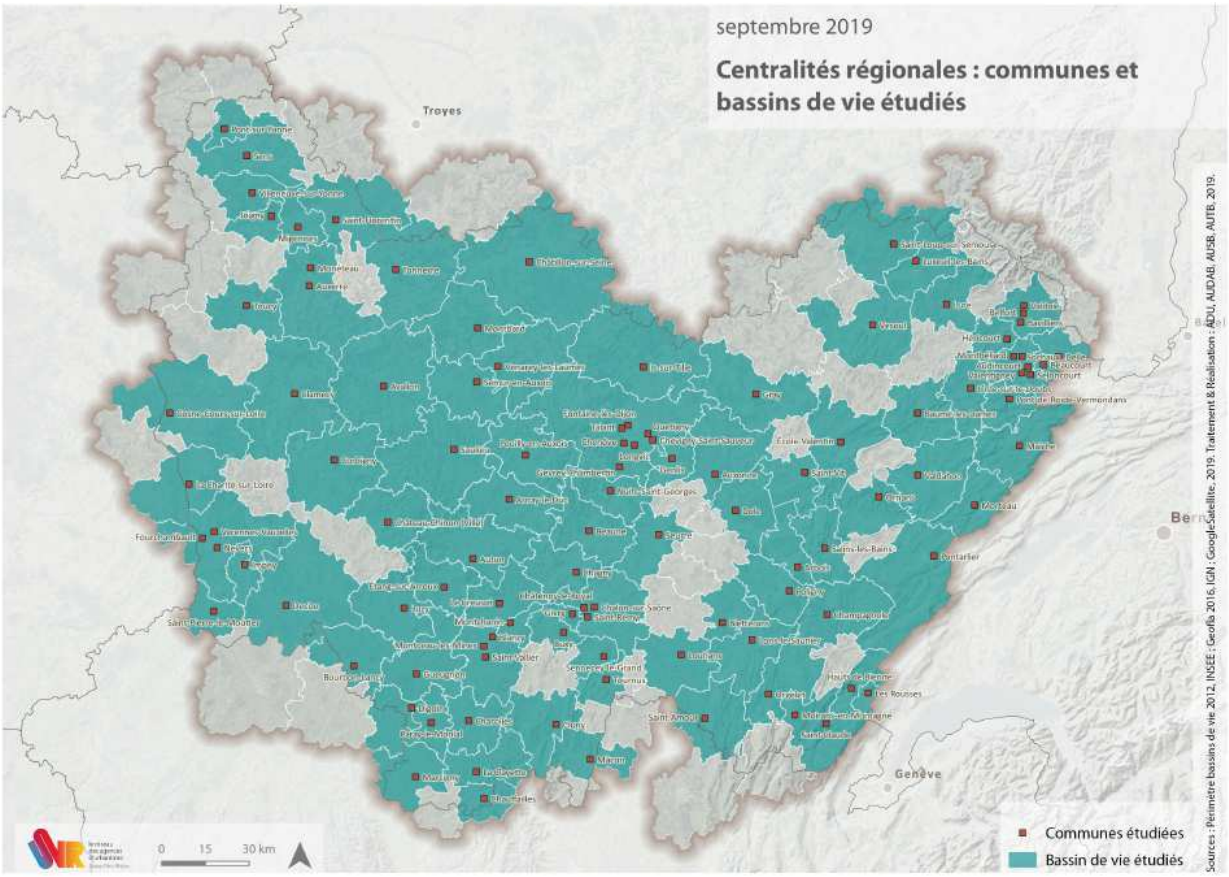
Un centre rayonne par principe sur son bassin de vie auquel il apporte des services publics et privés qui n'existent pas ailleurs, des emplois, mais aussi un point d'ancrage culturel, reconnu à l'extérieur et auquel les habitants du bassin de vie inclinent à se rattacher. D'un centre à l'autre, ce rayonnement varie en intensité et en nature (type de services rendu par le centre). Plus complexe encore, ce rayonnement (intensité et nature) évolue dans le temps. Un centre peut rayonner davantage qu'il y a quelques années, ou moins. Il peut aussi changer la nature de son rayonnement en perdant des services, mais en gagnant des habitants par exemple. Appréhender ce rayonnement sur le bassin et son évolution est un exercice très difficile. Nous disposons souvent d'indices mais peu de certitudes. Enfin, et sans doute surtout, ces indices qui se manifestent spectaculairement dans l'espace (dévitalisation des centres villes, extension à perte de vue des zones péri-urbaines de logements, commerces de grandes et moyennes surfaces en périphérie) nous amènent parfois à simplifier le discours : les centres seraient uniformément en perte de vitesse,. Parce que leurs situations sont en fait très hétérogènes, l'objectif est ici de comprendre et qualifier leurs fragilités spécifiques pour mieux orienter les politiques publiques à venir.

Les agences d'urbanisme ont proposé au Conseil régional de caractériser objectivement les 108 centralités de Bourgogne-Franche-Comté inspirée de l'armature produite dans le cadre du SRADDET, avec quelques évolutions, en isolant Dijon et Besançon de l'étude par exemple. Pour cela, elles ont établi une méthode multicritères[38] qui permet de comprendre pour chacune d'entre elles, à la fois le poids de son rayonnement sur le bassin de vie qui l'entoure, mais aussi la nature de ce rayonnement sur 4 familles de critères et l'évolution de ce rayonnement entre 2006 et 2016. Les résultats sont détaillés dans un atlas comprenant une fiche par centralité.

[38] Voir le détail de la méthodologie dans l'étude réalisée par les agences.

108 rayonnements de pôles sur leurs bassins de vie ont été mesurés.

De quels bassins de vie parlons-nous ? 88 bassins de vie, définis par l'Insee, sont analysés à partir des 108 communes étudiées dans l'armature régionale.



Les 4 critères qui fondent la centralité d'une commune sur son bassin de vie :

La fonction résidentielle : *« Cette fonction procure à la centralité une assise de proximité et une « demande d'usage » de la part des habitants. Elle est liée à des usages quotidiens de la centralité ».*

La fonction économique : « *La concentration d'emplois, et donc d'entreprises, permet à la centralité de s'inscrire comme pôle d'échange, et de favoriser son rayonnement. Elle permet une diversification des usagers, avec l'arrivée de navetteurs, dont la fréquentation est également quotidienne ».*

La fonction identité : *« La fonction identitaire est étroitement liée aux aménités naturelles, culturelles, sociales dont disposent les territoires, qui sont créateurs d'attractivité. On distingue alors deux dimensions principales : une dimension traitant de l'attachement de la population à cette centralité, au travers d'un lien symbolique et culturel et une dimension où il est davantage question de rayonnement et de notoriété, pour les usagers, notamment extérieurs au territoire. »*

La fonction de services : « *La présence d'une offre de services (de santé, administratifs, éducatifs, culturels, sportifs ou commerciaux) et la diversité de cette offre*

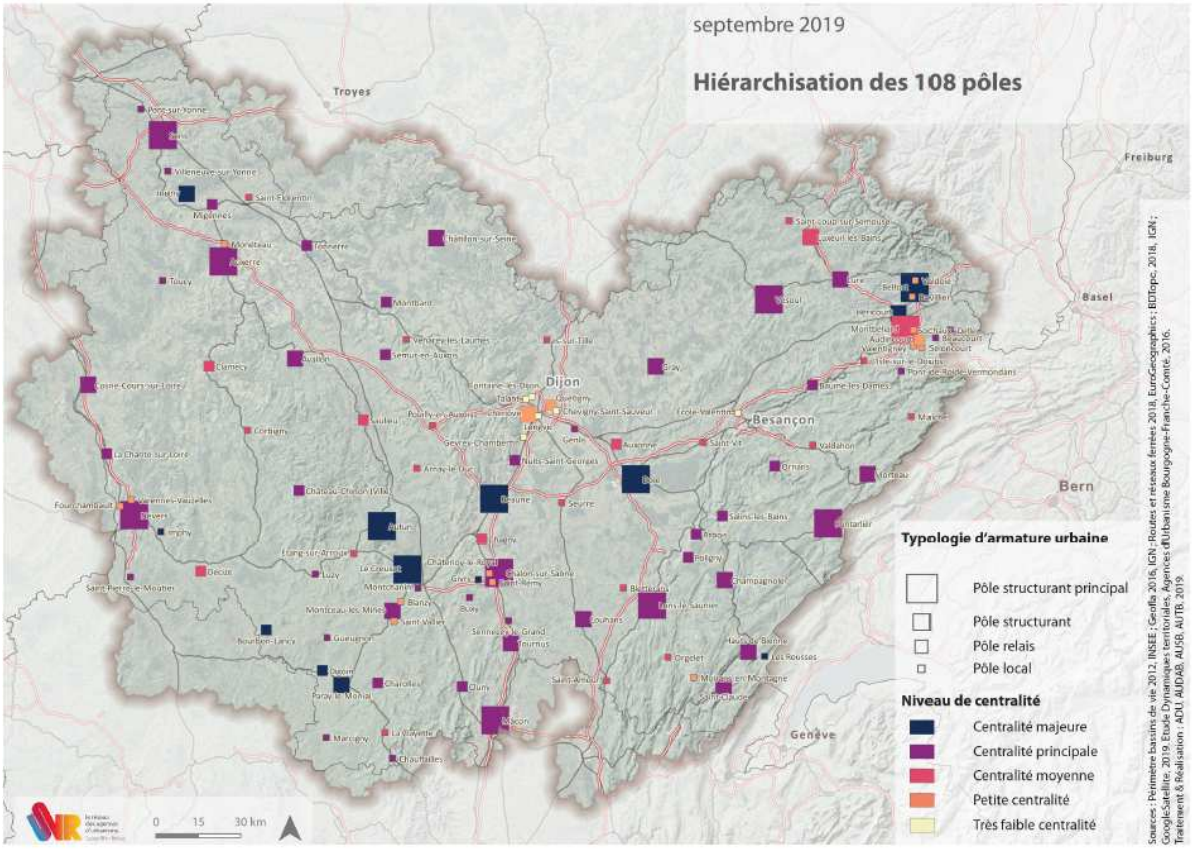
participe de l'attractivité d'une commune ; elle confère un intérêt relatif à la commune, et contribue à maximiser des flux, plus occasionnels ».

En addition, **la fonction d'accessibilité a été travaillée** : *« Fonction transversale, elle permet de poser le contexte géographique dans lequel se situe la commune, et ainsi d'étudier son niveau d'enclavement ou de désenclavement par rapport aux principales infrastructures de transport du territoire ».*

5 niveaux de centralités (rayonnement sur le bassin) ont été distingués.

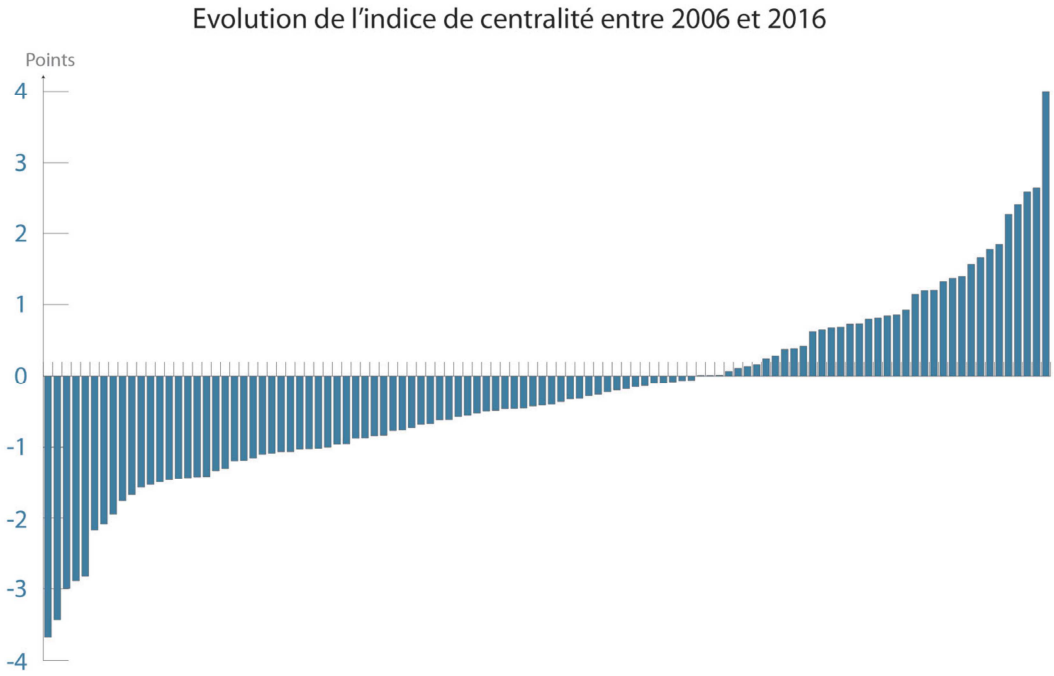
La compilation des indicateurs mobilisés sur les 4 critères de centralité aboutit à un premier classement qui permet de mesurer le poids relatif du rayonnement de chacun des 108 pôles sur leurs bassins de vie. Elle donne un regard croisé du poids des centralités par rapport à leur statut dans une armature régionale. On observe :

- Qu'il existe de grands écarts du poids local des centralités, ce qui amène à dire que dans certains bassins de vie, la centralité est partagée, alors qu'elle est plus concentrée dans d'autres.
- Que le poids local de la centralité ne coïncide pas forcément avec le rang de la commune à l'échelle régionale (armature) : le rôle local est à distinguer du rôle régional. Un pôle structurant au plan régional peut voir son rôle de centralité dilué au profit de communes voisines. Et, à l'inverse, un pôle mineur à l'échelle régionale peut exercer une influence forte sur son bassin de vie.



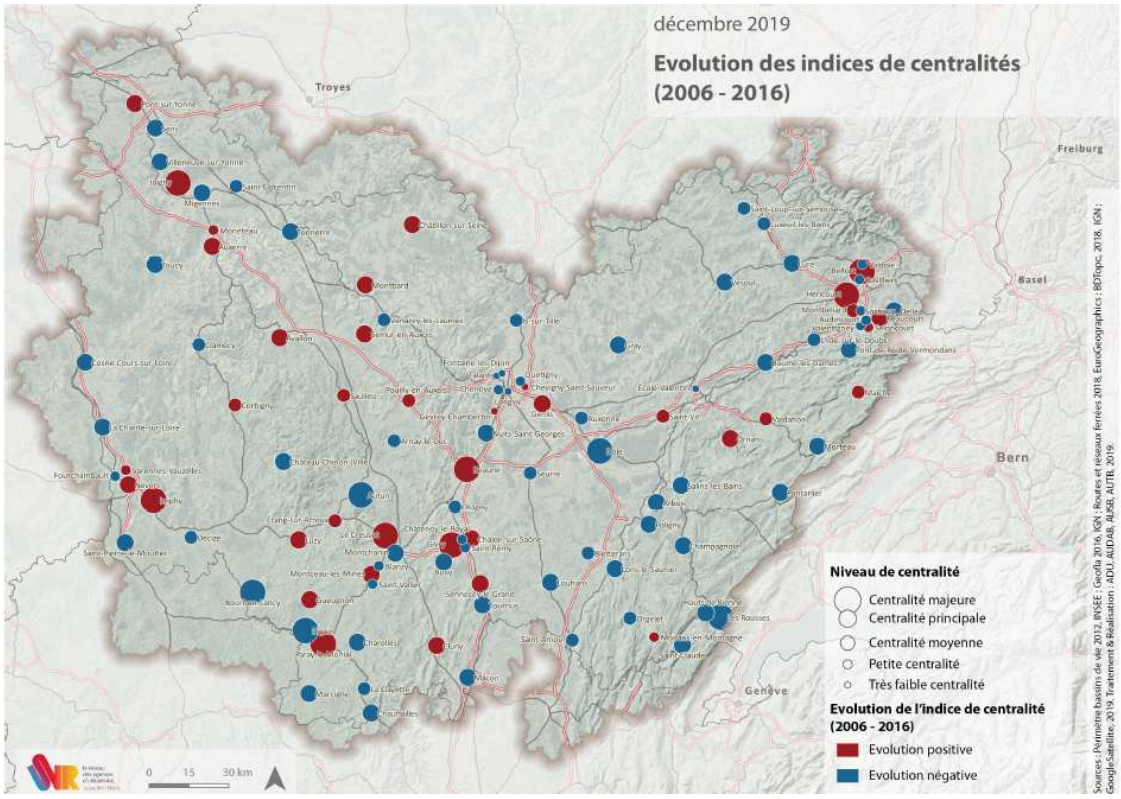
Entre 2006 et 2016, 65 % des pôles ont vu leur rayonnement pâlir.

Pour 2/3 des 108 communes étudiées, l'indice de centralité a diminué entre 2006 et 2016. Cela signifie que le poids de la ville-centre sur le bassin de vie a diminué. Ce constat est à mettre au regard d'un autre : la majorité des centralités de la région fondent leur influence sur un poids économique et une offre de service.



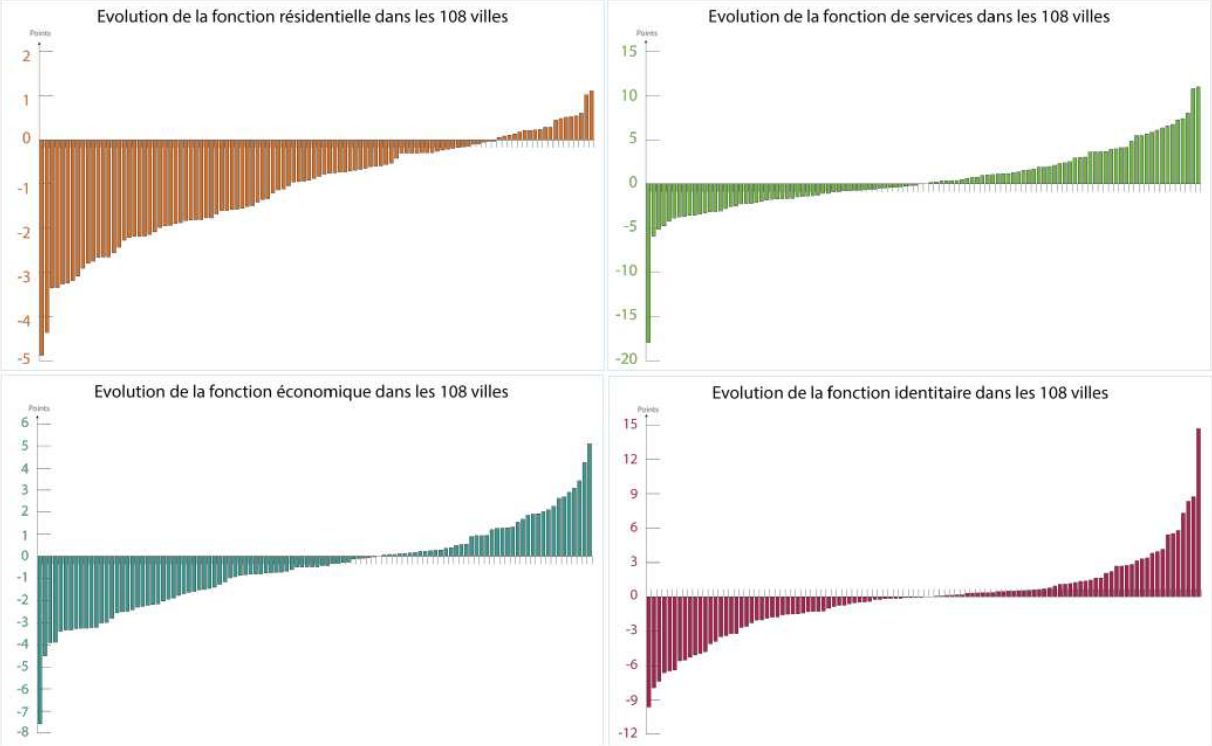
Extrait de l'étude Centralités (p.30)

« Il y a donc bien matière à s'interroger sur un infléchissement généralisé du rôle de centralité tenu par ces communes. A l'inverse, 38 communes voient leur indice croître. Le croisement entre les évolutions et les niveaux de centralité fait ressortir des évolutions semblables au sein de chaque classe. En effet, pour les centralités principales, moyennes et très faibles, un tiers des communes observe une évolution positive. Cela est légèrement plus faible pour les petites centralités (25 %), tandis que les centralités majeures enregistrent, pour 60% d'entre elles, une augmentation de l'indice de centralité. »



Quelles dynamiques territoriales derrière la baisse des centralités ?

Si l'on regarde de plus près, ce que permet l'étude réalisée par les agences d'urbanisme, l'affaiblissement des fonctions de centralité est principalement dû à deux facteurs : la population et les emplois se concentrent moins dans le centre des bassins de vie qu'auparavant.



La question de la localisation du logement ou des activités économiques est ici directement pointée du doigt : *« …le caractère rural marqué de la région s'accompagne d'une forme d'habitat plus dispersée, difficilement conciliable avec une concentration de la fonction résidentielle au sein d'espaces de centralité. De plus, le phénomène de périphérisation, qui touche à la fois la fonction résidentielle, et également la fonction économique, accentue cette tendance à la déconcentration de deux des fonctions majeures des centralités. Cette tendance se vérifie aussi bien au sein des territoires ruraux que des territoires possédant historiquement un ou des espace(s) de centralité bien défini(s). L'affaiblissement de la concentration de ces fonctions dessine donc de nouveaux espaces de centralité au niveau local, et potentiellement au niveau régional. »* p. 39.

Extrait de l'étude Centralités - Synthèse des dynamiques par typologies de centralités (p.32)

Centralités majeures : *De façon globale, les centralités majeures enregistrent des évolutions négatives pour le résidentiel, et majoritairement pour l'économie. A l'inverse, leur fonction de services est consolidée. L'évolution de l'indice de centralité est donc très fortement liée à l'évolution de la fonction identitaire. En effet, l'évolution positive de la fonction identitaire entraine, dans presque tous les cas, une augmentation de l'indice de centralité.*

Centralités principales : *Elles enregistrent, majoritairement, une diminution de la fonction résidentielle, et pour 70 % d'entre elles, une perte de poids en économie. Les évolutions des services et de l'identitaire sont plus contrastées. Une seule évolution positive de cette dernière fonction est nécessaire pour permettre une augmentation du poids de centralité, mais elle n'est pas suffisante. En effet, l'augmentation de la centralité se fait à travers l'augmentation de la fonction identitaire, cumulée à une augmentation des services ou de l'économie.*

Centralités moyennes : *Les évolutions de cette classe sont semblables aux centralités principales avec une baisse de la fonction résidentielle. Les évolutions économiques et de services sont cependant plus contrastées, et la fonction identitaire a plutôt tendance a diminué. Dans ce type de centralité, c'est l'augmentation de la fonction économique, appuyée par une augmentation de la fonction identitaire ou de services qui permet d'augmenter le poids de centralité des communes concernées..*

Petites centralités : *Peu d'évolutions communes peuvent être dégagées dans ce type de centralités, hormis une tendance plutôt à la baisse des fonctions identitaire et servicielles. Lorsque les petites centralités ont vu leur poids de centralité augmenter, celui-ci s'est majoritairement appuyé sur une augmentation de trois fonctions, dont la fonction résidentielle.*

Très faibles centralités : *Elles ont toutes pour évolution commune une perte de poids des services et à l'inverse, plutôt une augmentation de l'économie, et une perte du poids résidentiel. L'évolution identitaire est plus contrastée. Pour les deux communes qui voient leur indice de centralité augmenter, cela est dû à une augmentation de la fonction identitaire couplée à une augmentation de l'économie.*

De manière générale, la consolidation de la fonction identitaire contribue à renforcer le poids de centralité pour toutes les classes de centralité. La contribution des autres fonctions est inégale selon les classes : quand c'est la croissance de la fonction de services qui renforce les centralités fortes, c'est davantage la fonction économique qui renforce les centralités faibles.

Le déséquilibre des fonctions de centralités est problématique : à supposer que les évolutions constatées sur l'économie et la population s'accroissent, les politiques de renforcement de l'offre de services ou encore de valorisation identitaire seront-elles

suffisantes pour maintenir des rôles de centralités ? Est-ce tenable, pour une centralité de maintenir deux de ses fonctions et de regarder péricliter les deux autres ? Au regard ces centralités « fortes », qui maintienne un bon niveau dans les 4 jeux, on peut penser que non.

Conclusion du 4.1 :

A l'échelle du bassin de vie, les dynamiques de dégradation ou de renforcement de la centralité agissent de façon puissante, avec des évolutions constatées dans certains bassins qui sont importantes, en l'espace de 10 ans seulement. Cela signifie que derrière la réalité parfois douloureuse des dynamiques territoriales (comme la dégradation des commerces en centre-ville dans les pôles moyens), il ne suffit pas de mettre en cause un contexte national ou international qui déterminerait à lui seul ce qui est advenu. Des dynamiques locales ont puissamment redistribué la localisation de l'emploi, des commerces et des services ou des logements, à l'intérieur d'un périmètre réduit qui est celui des bassins de vie. Cette étude illustre combien il est important de mesurer qu'une situation locale est l'addition de dynamiques différentes, dont certaines sont à la portée de l'action publique locale : choisir les lieux de construction des services, gérer la localisation des nouveaux logements, équilibrer l'implantation des surfaces commerciales.

Le regard de Charles Bergounioux

Cependant l'action publique ne peut se résumer à une question de localisation et d'équilibre des fonctions, celle-ci doit être absolument mise en perspective avec leur nature. Un champ d'étude reste à investiguer pour mesurer les profils de chacune de ces fonctions (diversité de populations et d'habitat, diversité économique, diversité des lieux et des motifs d'identification, diversité des services) et comprendre le rôle spécifique qu'y jouent les centralités. Lutter contre la fragilisation de centres nécessite ainsi de comprendre les complémentarités internes aux bassins de vie.

4.2. L'affaiblissement des centres villes

Source principale :

Etude Centre-ville de l'Insee, réalisée à la demande de la DREAL. Janvier 2020..

Insee Analyses BFC : Au cœur des villes moyennes de Bourgogne-Franche-Comté, une forte restructuration du commerce et de l'habitat, https://www.insee.fr/fr/statistiques/4505052

L'étude vise à objectiver et quantifier les transformations des centres villes de Bourgogne-Franche-Comté. Celle-ci s'appuie sur l'analyse de 25 unités urbaines en travaillant spécifiquement sur l'espace des centres villes et en analysant dans ces espaces, les dynamiques démographiques, d'emploi ou de logement. La première prendra une photographie de l'existant et pointera les éventuels éléments différenciant le centre-ville de son unité urbaine. La seconde partie traitera des dynamiques observées sur ces territoires.

Les centres villes, territoires particuliers des unités urbaines ?

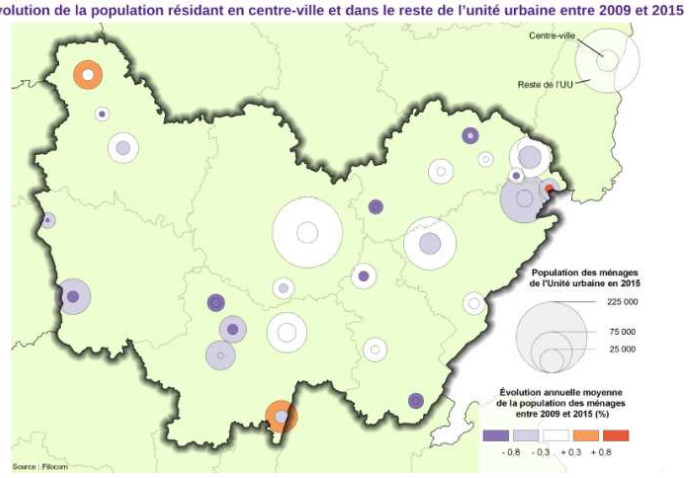
En Bourgogne-Franche-Comté, les fonctions résidentielles et commerciales des centres villes sont-elles différentes de celles du reste du territoire de leurs unités urbaines ? Pour permettre de répondre à cette question, plusieurs cartes et schémas de l'étude serviront de point d'appui.

Fonction résidentielle.

La fonction résidentielle peut se caractériser par la population résidente et le logement dans lequel cette population réside.

Concernant la population, la taille des unités urbaines est très variable et de ce fait engendrera probablement des comparaisons difficiles les unes avec les autres. Les unités urbaines voient toutes leur population stagner ou baisser entre 2009 et 2015. Nous aborderons en détail les dynamiques dans la partie suivante.

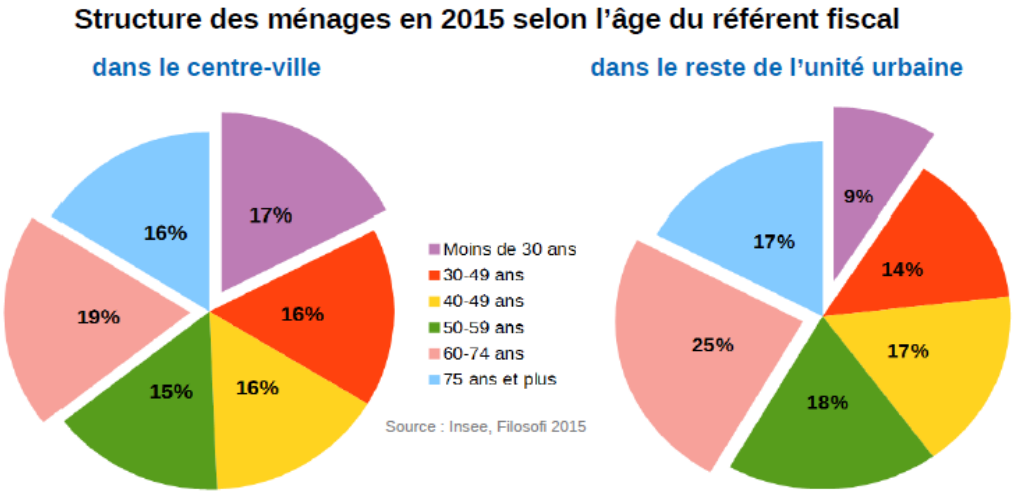
Évolution de la population résidant en centre-ville et dans le reste de l'unité urbaine entre 2009 et 2015



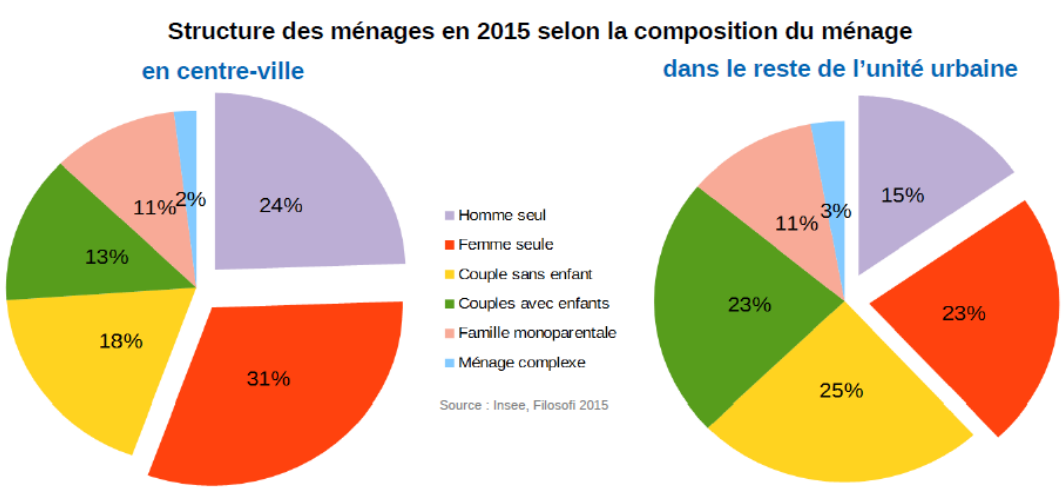
L'étude a également montré que la part de la population de l'unité urbaine résidant en centre-ville varie de 5 à 30 %. Cette variation d'une unité urbaine à l'autre n'est pas expliquée par la taille urbaine puisque le phénomène semble toucher de manière anarchique les 25 unités urbaines. Sans doute un ratio en fonction des surfaces considérées permettrait-il une meilleure lecture ?

En revanche, la structure par âge des ménages apporte une différence notable entre les populations du centre-ville et celles du reste de l'unité urbaine. En effet, la part des moins de 30 ans et celle des 60-74 ans semblent jouer aux vases communiquant entre ces territoires. De ces deux catégories, la plus jeune préfère le centre-ville, la plus âgée est plus nombreuse

dans le reste de l'unité urbaine. Les proportions des autres catégories ne diffèrent pas du centre-ville du reste de l'unité urbaine. Comme le signale l'étude, le constat « part de jeunes plus importante dans le centre-ville » se vérifie dans toutes les unités urbaines étudiées. Cette part arrive en tête, avec 20 % ou plus dans les centres villes de Dijon, Besançon, Lons-le-Saunier et Pontarlier. Dans les centres villes de Saint-Claude, Autun, Le Creusot où cette part est plus faible, elle est toujours supérieure au reste de l'unité urbaine.



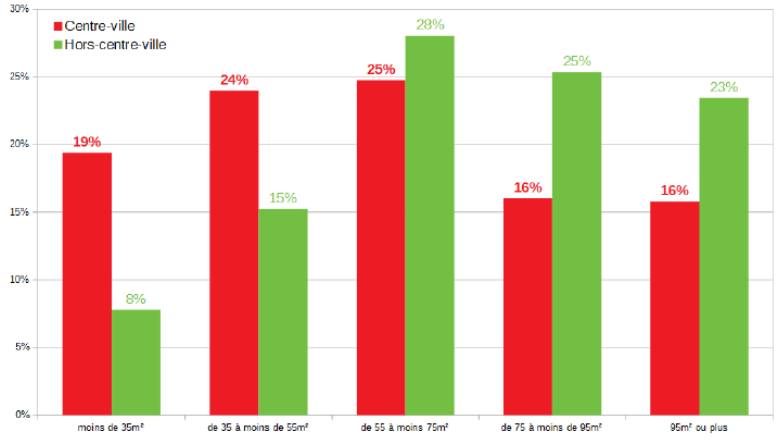
En outre, la structure des ménages selon leur composition diffère également sur plusieurs points. Tout d'abord, il y a beaucoup plus de célibataires hommes ou femmes en centre-ville. Ils représentent 55 % des ménages contre 38 % dans le reste de l'unité urbaine. A l'inverse, la part des couples avec ou sans enfants est largement moins importante en centre-ville (32 %) que dans le reste de l'unité urbaine (48 %).



La part des logements les plus petits est plus importante au centre-ville tandis que la part des logements les plus grands est plus importante à l'extérieur du centre-ville. De fait, les familles vont plutôt se loger en périphérie et les personnes seules en centre-ville. La structure du parc de logement influe le type de population accueillie. Mais lorsque des

aménagements sont réalisés pour augmenter la surface des logements en centre-ville, ceux-ci trouvent plus facilement preneur que les logements plus petits. Ainsi, une modification de la structure du parc peut influer le type de population accueillie.

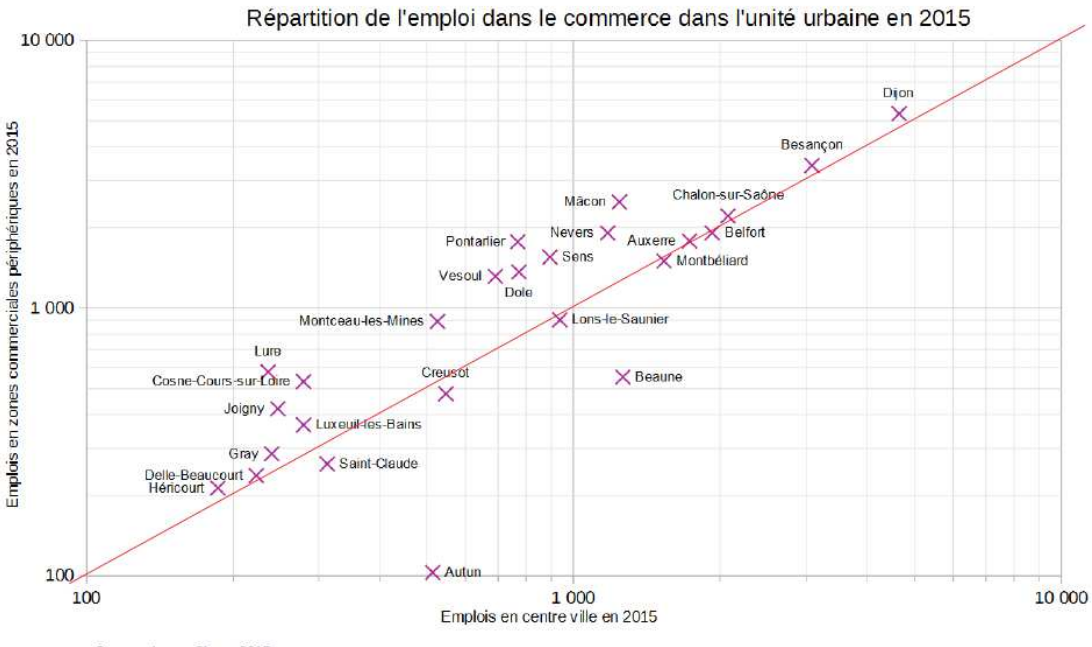
Répartition des logements selon leur taille en 2015



Source : Dreal ,Filocom 2015

Autre sujet de différenciation importante, la part de logements anciens est largement plus importante en centre-ville que dans le reste du territoire de l'unité urbaine. Près de 60 % des logements datent d'avant 1950 tandis que près de 80 % des logements du reste de l'unité urbaine date d'après 1950.

L'analyse de la fonction commerciale et de sa répartition montre également des éléments différenciant. Tout d'abord, les 92 400 emplois dans le commerce au sein des 25 unités urbaines étudiées se répartissent entre le centre-ville (26 300, soit 28 %), les zones commerciales (32 800, soit 35 %) et enfin sur le reste du territoire (33 300, soit 36 %). La répartition du nombre d'emplois dans le commerce entre le centre-ville et les zones commerciales, deux lieux où les commerces sont concentrés, est variable selon les unités urbaines comme l'indique le schéma ci-dessous.



Source : Insee, Sirene 2015

La moitié d'entre-elles, situées sur ou à proximité de la ligne rouge ont une répartition quasi équivalente. Beaune et Autun, atypiques, connaissent un centre-ville commercial plus important que leurs zones commerciales. Quelques-unes, en revanche disposent de zones commerciales plus importantes en termes d'emplois que leur centre-ville.

La répartition par secteur est encore plus spécifique que la répartition par volume, en ce qui concerne la distinction zone commerciale/ centre-ville. Ceci marque bien la spécialisation des espaces (confère tableau ci-dessous). Le commerce automobile est quasiment absent des centres villes. A l'inverse, les agences bancaires et immobilières sont absentes des centres commerciaux.

Répartition des emplois du commerce par secteur en Bourgogne-Franche-Comté en 2015

	Centres-villes	Zones commerciales périphériques (*)	Reste de l'Unité Urbaine
Nombre de d'emplois	26 300	32 800	33 300
Répartition par secteur (en %)			
Commerce d'équipement de la maison	9,4	23,4	10,5
Commerce d'équipement de la personne	23,4	13,8	9,2
Commerces et services automobiles	1,5	11,6	19,7
Commerces de détail alimentaires	16,6	35,9	30,4
Restauration et débits de boisson	22,3	11,5	13,9
Services corporels (coiffure, beauté)	8,4	1,8	4,7
Agences bancaires et immobilières	13,1	0,7	5,5
Autres services	5,3	1,3	6,3

(*) Certaines zones commerciales peuvent s'étendre au-delà de l'unité urbaine

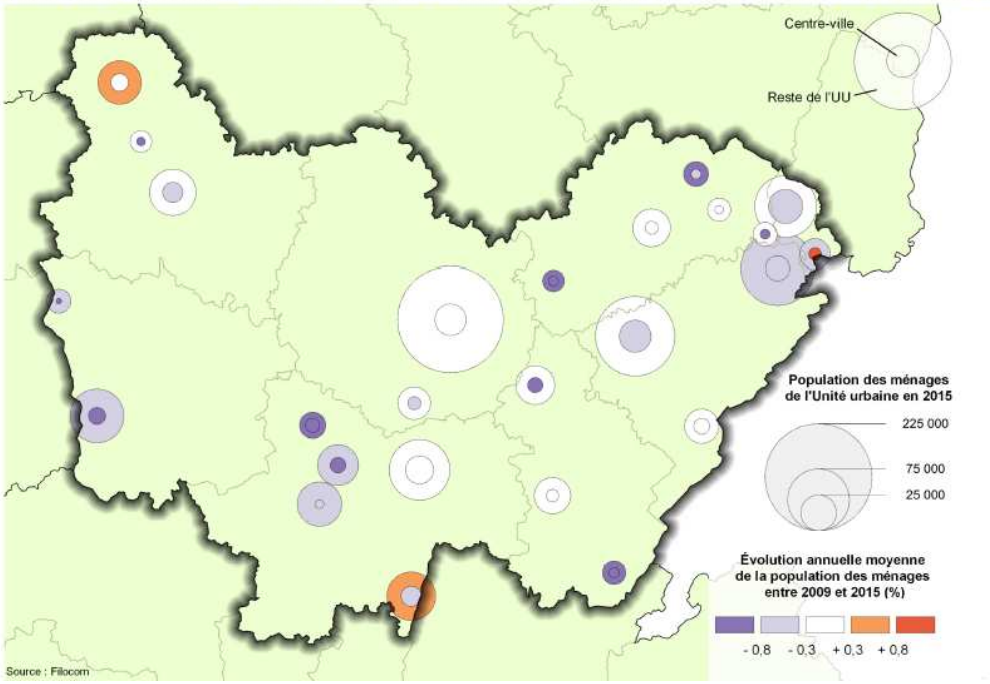
Sources : Insee, Sirus - Clap - Base non-salariés - Fare - Sirène géolocalisé

En conclusion, les centres villes présentent quelques éléments différenciant du reste du territoire de l'unité urbaine. La part des jeunes de moins de 30 ans est plus importante, comme celle des personnes vivant seules. Les logements sont plus petits et plus anciens. Enfin, le secteur commercial se spécialise.

Une dynamique qui affaiblit structurellement les centres villes.

En reprenant la carte de l'évolution de la population précédemment présentée, on observe que globalement, entre 2009 et 2015, toutes les unités urbaines voient leur population stagner ou baisser. Seule Delle connait une augmentation de sa population dans son centre-ville tandis que Sens et Mâcon voient la population hors centre-ville augmenter. Ainsi, il ne semble pas exister de phénomènes propres. Le centre-ville comme l'unité urbaine dans son ensemble ne gagnent pas ou peu de populations.

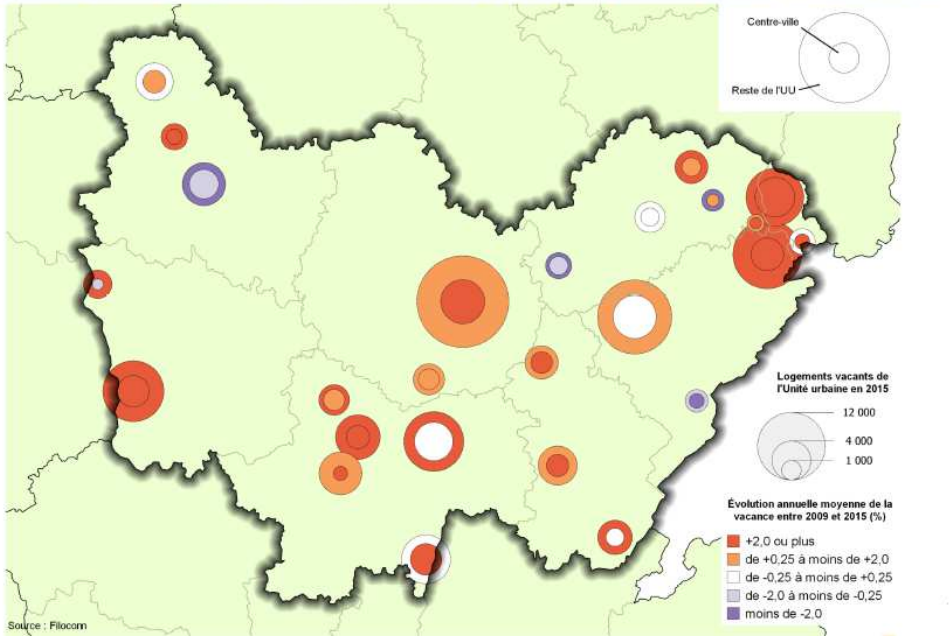
Évolution de la population résidant en centre-ville et dans le reste de l'unité urbaine entre 2009 et 2015



En revanche, l'étude montre que la population de moins de 40 ans au centre-ville voit son évolution diminuer alors que celle des 60 à 74 ans augmenter. Le constat est sans appel, les centres villes vieillissent.

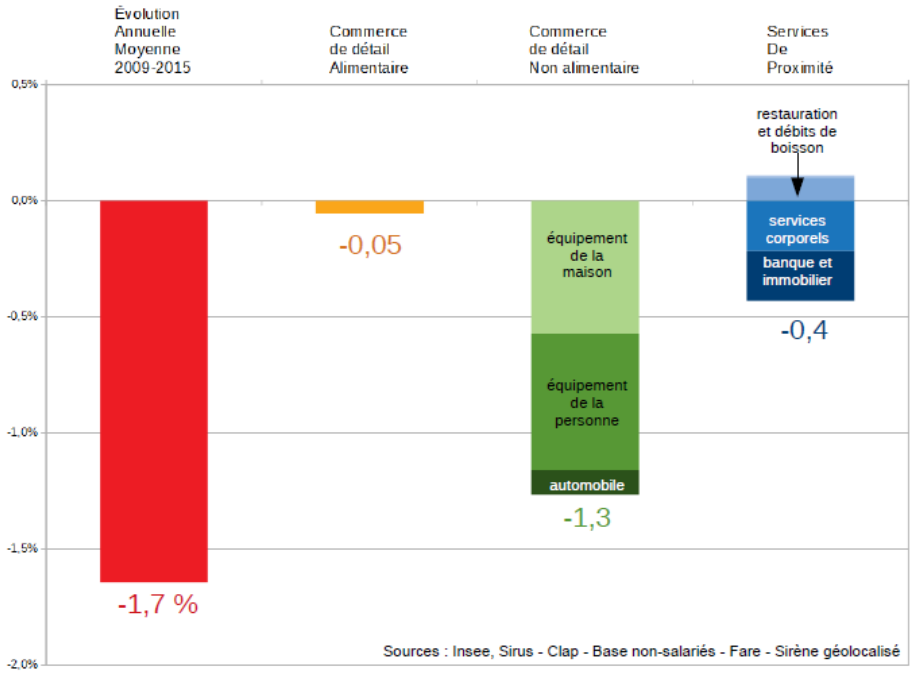
La baisse de population, les évolutions des structures des ménages, l'état du parc de logements peuvent contribuer à générer de la vacance du fait de l'inadéquation entre les besoins des populations et l'offre du parc existant à la fois en centre-ville, mais également dans le reste du territoire. De fait, quasiment toutes les unités urbaines de la région subissent une hausse de la vacance dans l'ensemble de leur territoire. Seules les unités urbaines d'Auxerre, de Gray et de Pontarlier connaissent une baisse de la vacance sur l'ensemble de leur périmètre.

Évolution du nombre de logement vacant en centre-ville et dans le reste de l'unité urbaine entre 2009 et 2015

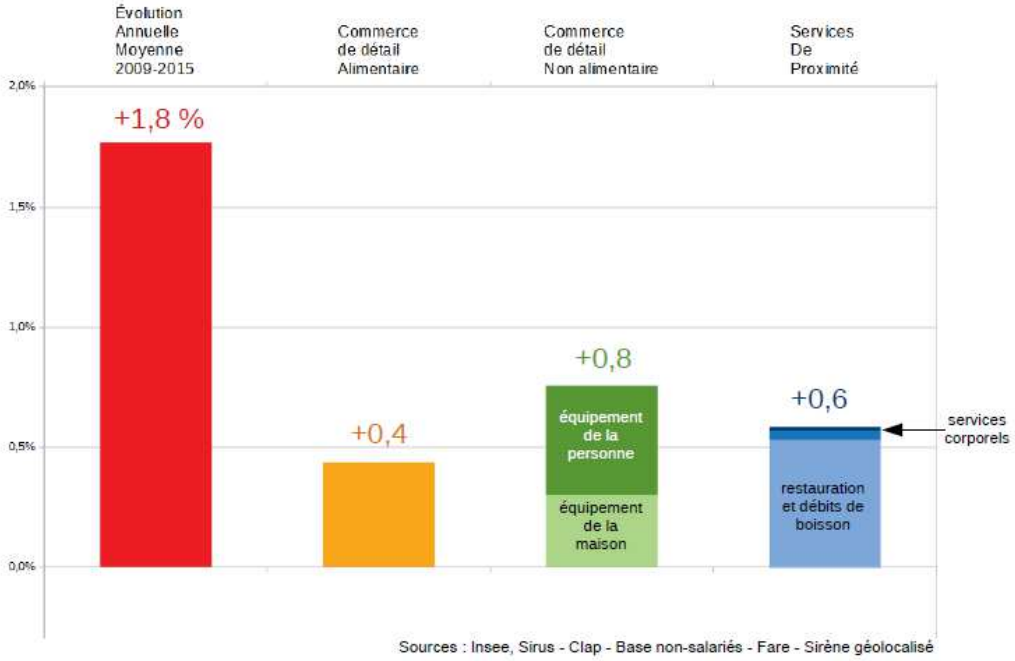


Du côté de l'emploi commercial, il y a comme un effet d'aspiration entre le centre-ville et les zones commerciales. Les emplois des secteurs qui disparaissent du centre-ville, réapparaissent, mais pas forcément dans les mêmes volumes, dans les zones commerciales. Le phénomène de spécialisation identifié précédemment s'est donc renforcé entre 2009 et 2015.

Évolution de l'emploi dans le commerce dans les centres-villes entre 2009 et 2015 contributions des sous-secteurs

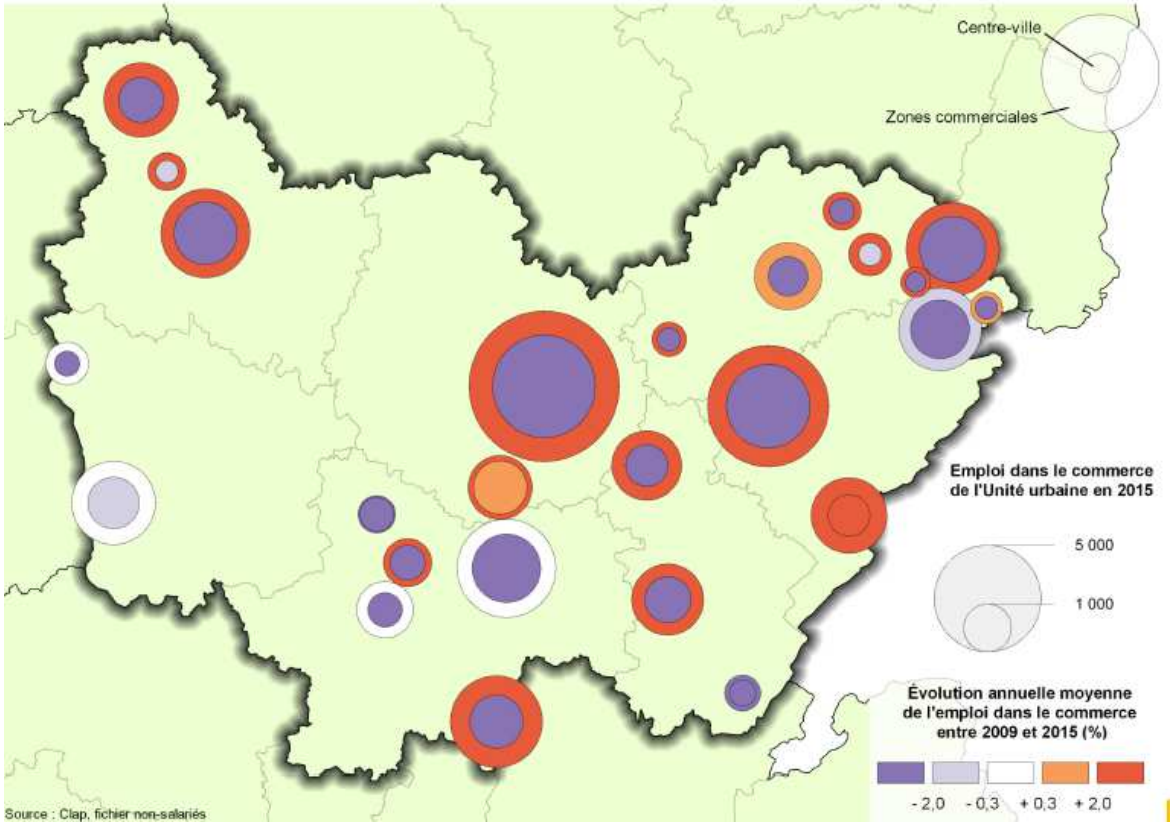


Évolution de l'emploi dans le commerce dans les zones commerciales périphériques entre 2009 et 2015 : contributions des sous-secteurs



A l’échelle de la région, tous les centres villes perdent de l’emploi, sauf celui de Pontarlier, dopé probablement par les achats des Suisses limitrophes. Réciproquement, quasiment toutes les zones commerciales périphériques gagnent des emplois.

Évolution du nombre d’emplois dans le commerce entre 2009 et 2015



Conclusion du 4.2 :

Cette étude, initiée indépendamment de l'étude sur les centralités, en est pourtant son complément. Si elle n'explique pas l'ensemble des phénomènes qui caractérisent les territoires des unités urbaines, elle permet toutefois d'en saisir certaines relations qui peuvent s'opérer entre population-logement et emploi dans les commerces.

Baisse du nombre d'emplois de commerce et hyper spécialisation au profit des centres commerciaux périphériques et du reste des unités urbaines, vieillissement de la population, dégradation et augmentation de la vacance du parc de logement : l'affaiblissement des centres villes est multiple. Certains de ces affaiblissements sont directement imputables aux politiques publiques qui ont trop souvent accordé des autorisations pour de nouvelles constructions de zones commerciales ou de logements en périphérie au lieu de moderniser et d'aménager les constructions existantes.

Le regard de Charles Bergounioux

Des politiques publiques doivent aussi composer avec la demande qui connaît de très fortes évolutions (les fameuses transitions) et dont l'hétérogénéité est croissante. Cette analyse de l'Insee s'intéresse à ce stade davantage à la problématique de l'offre à partir de deux symptômes de la fragilisation des centres : celui de la vacance des logements et celui de la vacance commerciale. Elle met donc en exergue le besoin de comprendre les ressorts des évolutions de la demande.

Nous serons attentifs à l'évolution de ces tendances généralisées d'affaiblissement des cene ville, au regard notamment des nouvelles règles d'urbanisme comme le zéro artificialisation nette des sols, des évolutions structurelles de la population à venir (vieillissement, augmentation du nombre de personnes seules et des familles monoparentales…), ou encore des possibles changements de modes de vie en réponse à la crise sanitaire de 2020 (nouvelles mobilités, attractivité des maisons avec jardin, nouveaux modes de consommation, développement du télétravail, …).

Conclusion du chapitre 4 – Les « nouvelles donnes » des centralités territoriales

Pour repenser les centres, il faut penser local… et au-delà.

Les deux études qui sont mises en parallèle ici ne traitent pas systématiquement des mêmes fonctions de la centralité. Deux sont relativement communes (emploi et résidentiel) et deux sont exclusives à l'étude des agences d'urbanisme (servicielles et identitaires). Il n'y a donc pas de conclusion définitive à tirer ici, mais des pistes à ouvrir et qu'il s'agirait de suivre. En particulier, le travail réalisé par l'Insee sur les centres villes, pourrait être poursuivi en mobilisant des données complémentaires sur les fonctions servicielles et identitaires. Nous proposons néanmoins de tirer de ce croisement, des hypothèses que les travaux à venir pourraient approfondir en priorité.

Quand on cherche à comprendre ou expliquer les dynamiques démographiques ou économiques que traversent un territoire, on ne parvient pas vraiment à dessiner avec précision ce qui relève d'une relation de voisinage (fuite des emplois vers le voisin) ou d'une position qui se dégrade dans l'économie monde (délocalisations). Les périmètres se chevauchent parfois et créent la confusion. Comme si plusieurs lignes d'horizon (de proche à éloignées) se confondaient pour n'en créer plus qu'une, qui certes, ressemble vaguement à chacune, mais au final n'est fidèle à aucune. Il faut donc parvenir à penser chacune de ces lignes, individuellement, pour comprendre l'ensemble. La phrase célèbre : « Penser global et agir local » ne suffit pas. Il faut penser « de local à global », sans ignorer aucune ligne intermédiaire.

Les relations de voisinages, l'influence d'un territoire sur ceux qui l'entourent, sa capacité à fixer des habitants, des emplois, des revenus ou des services, contribuent directement au destin des autres territoires. On peut décider de ne pas organiser ces relations, de laisser la main invisible de la concurrence territoriale produire ses effets. A l'inverse, on peut se fixer l'objectif irréaliste de soumettre la localisation des emplois et des habitants à une volonté. La question des centralités est à la croisée de ces chemins.

La situation actuelle favorise le développement d'une frange externe des pôles urbains, constituée de zones commerciales attractives, de zones d'activités tertiaires, d'équipements publics neufs, positionnés autour des déviations et de zones résidentielles qui s'étalent à proximité : l'épiderme des villes en quelques sortes. Cette zone est assez peu dense pour permettre la construction aisée des projets, mais assez proche du reste pour en être accessible. Elle concentre l'essentiel de ce qui est dynamique sur le territoire : nouveaux commerces, nouveaux services, nouveaux habitants. Elle s'étend des limites du bâti de la ville aux confins des quartiers résidentiels du rurbain. Elle pénètre à la fois dans le territoire administratif des pôles dont elle constitue une partie de la couche externe et dans certains territoires ruraux dont elle change le destin démographique et sociologique, ouvrant des brèches à l'intérieur d'une identité rurale qu'on tendait à considérer comme homogène (B. COQUARD 2019). Elle concentre les dynamiques aux dépens des centres, mais aussi des villes moyennes de la région dont elle constitue le premier concurrent. Dans une région qui est traversée par peu de dynamiques d'emploi ou de croissance démographique, son

développement s'appuie, par défaut, sur l'aspiration des vis à vis de l'intérieur (les centres villes) et de l'extérieur (les périphéries, les villes moyennes). Elle constitue une polarité qui s'exerce vis-à-vis du centre comme de l'extérieur.

Restaurer les centralités impliquerait de domestiquer le développement de cette frange. Elle n'est pas administrée par une représentation politique qui l'incarnerait intégralement et par un document d'orientation stratégique qui l'embrasserait en tant que telle. Ce propos est connu. Il a été porté notamment par Martin VANIER *: « Chaque pouvoir territorial s'est jalousement livré aux délices d'une pseudo-souveraineté territoriale, se défendant d'intervenir dans celle du voisin au nom du « maître chez soi». Ces réflexes d'une « république des fiefs» (MÈNY, 1992) qui viennent de loin ont été flattés au moment même où la mutation périurbaine impliquait au contraire de nombreuses nécessités d'action transterritoriale »*[39]*.* Mais en amont même des questions de gouvernance, le problème est de comprendre cet espace. Il ne porte pas de nom et peut difficilement être appréhendée dans sa forme : ce n'est pas une couronne, il n'existe pas tout autour du centre. Il esquive les banlieues populaires et les zones industrielles fragilisées.

Enfin, il se pose un problème tout à fait particulier à notre région. Si la celle-ci connaissait une forte croissance, l'accaparement de cette croissance par l'écorce de la ville ne se ferait pas en affaiblissant les centres et des pôles médians. Les zones externes délesteraient les autres d'une pression qu'elles ne sauraient assumer. Or dans une région sans croissance démographique et d'emploi, le développement dynamique de cette typologie de territoires interroge puisqu'elle ne canalise pas une croissance qui existerait. En fait, elle polarise des mouvements qui sont internes à la région, dans un jeu à somme nulle aux dépens des territoires « d'où l'on part ». Dans ce contexte, il faudra demain inventer de nouvelles formes de domestication de ces espaces, soit par de nouvelles coopérations interterritoriales comme les contrats de coopération entre EPCI du centre et la périphérie, soit par des formes plus contraignantes que le contrat (loi).

Il faudra aussi aller plus loin parce que les maux des centres comme ceux des autres territoires ne peuvent pas se résumer à des phénomènes de concurrences locales. Il faut penser chacune des lignes d'horizon, jusqu'au global : le développement démographique du centre ou d'ailleurs ne dépend pas seulement des concurrences de voisinage avec l'écorce des villes, la croissance de l'emploi ou le développement de services n'est pas seulement fondée sur la résistance au transfert vers les périphéries. Certains centres se développent, se renforcent, gagnent des fonctions et même des habitants. Ils sont portés par une dynamique qui n'est pas connectée à la seule concentration des fonctions locales, mais aussi à un meilleur positionnement dans les échanges avec le monde.

[39] Martin VANIER *L'interterritorialité. Des pistes pour hâter l 'émancipation spatiale*. 22 oct. 2007. Et plus loin : « *Entre carotte et bâton, nécessité et raison, les diverses formes de coopération des territoires ont fini par progresser, mais par un effort d'autant plus difficile que rien dans la culture politique et administrative ne prédisposait à l'organiser. Assumer en commun des services et des équipements dont les aires d'influence se jouent des périmètres, gérer sur un territoire une dynamique socio-spatiale qui prend sa source dans un autre, affronter ensemble un phénomène traversant, organiser l'action publique multi-échelle : au quotidien, le gouvernement d'un espace qui se complexifie, par un dispositif qui ne veut connaître que la simplicité et l'exclusivité du rapport pouvoir-territoire, reste un exercice aléatoire ».*

Le regard de Charles Bergounioux

La question des centralités devra être enrichie, au-delà de la question du rapport entre le centre et ses périphéries. Les centralités ne sont le cœur des politiques publiques que depuis récemment, et avec une vision hiérarchique encore très cloisonnée (grandes villes, villes moyennes, petites villes). Ces centralités ont été ainsi en déficit de projet tant localement que globalement dans l'aménagement des territoires. Au-delà de la responsabilité locale qui est ici soulignée, il importe aussi de prendre en compte des phénomènes exogènes qui sont aussi à la source des problématiques dans les centres : Encouragement de l'accession à la propriété, niveau de régulation des marchés fonciers et rentabilité de l'immobilier commercial.

PARTIE 2 :

RASSEMBLER LES CARTES ET TENTER DE MIEUX COMPRENDRE LE JEU QUE LES TERRITOIRES ONT EN MAIN

Proposition pour une approche des échanges interterritoriaux dans chacun des 116 EPCI de la région

--

« Le territoire des réseaux fait place à un véritable territoire en réseau »
Pierre Veltz, 1996

Nous disions en introduction que le développement d'un territoire vient en partie des échanges avec les autres (gagner des populations, importer des revenus, vendre des produits..). Dans ces échanges, chaque territoire possède des atouts. Le cours des événements crée des contraintes et des opportunités et le territoire doit engager des réponses en jouant avec les atouts qu'il possède. La qualité de la réponse publique d'un EPCI dans les échanges avec ses voisins commence donc d'abord par la bonne compréhension des événements et la connaissance approfondie des atouts qui sont les siens. En guise de conclusion à ces travaux, nous avons voulu proposer à chaque EPCI de voir son jeu, c'est-à-dire de comprendre le plus simplement possible, sa situation dans les échanges avec les autres territoires. Il s'agit de poser une première pierre à une méthode que nous comptons bien améliorer avec les territoires et les experts, en ajoutant des cartes à l'avenir.

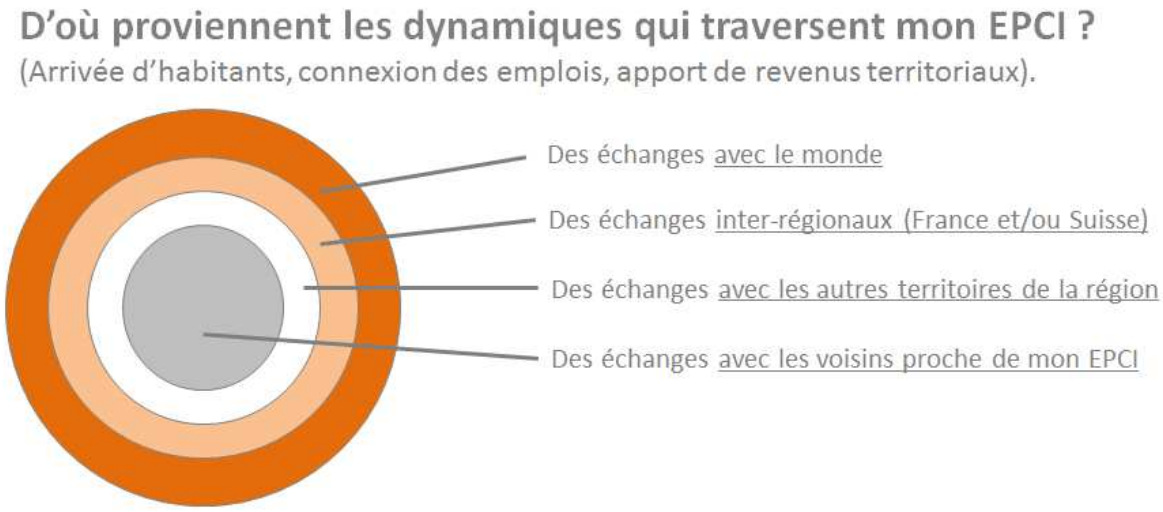
Pour cela, nous n'avons pas à inventer. Il existe déjà des travaux qui tentent de mesurer, objectivement, l'intensité des relations d'un territoire à l'autre. Notre approche n'est pas inédite. Elle fait directement référence à celles qui étudient les territoires comme « systèmes d'échange »[40] qui sont construites en croisant des données de différents domaines et en distinguant différentes échelles[41]. **Dans ces travaux, l'extérieur n'est pas un tout uniforme.** Il existe différents types d'extérieurs, à l'image de ces poupées russes que nous évoquons en introduction, avec des enjeux, des défis, des contraintes et des conséquences sur les politiques publiques qui sont différents et se déroulent sur 4 tableaux au moins :

[40] Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Frédéric Dobruszkes, Marianne Guérois, Fabien Paulus et Céline Vacchiani-Marcuzzo. *Les systèmes urbains français : une approche relationnelle*. French urban systems: a relational approach. https://doi.org/10.4000/cybergeo.27945

[41] *« Nous proposons dans cet article une approche des dynamiques territoriales par une analyse des relations entre les espaces urbains qui met en évidence des fonctionnements multi-dimensionnels et multi-scalaires, définis comme la combinaison du lieu et du lien, du territoire et du réseau. ».*

- Les échanges avec les territoires voisins, proches de l'EPCI (navetteurs, déménagements de proximité, zones de chalandises des emplois de proximité) ;
- Les échanges avec l'ensemble des territoires de la région (emplois de service qui rayonnent au-delà de la population locale, attractivité sur des populations de la région comme les étudiants ou les retraités…) ;
- Les échanges de l'EPCI avec les territoires extra-régionaux, principalement en France et en Suisse pour ce qui concerne notre région (arrivée de populations, importation de revenus extra-régionaux via les navetteurs…) ;
- Les dynamiques tirées des échanges de l'EPCI avec le monde (arrivants étrangers, emplois immergés dans les chaines de valeurs mondiales).

La collecte des données et leur analyse dans la première partie nous permet de proposer ici une méthode pour appréhender plus facilement la situation de chaque EPCI dans ses échanges avec l'extérieur.



Le principe est assez simple, nous avons produit un indicateur de synthèse de la position d'un EPCI dans les échanges avec les 4 échelles extérieures que nous avons décrites (échanges avec le monde, avec l'extérieur de la région, avec les territoires de la région, et avec le voisinage). Point de méthode : à la différence des travaux cités qui s'appliquent essentiellement aux relations des systèmes urbains entre eux, nous ne traitons pas ici de la destination précise des échanges de chaque EPCI car nous ne disposons pas de cette donnée pour la plupart des indicateurs mobilisés. Il ne s'agit donc pas d'un travail qui permet de « dessiner les réseaux » avec des points de départ et d'arrivée. Nous proposons de nous approcher d'une première mesure du niveau d'intensité de l'échange[42] de chaque EPCI avec l'extérieur (monde, France, région, voisinage). Certains EPCI ont une activité résolument orientée vers l'international (industrie, populations nouvelles…). D'autres ont entièrement

[42] Un point de méthode, ce que nous proposons de mesurer, c'est l'intensité relative de ces échanges, au regard de la moyenne régionale. L'idéal serait de disposer de ces données en comparant l'ensemble des EPCI de France (au minimum).

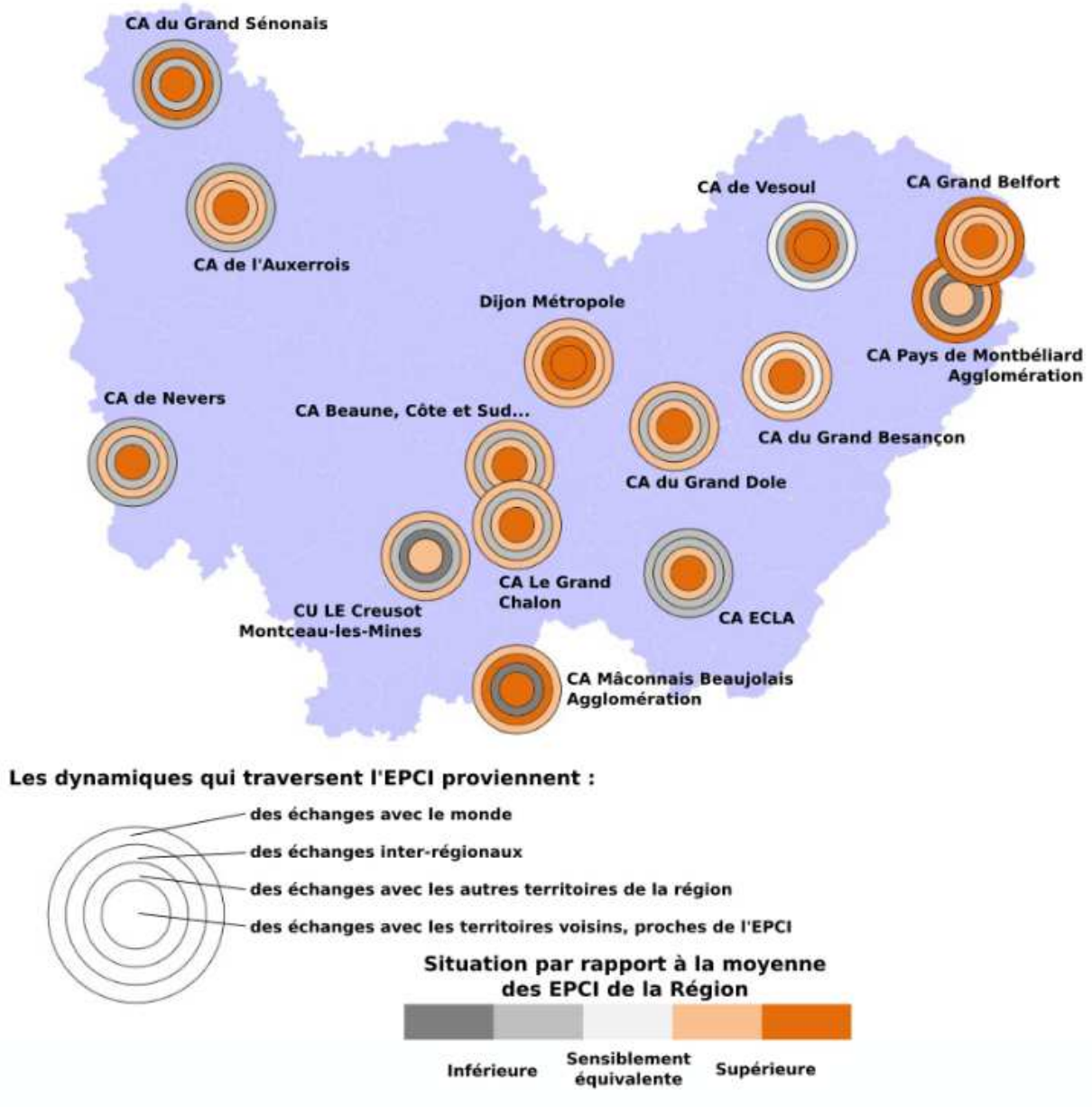
assis leur modèle sur des échanges avec le voisinage (pôles de services qui rayonnent ou périurbain). Le comprendre et l'objectiver sera déjà un premier élément.

L'autre différence, c'est que contrairement aux approches des systèmes urbains, nous traitons tous les EPCI, en couvrant l'ensemble du territoire régional. Ce que nous voulons, c'est d'une certaine façon dessiner le premier profil de chacune des 4 poupées russes, pour chacun des 116 EPCI. Le dessin sera bien sûr incomplet. Alors, considérons-le comme une ébauche, c'est-à-dire une première étape.

Cette première approche doit permettre d'atteindre un objectif fondateur : déconstruire les propos simplistes. L'exercice permet en effet, au minimum, de comprendre que la réalité d'un territoire est l'addition de dynamiques qui se jouent simultanément à des échelles différentes. Comme un joueur d'échec qui livrerait simultanément 4 parties avec des partenaires différents. Au moins pour s'affranchir du regard qui voudrait imputer tous les échecs ou toutes les réussites d'un territoire à l'une de ces échelles (« la faute à la mondialisation », « la faute à Paris », « la faute à la métropolisation », « la faute au voisin qui aspire tout » etc…). En réalité, il existe des explications à chaque échelle. Pour agir, pour peser sur le réel, il faudra savoir jouer sur chacune de ces échelles, sans doute différemment, en connaissant à la fois les règles de chaque jeu et la vraie position de son territoire dans chacun de ces jeux.

D’où proviennent les dynamiques qui traversent les grands EPCI de la région ?

(Arrivée d’habitants, connexion des emplois et flux de revenus territoriaux)



Lire l’illustration :

La couleur figure la position de l’EPCI dans l’échange, par rapport à la moyenne des autres EPCI de la région.

- Orange, la position dans l’échange est plus favorable que la moyenne des EPCI,
- Grise, elle est plus défavorable que la moyenne.
- Blanche, elle est équivalente à la moyenne des autres EPCI.

Chaque moyenne est calculée à partir d’un indicateur de synthèse unique qui articule dynamiques d’attractivité des populations (étrangères, extra régionales, régionales ou voisines), nature des revenus (de l’échange, de la solidarité nationale, des navettes locales) et dynamique d’échange économiques (orientation des emplois. L’attractivité sur la population suisse n’est pas traitée dans les échanges avec les territoires voisins, mais dans les échanges avec le monde.

Intensité d'échanges des 116 EPCI avec le monde.

Il existe plusieurs territoires « portes d'entrée » aux échanges avec le monde

Dans notre région, il n'existe pas les EPCI ouverts au monde et les autres. La forte intensité des échanges d'un EPCI (case orange dans le tableau en annexe) n'est pas du tout réduite à une typologie. Qu'il s'agisse de flux de personnes, de revenus ou de l'immersion de l'emploi dans les chaînes de valeurs mondiales, le tableau offre l'image d'une complémentarité complexe des territoires. D'un côté les territoires d'emplois universels : pôles urbains et pôles médians et frontaliers, mais dont les dynamiques de croissances sont concentrées dans les couronnes de pôle. De l'autre, des territoires attractifs aux populations étrangères qui ne sont pas les mêmes (les pôles régionaux et frontaliers). Enfin, les EPCI ruraux n'apparaissent pas comme exclus de ces échanges, en raison notamment du poids de l'agriculture et de certaines industries dans les échanges internationaux.

Autre constat, il ne semble exister aucune corrélation entre les 3 mécanismes (personnes, revenus et emplois) : le bon niveau d'échanges d'un EPCI avec le monde dans le domaine démographique (capacité à attirer des populations étrangères) ne préjuge pas d'un haut niveau d'emplois universels. Les pôles métropolitains attirent davantage d'étrangers que les autres EPCI, mais sont indubitablement sous dotés en emplois universels d'activités rares (G4) et l'évolution n'est pas favorable (surtout pour Dijon). Les pôles urbains et médians présentent un meilleur bilan sur ces emplois d'activités rares (G4), mais sont moins bien placés dans les emplois d'activités courantes (G3).

Les seuls EPCI qui entretiennent des échanges plus intenses avec l'étranger que les autres dans les 3 domaines (démographie, revenus, emploi), sont les EPCI frontaliers. Mais ici encore, on pourrait questionner à la fois les raisons de cette intensité (proximité de frange ou « sur attractivité » générale) et le sens des dernières évolutions. Par exemple, les emplois universels rares (G4) s'y raréfient davantage que dans les pôles métropolitains, urbains et même médians.

Conclusion : à l'échelle de l'EPCI, il n'existe pas vraiment d'un côté des territoires connectés au monde et de l'autre des territoires qui en seraient isolés, avec entre les deux, une armature pyramidale. La connexion de la région avec le monde ressemble davantage à une coopération assez complémentaire, avec des territoires qui ont des activités connectées (dont le rural), d'autres qui fournissent leur main d'œuvre (navetteurs), avec ceux qui attirent des étrangers et enfin peut-être une 4ème catégorie qui y contribue sous d'autres formes (paysages, patrimoine culturel, image de marque…).

Les choses seraient-elles différentes si on avait travaillé à l'échelle de l'Aire urbaine ? Rien n'est moins sûr. Des travaux complémentaires menés avec Philippe FROCRAIN ont montré que les carences des pôles régionaux (métropolitains en l'occurrence) sur les emplois universels sont courantes à l'échelle des aires urbaines en France. Pour notre région, il suffit d'ailleurs de constater que les couronnes de pôles ne rééquilibreraient pas du tout le taux d'emplois universels (G3 et G4).

1. Intensité d'échanges des 116 EPCI avec l'extérieur proche de la région (France et Suisse)

Une armature régionale incomplète.

Le tableau des échanges des EPCI avec le « système France » et la suisse frontalière offre ici encore le tableau d'une organisation complexe du territoire. Le sommet de l'armature constitué des deux ex-capitales régionales pointe sans s'imposer : Dijon et Besançon attirent mieux les populations françaises extérieures à la région, sont assez bien connectées aux bassins d'emplois hors région (surtout Dijon) et les revenus de la fonction publique ou assimilées pèsent davantage qu'ailleurs (en particulier pour Besançon), mais elle ne présentent pas une intensité d'échange avec l'extérieur de la région qui feraient de ces agglomérations les deux portes d'entrée principales à la région.

A l'étage inférieur, mêmes difficultés à adopter une lecture pyramidale : l'attractivité démographique et la connexion à des bassins extérieurs semble bien davantage déterminées par la position géographique de l'agglomération que par son statut ou sa taille. A l'échelle du dessous, dans des pôles urbains et médians qui sont censés offrir une gamme de services de proximité, la part des revenus de la fonction publique est très inférieure à celle des deux pôles régionaux. Sans doute à la fois les effets de la péri-urbanisation (les revenus de la fonction publique pèsent lourdement dans ceux des couronnes de pôles), mais aussi du fait que l'emploi marchand (en particulier universels G3 et G4) y est plus représenté qu'ailleurs.

Les couronnes des pôles entretiennent très peu d'échanges avec l'extérieur de la région. Leurs habitants ne travaillent quasiment pas hors de la région et très peu de nouveaux habitants venant de l'extérieur de la région viennent les habiter directement. En revanche, un destin économique semble émerger : l'économie de ces territoires se spécialise dans les activités universelles relativement courantes (G3). Comme si ces activités quittaient les pôles régionaux (desserrement) et urbains (perte de poids). Une dynamique très différente des emplois universels rares (G4) qui résistent principalement dans les pôles urbains et médians. Par ailleurs, on voit enfin apparaître une différence réelle entre le rural relié et autonome. Le relié (50 % des actifs travaillent hors de l'EPCI) est assez proche du profil des couronnes de pôle. Le rural autonome est plus attractif pour les populations extérieures et plus dépendants des flux de redistribution.

2. Intensité d'échanges des 116 EPCI avec les territoires de la région

Les échanges à l'intérieur de la région pèsent lourdement sur les dynamiques locales

L'échange de flux qui s'opère entre les EPCI de la région semblent dessiner une cristallisation du territoire régional en deux zones.

Les mouvements de population tout d'abord. Ils offrent le tableau de dynamiques extrêmement lisibles : les territoires qui attirent les populations régionales sont les couronnes de pôles et dans une moindre mesure, le rural relié et le frontalier. Les pôles urbains, médians et le rural autonome ne sont pas des territoires attractifs pour les populations de la région. Territoires « où l'on vient » et « d'où l'on part » se rendent lisibles pour des flux internes de population qui constituent 60 % des déplacements d'un EPCI à l'autre. Cette distinction échappe à l'idée répandue d'une concentration des populations dans les plus grandes villes : il y a différentes typologies de territoires attractifs pour les populations régionales.

En matière de services à la population, les pôles médians ne présentent plus vraiment une densité d'emplois régionaux (G2), qui justifierait qu'on les distingue comme des pôles d'équilibre au niveau régional et surtout, l'évolution y est rarement favorable. Les pôles médians ne possèdent plus de capacité de rayonnement au-delà d'un bassin de vie local. Le service spécialisé aux habitants qu'il soit public ou privé, est concentré dans les pôles régionaux et urbains. Enfin, sur ce critère spécifique du niveau d'emplois régionaux (G2), rural autonome et relié sont logés à la même enseigne, avec des niveaux de densité à la fois plus faibles et des évolutions défavorables.

Par rapport à l'image d'une armature pyramidale qui déterminerait la circulation des flux d'échanges entre les territoires à l'intérieur de la région (pôles régionaux, pôles urbains, pôles médians, rural), les flux que nous mesurons livrent un autre tableau. Les échanges infra – régionaux renforcent les couronnes lorsqu'on parle des échanges de population et confortent les pôles régionaux et urbains au détriment des pôles médians lorsqu'on parle de fournir des emplois de services. Une sorte de dualisation du territoire : attractifs / peu attractifs et serviciel / peu serviciel.

Enfin, ces échanges internes à la région entre les EPCI pèsent très lourdement sur le bilan général d'un EPCI. 60 % des arrivées de population dans un EPCI sont des habitants en provenance de la région. Un déterminisme des relations locales qui pèse encore plus lourd si l'on ajoute les échanges avec le voisinage.

3. Intensité d’échanges des 116 EPCI avec les territoires voisins (moins de 50 km)

Les échanges de grande proximité, la mécanique la plus déterminante ?

Qui pourvoit de l’emploi aux EPCI voisins ? Il s’agit là d’une donnée très lisible qu’on appuie sur la densité totale de l’emploi : les pôles régionaux, urbains, médians et le rural autonome ont un nombre d’emplois par habitant supérieur à la moyenne régionale. Ils sont en général, pourvoyeurs d’emplois pour leurs voisins, ou au minimum, relativement indépendants dans leur capacité à répondre aux besoins de services de leurs populations (rural autonome). Le taux de navetteurs donne le même renseignement, de façon inversée. En fait, tout se résume à une expression simple : certains EPCI pourvoient leurs voisins en emplois, d’autres en main d’œuvre. Les pourvoyeurs sont surtout les pôles régionaux, urbains et, dans une moindre mesure les pôles médians. Ce qu’on appelle l’armature régionale trouve son expression dans les échanges de grande proximité.

Même question sur les services : la densité des emplois de proximité (G1, 60 % de l’emploi total de la région) est importante dans les pôles urbains, médians et certains territoires ruraux. Ces EPCI occupent une place centrale dans leur environnement en pourvoyant des services de proximité et en offrant aussi des emplois sur ces services aux territoires alentours. Dans cette armature de services de grande proximité, les pôles régionaux n’occupent pas une place surdimensionnée.

Enfin, la complémentarité territoriale entre les fonctions de pourvoyeur d’emploi et de main d’œuvre est ici bien illustrée. Certains territoires fournissent des services et font bénéficier leurs habitants de revenus dits « présentiels ». D‘autres fournissent de la main d’œuvre et bénéficient du revenu des navetteurs. Dans ce tableau des 116 EPCI, le phénomène de vases communicants est quasi exclusivement binaire. On est soit l’un soit l’autre. Sauf les pôles médians qui sont sous dotés dans les deux tableaux. Ce qui est certainement l’une des explications les plus robustes à l’analyse de leur crise spécifique.

Conclusion de la partie 2

Chaque EPCI pourrait appréhender son développement via 4 niveaux d'échange : monde – France – région – voisinage

Il est évident que l'exercice devra être approfondi avec d'autres données. L'approche que nous avons présentée reste incomplète et le restera longtemps même si nous comptons bien continuer à l'enrichir dans les prochaines années avec les partenaires. Mais ce qu'il faut retenir aujourd'hui est ailleurs. Le jeu qu'un EPCI a dans les mains ne se résume pas à une seule carte, fût-elle un atout. Chaque situation locale sanctionne la qualité des échanges du territoire dans les 4 dimensions de cet échange. Comment l'EPCI échange-t-il avec le monde ? Le pays ? La région ? Ses voisins ? Et seulement la combinaison de ces 4 dimensions qui doit constituer la base d'une stratégie à inventer, comme un joueur avec les cartes de chaque « couleur ». Les atouts sont peut-être faibles dans un périmètre, mais peuvent être meilleurs dans un autre. Les carences dans un domaine déterminent le jeu dans un autre. C'est comme ça que certains joueurs parviennent à gagner avec une main parfois faible.

Si cet exercice ne devait servir qu'à une seule chose, ce serait donc à mieux comprendre ce que chacun a en main et élaborer la meilleure stratégie possible : se positionner sur les échanges avec les voisins ? Tenter de capter des dynamiques qui viennent de l'extérieur de la région ? S'inscrire dans les flux qui viennent de l'étranger ? Pour jouer sa partie, un EPCI doit bien analyser le potentiel des cartes qu'il a en main (de toutes les cartes) et définir les meilleures conditions pour en tirer profit.

Le projet poursuivi par la Direction de la Prospective et des Démarches Partenariales consiste à donner les moyens à chaque territoire de tester les hypothèses à 2050, en rassemblant les données disponibles et en les croisant avec celles qui peuvent faire sens. Nous proposons de mettre à disposition un diagnostic à l'échelle de chaque EPCI, en décomposant avec ses représentants, à la fois les dynamiques qui le traversent (démographie, emplois, revenus, centralités) et en recomposant le jeu qu'il peut engager sur chacun des 4 tableaux de l'échange. Nous leur proposons enfin de tester les types de stratégies qu'il pourrait élaborer avec elles sur un outil de simulation.

CONCLUSION GENERALE

Juillet 2020

Martin Vannier,
Professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est)

La région Bourgogne-Franche-Comté est, maintenant que la Champagne-Ardenne a été fusionnée avec la Lorraine et l'Alsace dans le Grand Est, actuellement la région de France métropolitaine la moins dynamique selon les indicateurs élémentaires en usage que sont la croissance de la population et celle de l'emploi. Durant les 30 ans (une génération) qui séparent de la date symbolique du mi-siècle, qu'est-ce qui pourrait changer la trajectoire de cette région, globalement en panne d'attractivité ? D'où peut venir une nouvelle donne en Bourgogne-Franche-Comté d'ici 2050 ? Pour bien saisir la nature et la portée des pistes ouvertes par les études qui viennent d'être restituées, il faut revenir sur cette notion de « nouvelle donne », choisie pour les réunir.

Nouvelle(s) donne(s) ?

« Nouvelle(s) donne(s) » est la traduction du fameux New Deal rooseveltien de 1932, référence lourde de sens. Un Deal, c'est une donne, au sens d'une offre ou d'une distribution de facteurs économiques, financiers, sociaux, environnementaux, et c'est aussi un accord, un engagement, un contrat. S'il y a nouvelle donne, c'est non seulement parce que quelque chose change – qu'il faut dévoiler – se redistribue ou peut se redistribuer autrement (des populations, des emplois, des revenus, des services, pour reprendre les quatre termes de ce recueil), mais aussi parce que sont proposés sur ces bases un nouveau contrat politique et avec lui un nouveau contrat social, qui engagent les parties prenantes. C'est le double sens du terme qui fait sa force, parce qu'il parle à la fois d'une transformation en cours et d'une ambition politique et sociale pour la bonifier.

Les divers travaux d'analyse ici réunis traitent de dynamiques territoriales au sein de la région : c'est la nouvelle donne au sens de la transformation en cours. Un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable (SRADDET) vient d'être adopté : est-il l'expression d'une nouvelle donne au sens de l'ambition politique et sociale cette fois ? Si oui, il aurait été utile de relier la nouvelle donne en termes analytiques qu'est cette synthèse, avec la nouvelle donne en termes politiques, qu'est le SRADDET. Si non, il faut le dire clairement, car la connaissance approfondie des dynamiques territoriales de la Bourgogne Franche Comté ne suffira pas à infléchir par sa seule puissance cognitive la trajectoire menaçante du déclin.

L'outil de connaissances que commence à esquisser ce premier recueil d'études est d'ailleurs fondé sur deux convictions profondément politiques et relativement explicites : il faut reconsidérer et redéfinir la richesse – selon les termes de Patrick Viveret – ainsi que l'attractivité qu'elle génère le cas échéant, et s'extraire d'une pensée dominante du développement territorial qui laisse trop de perdants sur sa route ; et il faut comprendre les territoires par les relations proches et lointaines qu'ils établissent entre eux et au-delà d'eux, parce que c'est de ce système de relations que vient, et viendra toujours plus, le développement.

Ces deux fondamentaux rebattent les cartes : non seulement celles de la connaissance, comme le montre bien l'exigeant travail restitué, en particulier le chapitre 3 et la 2ème partie, mais aussi celles de la représentation et de la constitution politiques des territoires. Ce que montrent les analyses de la division spatiale du travail (chapitre 3) et des types d'interaction entre territoires (2ème partie), c'est qu'en dépit de son intérêt cartographique, la marqueterie des 116 EPCI désignés comme étant les territoires de la Bourgogne Franche Comté est largement dépassée par les phénomènes qui les concernent. Elle fait une maille commode pour l'analyse, mais de tout évidence pas la maille qui conviendrait pour un New Deal à l'échelle de la région.

Des catégories aux systèmes

Le SRADDET ne s'y est d'ailleurs pas trompé qui appelle de ses vœux l'affirmation de territoires intercommunautaires, comme les PETR, les SCoT, les PNR ou les pôles métropolitains, qui ont la vertu de commencer à identifier des systèmes territoriaux et non plus simplement des catégories territoriales. C'est-à-dire en somme plutôt une Bourgogne Franche Comté à 30, qu'une Bourgogne Franche Comté à 116.

Les systèmes assemblent les territoires, tandis les catégories les distinguent et finissent immanquablement par les opposer. Un système territorial, c'est un ensemble de villes de tailles différentes et leurs campagnes aux fonctions complémentaires. A l'inverse, y a-t-il vraiment encore beaucoup à apprendre d'une France, ou d'une Bourgogne Franche Comté, dont la lecture est divisée en strates de villes et niveaux de ruralité ? Tous les travaux ici réunis montrent pourtant la fonction structurante des circulations entre les entités en question, qu'il s'agisse d'habitants, de valeur ajoutée ou de revenus. D'autres approches, notamment celles des ressources écosystémiques, de leurs cycles, du métabolisme territorial, le souligneraient avec plus de force encore.

Dans le monde encore en croissance extensive de la deuxième moitié du 20ème siècle, on a pu s'habituer à des « nouvelles donnes » limitées, consistant en un jeu de balancier en faveur de telle ou telle catégorie de territoires, en fonction de leurs capacités de lobby : un coup le rural, un coup l'urbain, un coup les petites, un coup les grandes villes. Le dernier mouvement étant réputée trop favorable aux métropoles, la nouvelle donne suivante serait la revanche des campagnes. Mieux encore : la pandémie de COVID 19 dicterait ce nouvel épisode.

Le clivage autour des métropoles, qui, depuis la loi MAPTAM, a réactivé partout en France une très ancienne méfiance et un dédain réciproques entre villes et campagnes, est-il ici le bon point de départ pour penser une nouvelle donne ? En Bourgogne Franche Comté, les deux premiers pôles urbains sont respectivement 27ème et 44ème agglomérations françaises. Comme aspirateurs dévorants des territoires périphériques, convenons qu'il y a mieux – ou pire. Dijon règne sur la majeure partie de la Côte d'Or, c'est entendu. Mais cela ne résume pas tout le problème de la région Bourgogne Franche Comté.

D'ici 2050

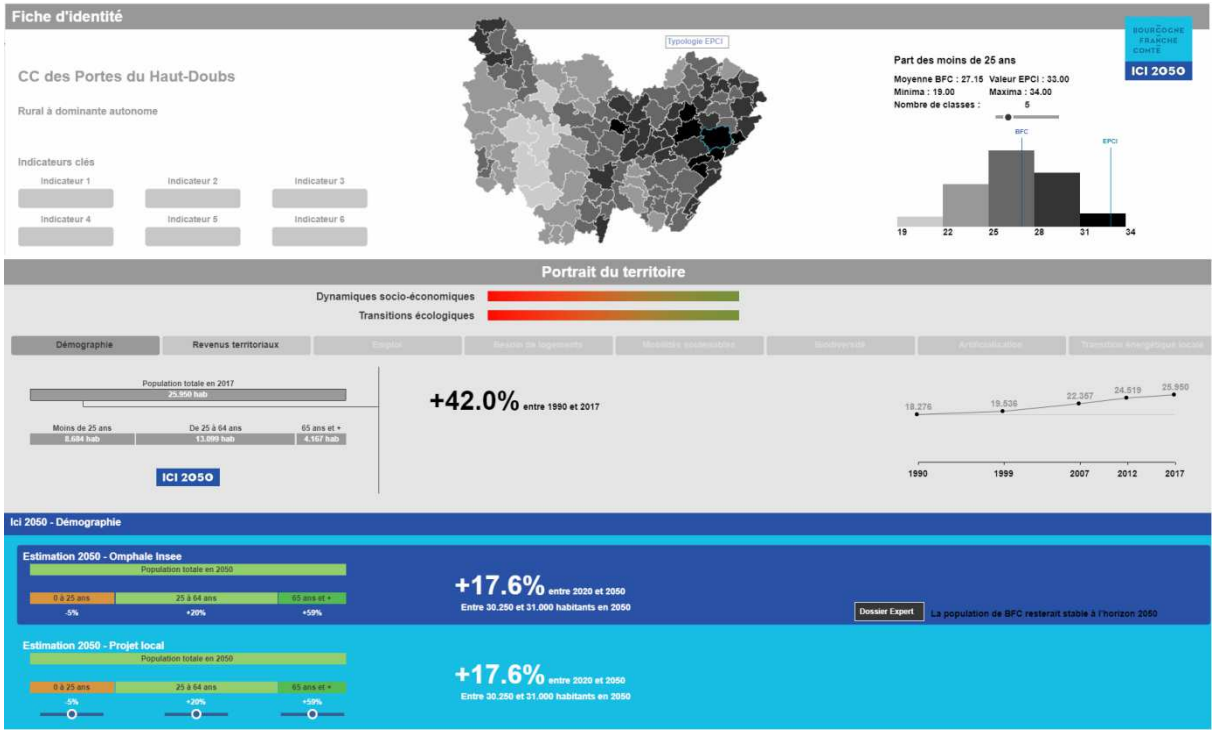
Dans le monde du 21ème siècle dont on commence à comprendre les nouvelles lignes du développement, les régions vivantes seront probablement celles qui sauront organiser de systèmes de territoires capables de combiner leurs ressources, de prendre place dans des systèmes plus amples encore, mais de ne pas en dépendre trop fortement. Ni dilués dans une mondialisation déterritorialisée, ni enfermés dans le mythe de l'autonomie locale, les systèmes de territoires les plus viables seront des constructions spécifiques à chaque contexte proposant leur compromis entre le global et le local. La Bourgogne Franche Comté a tout ce qu'il faut pour aller en ce sens.

La nouvelle donne serait alors la reconnaissance, y compris politique, de ces systèmes, leur identification par des études comme celles rassemblées ici, leur mise en capacité d'agir par des cadres fédératifs, et leur soutien par des politiques régionales. Nul doute que la mise en chantier et l'accomplissement de cette nouvelle donne soit à l'échelle d'une génération. C'est aussi le temps qu'il a fallu au New Deal pour porter ses fruits.

EPILOGUE : ENGAGER UNE DEMARCHE DE PROSPECTIVE TERRITORIALE

Participer à une session de travail dédiée à mon EPCI, avec ICI 2050.

Les « nouvelles donnes » permettent de prendre connaissance d'un ensemble méthodologique et thématique intégré dans « Ici 2050 », un outil de dialogue avec les territoires. Cet outil, élaboré en interne au service Prospective de la Région, doit permettre d'accompagner les territoires dans la compréhension de leurs dynamiques territoriales au travers de grands prismes (revenus, démographie, environnement…). Chacun de ces prismes intègre des informations qui se croisent les unes aux autres dans une vision systémique du territoire. La représentation visuelle (graphiques et cartes) permettra une mise en relation avec des couches issues d'analyses prospectives croisées sur le territoire et son voisinage. Cela donnera aux acteurs la possibilité de regarder leur territoire sous un autre angle. Ce regard portera une vision prospective forte car si « Ici 2050 » comporte des données du présent et du passé permettant de bien comprendre le temps actuel, il intègre également des projections qui permettent de tester différents scénarios de développement en 2050, dans chaque territoire.



ANNEXES

Annexe 1 : Liste des 116 EPCI de la Région Bourgogne-Franche-Comté et leur classement dans la typologie construite avec l'Insee.

	EPCI 2019	Population 2016
Pôle régional	Dijon Métropole	251897
Pôle régional	CA du Grand Besançon	193187
Pôle urbain	CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	52379
Pôle urbain	CA du Grand Dole	54171
Pôle urbain	CA Pays de Montbéliard Agglomération	139989
Pôle urbain	CA de l'Auxerrois	68187
Pôle urbain	CA Grand Belfort	105041
Pôle urbain	CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	75375
Pôle urbain	CA ECLA (Espace Communautaire Lons Agglomération)	34291
Pôle urbain	CA de Nevers	65942
Pôle urbain	CA de Vesoul	32350
Pôle urbain	CU Le Creusot Montceau-les-Mines	95094
Pôle urbain	CA Le Grand Chalon	113920
Pôle urbain	CA du Grand Sénonais	58729
pôle médian	CC Haut-Jura Saint-Claude	20975
pôle médian	CC Val de Gray	20535
pôle médian	CC Avallon, Vézelay, Morvan	19217
pôle médian	CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	11266
pôle médian	CC Loire, Vignobles et Nohain	25755
pôle médian	CC Champagnole Nozeroy Jura	22579
pôle médian	CC Mâconnais - Tournugeois	15732
pôle médian	CC Entre Arroux, Loire et Somme	23051
pôle médian	CC du Grand Autunois Morvan	36298
pôle médian	CC La Clayette Chauffailles en Brionnais	15271
pôle médian	CC Bresse Louhannaise Intercom'	28446
pôle médian	CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura	22036
pôle médian	CC du Pays Châtillonnais	20165
pôle médian	CC du Pays d'Alésia et de la Seine	7610
pôle médian	CC du Montbardois	10986
pôle médian	CC du Pays de Lure	19706
pôle médian	CC du Pays de Luxeuil	15072
pôle médian	CC de l'Agglomération Migennoise	15017
pôle médian	CC du Jovinien	21639
pôle médian	CC du Sud Territoire	23610
Couronne d'un pôle	CC de la Plaine Dijonnaise	22067
Couronne d'un pôle	CC Ouche et Montagne	10666
Couronne d'un pôle	CC Forêts, Seine et Suzon	6902
Couronne d'un pôle	CC Saône Doubs Bresse	12179
Couronne d'un pôle	CC du Pays de Montbozon et du Chanois	6559
Couronne d'un pôle	CC du Triangle Vert	11048
Couronne d'un pôle	CC Terres de Saône	13343
Couronne d'un pôle	CC du Val Marnaysien	14190
Couronne d'un pôle	CC Amognes Coeur du Nivernais	8687

Couronne d'un pôle	CC Loue-Lison	25268
Couronne d'un pôle	CC Les Bertranges	19963
Couronne d'un pôle	CC des Deux Vallées Vertes	16386
Couronne d'un pôle	CC des Vosges du Sud	15438
Couronne d'un pôle	CC Norge et Tille	15790
Couronne d'un pôle	CC Bresse Haute Seille	19102
Couronne d'un pôle	CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	29798
Couronne d'un pôle	CC Auxonne Pontailler Val de Saône	23406
Couronne d'un pôle	CC Tille et Venelle	4980
Couronne d'un pôle	CC Porte du Jura	10566
Couronne d'un pôle	CC Mirebellois et Fontenois	12617
Couronne d'un pôle	CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	13519
Couronne d'un pôle	CC Rives de Saône	20705
Couronne d'un pôle	CC du Doubs Baumois	16074
Couronne d'un pôle	CC Jura Nord	11582
Couronne d'un pôle	CC de la Plaine Jurassienne	9274
Couronne d'un pôle	CC Loire et Allier	7194
Couronne d'un pôle	CC des Combes	7663
Couronne d'un pôle	CC du Pays Riolais	12524
Couronne d'un pôle	CC Sud Côte Chalonnaise	11479
Couronne d'un pôle	CC de la Vanne et du Pays d'Othe	8722
Couronne d'un pôle	CC du Gâtinais en Bourgogne	17453
Couronne d'un pôle	CC Yonne Nord	24568
Frontalier	CC du Pays de Maîche	18686
Frontalier	CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs	15721
Frontalier	CC de Montbenoît	7586
Frontalier	CC du Grand Pontarlier	26976
Frontalier	CC du Val de Morteau	20463
Frontalier	CC du Plateau de Russey	6478
Frontalier	CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (Cfd)	5949
Frontalier	CC du Haut-Jura (Arcade)	9400
Frontalier	CC La Grandvallière	5365
Frontalier	CC de la Station des Rousses-Haut Jura	7030
Rural à dominante autonome	CC Le Grand Charolais	37665
Rural à dominante autonome	CC de Puisaye-Forterre	36457
Rural à dominante autonome	CC des Portes du Haut-Doubs	25869
Rural à dominante autonome	CC Sud Nivernais	21405
Rural à dominante autonome	CC de la Haute Comté	18120
Rural à dominante autonome	CC Le Tonnerrois en Bourgogne	16475
Rural à dominante autonome	CC des Terres d'Auxois	15903
Rural à dominante autonome	CC Bazois Loire Morvan	15671
Rural à dominante autonome	CC du Clunisois	13815
Rural à dominante autonome	CC Morvan Sommets et Grands Lacs	12620
Rural à dominante autonome	CC Tannay-Brinon-Corbigny	9902
Rural à dominante autonome	CC des Quatre Rivières	9651
Rural à dominante autonome	CC des Hauts du Val de Saône	8694
Rural à dominante autonome	CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche	8564
Rural à dominante autonome	CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	7932

Rural à dominante autonome	CC du Pays Arnay Liernais	7256
Rural à dominante autonome	CC de Marcigny	6233
Rural à dominante autonome	CC de Saulieu	5410
Rural à dominante relié	CC Serein et Armance	24315
Rural à dominante relié	CC Terres de Bresse	22184
Rural à dominante relié	CC du Pays d'Héricourt	21021
Rural à dominante relié	CC Chablis Villages et Terroirs	15203
Rural à dominante relié	CC Rahin et Chérimont	11983
Rural à dominante relié	CC Entre Saône et Grosne	11346
Rural à dominante relié	CC de l'Aillantais	10425
Rural à dominante relié	CC Bresse Revermont 71	9865
Rural à dominante relié	CC du Val d'Amour	9183
Rural à dominante relié	CC des 1000 Étangs	8641
Rural à dominante relié	CC du Pays de Villersexel	7934
Rural à dominante relié	CC du Serein	7497
Rural à dominante relié	CC Jura Sud	6979
Rural à dominante relié	CC Petite Montagne	6655
Rural à dominante relié	CC Bresse Nord Intercom'	6535
Rural à dominante relié	CC Altitude 800	6278
Rural à dominante relié	CC des Monts de Gy	6152
Rural à dominante relié	CC de la Région d'Orgelet	5704
Rural à dominante relié	CC du Pays des Lacs	5625
Rural à dominante relié	CC du Nivernais Bourbonnais	5574
Rural à dominante relié	CC du Pays de Sancey-Belleherbe	5488
Rural à dominante relié	CC du Canton de Semur-en-Brionnais	5196

Annexe 2 : Méthode de détermination des emplois G1, G2, G4 et G4. (Insee 2020)

Analyse de la distribution de l'emploi en NAF700 par zone d'emploi

Les travaux de Frocrain & Giraud sur la question des emplois abrités et exposés, constituent le point de départ de cette étude. La nomenclature qu'ils proposent, basée sur les regroupements de la nomenclature d'activité 2008, a pour objectif de dépasser l'idée largement répandue que les activités exposées à la concurrence étrangère correspondent aux secteurs primaires et secondaires, supposant implicitement que les services sont non-échangeables.

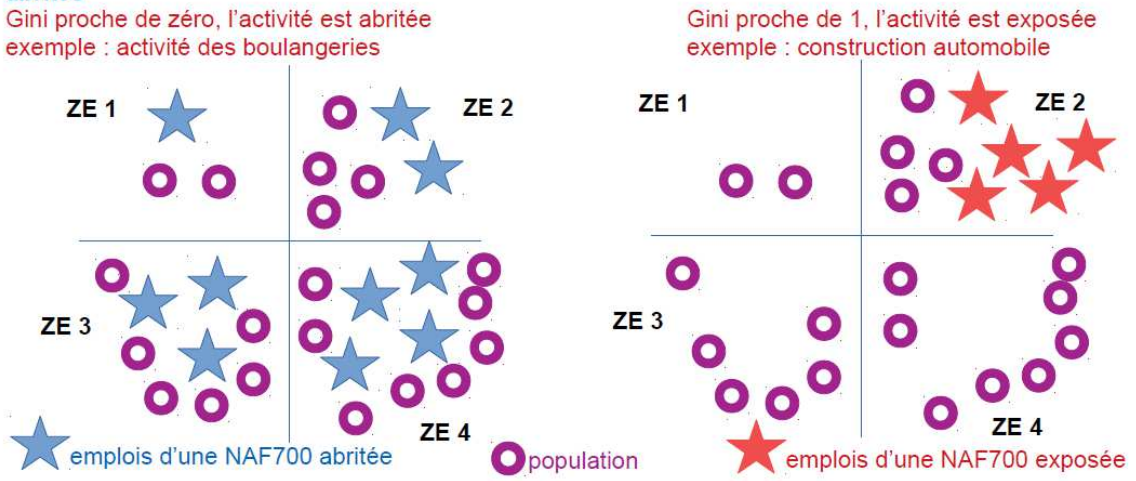
D'après leurs travaux, le **secteur exposé** correspond aux activités de biens et de services pouvant être produits dans un pays/territoire et consommées dans un autre. Dans le cas particulier du tourisme, ce sont les consommateurs étrangers qui se déplacent. Ainsi les emplois du secteur exposé sont en concurrence avec des emplois situés dans d'autres pays. Ces emplois tendent à se concentrer géographiquement afin de profiter d'économies d'échelle, de l'accès aux infrastructures de transport ou à certaines matières premières. À l'inverse, le **secteur abrité** produit pour satisfaire exclusivement la demande intérieure/locale. Les emplois de ce secteur ne sont en concurrence qu'avec des emplois implantés dans le même pays, voire dans la même ville. Ces activités sont spatialement beaucoup plus dispersées que les activités exposées, puisqu'elles servent à des clients locaux. Elles ont tendance à suivre la répartition de la population et des revenus.

Pour mesurer la propension qu'à une activité à se disperser ou à se concentrer sur certains territoires, l'**indice de Gini** est l'indicateur adapté.

Les travaux de Frocrain et Giraud ont permis de mesurer la répartition des emplois au niveau des divisions de la NAF (88 postes) (données du recensement de la population 2012) en fonction de la demande adressée (données de la comptabilité nationale – RP – Filosofi). Elle a permis de produire la nomenclature des activités exposées et abritées en annexe 1. La difficulté de cette méthode pour le niveau régional, notamment quand on observe l'activité des intercommunalités, est que la NAF88 paraît encore trop agrégée. Certaines classes sont affectées à tort dans la même catégorie que leur division ce qui pose problème quand on analyse de petits territoires, avec peu d'emplois. On pourra citer l'exemple classique des boulangeries, classées comme « exposées à la concurrence » car il s'agit d'une activité de la division « 10. Fabrication de produits alimentaires » qui est globalement une activité exposée.

La méthode proposée ci-dessous a pour objectif de fournir une nomenclature des emplois exposés/abrités basée sur un niveau plus fin de la NAF. Les calculs réalisés par Frocrain et Giraud n'ont pas pu être reproduits à l'identique car les données de la comptabilité nationale ne sont pas disponibles à un niveau plus détaillé qu'à 88 postes. De ce fait, le calcul de l'indice de Gini a été ici simplifié, et réduit à l'estimation de la répartition des emplois simplement par rapport à la population. Par rapport à l'approche de Frocrain et Giraud, il ne prend plus compte l'hétérogénéité spatiale de la consommation des entreprises, mais seulement celle des ménages. Pour chaque sous-classe de la NAF (732 postes), la répartition des emplois correspondants a donc été étudiée selon la population des ZE.

Lien entre répartition spatiale des emplois et de la population, indice de Gini, emplois exposés et abrités



Ce calcul permet de mesurer très simplement le lien qu'à une activité avec la population locale. Il permet de déterminer les activités qui sont complètement dépendantes de la présence d'habitants. Inversement, il permet de repérer les activités qui se développent indépendamment de la démographie, donc liées à d'autres facteurs, purement logistiques et économiques.

Répartition des activités de la NAF700 en 4 classes

Les indices de Gini obtenus pour les 732 sous-classes de la NAF ont été répartis en 4 groupes tenant compte de la distribution des valeurs (méthode de découpage en classe selon Jenks et kmeans convergentes).

Le 1er groupe réunit les activités dont le Gini est faible (inférieur à 0,34), ce qui signifie que pour ces activités, la répartition de l'emploi est très proche de celle de la population. On peut considérer que ce groupe réunit des activités totalement « abritées ». Elles représentent près de 650 000 emplois en Bourgogne-Franche-Comté, avec en tête au niveau NAF732, les emplois de fonction publique générale, l'enseignement primaire et secondaire, les hypermarchés et supermarchés, la restauration traditionnelle, l'action sociale, les salons de coiffures, les boulangeries.

Ce 1er groupe concentre les activités destinées à satisfaire exclusivement les consommateurs locaux. L'évolution des emplois appartenant à cette catégorie est un bon baromètre pour juger des retombées économiques liées à la consommation de la population dans un territoire.

Le 2e groupe réunit des activités qui sont encore souvent liée à la présence de population, donc davantage abritée qu'exposées, mais correspondent à des activités plus « rares » pour certains territoires. On peut citer l'enseignement supérieur, les cabinets d'architecture, les transports ferroviaires, l'hôtellerie. Dans cette classe, apparaissent deux types d'activités de l'industrie manufacturière, celles liées à la fabrication de produits métalliques hors machines et équipements et à l'imprimerie. Cette classe regroupe 200 000 emplois en Bourgogne-Franche-Comté.

Ce deuxième groupe est le plus difficile à analyser. Il regroupe davantage des emplois liés à un certain niveau de service pour sa population et pour les populations environnantes. Il sera davantage présent dans les grandes intercommunalités. Il correspond à des emplois abrités « rares ». Il peut difficilement être assimilés à un groupe d'emplois exposés.

Le 3e groupe réunit des activités davantage exposées, peu liées à la présence de la population. La plupart des activités agricoles entrent dans cette catégorie, notamment l'élevage de bovins, la culture céréalière. La moitié des activités de l'industrie manufacturière sont présentes dans cette classe, notamment les équipementiers de l'automobile et l'industrie pharmaceutique. Le commerce de gros y est présent. Pour l'administration, les services de la défense font également partie de cette classe.

Le 4e groupe concentre les activités les moins liées à la présence de la population, donc les plus exposées. Les deux plus grandes activités en Bourgogne-Franche-Comté de cette catégorie sont la construction de véhicule automobile et la culture de la vigne. On trouve aussi la sidérurgie, l'horlogerie et plusieurs activités des IIA.

Les 3e et 4e groupe correspondent clairement à des emplois exposés, à différents degré de concentration sur le territoire.

Répartition des emplois au lieu de travail en Bourgogne-Franche-Comté en 2016, selon leur lien à la population et l'activité

A10	Libellé A10	1. Liée à la population ++	2. Liée à la population +	3. Liée à la population -	4. Liée à la population --	Total Résultat
A	Agriculture, sylviculture et pêche	0%	1%	24%	15%	**46 200**
BE	Industrie manufacturière, industries extractives et autres	2%	16%	49%	83%	**179 000**
F	Constrcution	9%	5%	0%	0%	**67 800**
G	Commerce, réparation d'automobile et motocycles	15%	16%	6%	0%	**137 300**
H	Transports et entreposage	4%	11%	1%	1%	**51 100**
I	Hébergement et restauration	4%	6%	0%	0%	**36 400**
J	Information et communication	0%	3%	4%	0%	**12 300**
K	Activités financières et d'assurance	1%	9%	1%	0%	**25 000**
L	Activités immobilières	1%	1%	0%	0%	**11 100**
MN	Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	9%	16%	5%	0%	**96 700**
OQ	Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	51%	9%	8%	0%	**362 900**
RU	Autres activités de services	5%	8%	1%	0%	**49 400**
	Total	**650 700**	**208 300**	**140 100**	**76 400**	**1 075 400**

Source : Insee, recensement de la populaion 2016

Annexe 3 : Identification des sources de revenus de la population des EPCI de Bourgogne-Franche-Comté

Note méthodologique AER BFC – EMFOR BFC Juillet 2020

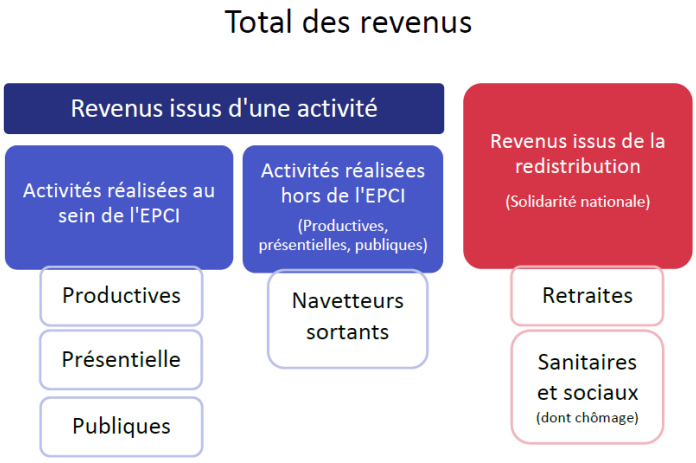
Contexte

Des premiers travaux sur les revenus de la population et leur nature ont été menés par l'AER BFC (2017) et Emfor BFC (2014)[43]. Ils s'inspiraient des travaux de Laurent Davezies et Magali Talandier[44] sur la « théorie de la base », qui distinguent différentes catégories de revenus captés par la population résidant sur un territoire. D'un côté, le secteur basique capte des revenus issus de l'extérieur du territoire. D'un autre, le secteur présentiel répond à la demande locale par la production de biens et services.

Méthode

En 2019, les deux organismes ont mutualisé et ajusté leurs méthodes à l'échelle de 116 EPCI de la région Bourgogne-Franche-Comté. Des solutions alternatives ont été mobilisées pour prendre en considération des changements de sources de données au fil des années ou une inadéquation aux échelles territoriales requises. Cette démarche se veut exploratoire.

De manière synthétique, les revenus des habitants sont classés en 2 catégories principales : les revenus issus d'une activité et ceux issus d'une redistribution (solidarité nationale). Au sein de la première catégorie, sont distinguées les activités réalisées au sein du territoire de l'EPCI et celles réalisées en dehors. En définitive, les revenus basiques sont classés en 6 catégories[45].



[43] Plus précisément, ce sont les structures historiques en Franche-Comté, c'est-à-dire respectivement l'ARD FC et Efigip

[44] TALANDIER, Magali. Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français. 2007. Thèse de doctorat.

[45] L'agencement de ces catégories est différent de celui avancé par Magali Talandier

Sources de données et traitements

Diverses sources publiques (Open Data) ont été retenues : Insee recensement de la population (dont mobilités professionnelles), Insee Filosofi et DGFIP Ircom (revenus), Insee CLAP (sphères économiques), OFS (Office Fédéral de la Statistique, Suisse), DARES DADS (niveaux de salaires), DREES Finess (sanitaire et social)

Un millésime commun à chaque source a été retenu : 2015 peut paraître un peu ancien mais cela n'est pas réellement contraignant du fait de l'inertie du phénomène étudié. De même, une période de 5 ans semble raisonnable pour une prochaine actualisation.

L'élément principal repose sur les revenus fiscaux de référence (revenu net après impôt sur le revenu), connus à l'échelle communale, ce qui permet de reconstituer les EPCI. Les 6 catégories de revenus sont composées de la manière suivante :

- Revenus productifs : revenus des personnes travaillant sur le territoire au sein d'activités en majorité exportatrices (industrie, R&D, agriculture…) ;
- Revenus présentiels : revenus des personnes travaillant sur le territoire au sein d'activités essentiellement au service de la population résidente (service à la personne, commerçants…) ;
- Revenus publics : revenus des employés travaillant sur le territoire au sein des fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière ;
- Revenus des navetteurs sortants : revenus des personnes travaillant hors du territoire au sein d'activités productives, présentielles ou publiques (prise en compte des conditions salariales particulières des travailleurs frontaliers) ;
- Retraites : pensions de retraite (domicile privé ou en hébergement collectif) ;
- Revenus sanitaires et sociaux : indemnités chômage, minimas sociaux, prestations familiales, allocations logement, indemnités journalières (maladie et accident de travail), aides personnalisées à l'autonomie (APA), aides sociales à l'enfance (ASE)…

Annexe 4 : Tableaux détaillés par EPCI des échanges interterritoriaux

Les échanges avec le Monde dans les 116 EPCIs

REGION	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
	Attractivité sur les populations étrangères à la France. (Nombre d'entrants étrangers / population stable de l'EPCI)	Part des Emplois exposés d'activités rares (G4 2016).	Evolution du nb (2006 - 2016)	Part des Emplois exposés d'activités courante (G3 2016).	Evolution du nb (2006 - 2016)	Revenus d'activités productives des habitants, incluant celles des navetteurs hors de l'EPCI.
Moyenne REGION	0,38%	7,10%	-19%	13%	-12%	19,19%
PÔLES REGIONAUX	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
Dijon Métropole	0,74%	2%	-26%	9%	[illegible]	14%
CA du Grand Besançon	0,67%	2%	-15%	[illegible]	[illegible]	14%
PÔLES URBAINS	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	0,25%	[illegible]	-5%	10%	-5%	[illegible]
CA du Grand Dole	[illegible]	[illegible]	-19%	10%	-6%	[illegible]
CA Pays de Montbéliard Agglomération	[illegible]	17%	[illegible]	[illegible]	-6%	[illegible]
CA de l'Auxerrois	0,26%	[illegible]	-14%	8%	-6%	13%
CA Grand Belfort	0,73%	8%	-9%	10%	[illegible]	21%
CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	[illegible]	7%	-8%	7%	-14%	[illegible]
CA Ecla (Espace Communautaire Lons Agglomération)	0,30%	7%	-5%	7%	[illegible]	13%
CA de Nevers	0,35%	[illegible]	-23%	9%	-14%	11%
CA de Vesoul	0,30%	[illegible]	[illegible]	3%	-39%	13%
CU Le Creusot Montceau-les-Mines	0,27%	[illegible]	-14%	10%	[illegible]	[illegible]
CA Le Grand Chalon	[illegible]	8%	1%	11%	-15%	20%
CA du Grand Sénonais	0,29%	6%	-13%	[illegible]	-13%	[illegible]
PÔLES MEDIANS	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CC Haut-Jura Saint-Claude	[illegible]	6%	-44%	[illegible]	[illegible]	[illegible]
CC Val de Gray	0,27%	[illegible]	-20%	14%	-9%	18%
CC Avallon, Vézelay, Morvan	0,22%	10%	-22%	11%	-3%	17%
CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	0,25%	5%	7%	16%	-18%	14%
CC Loire, Vignobles et Nohain	0,29%	8%	3%	[illegible]	-14%	15%
CC Champagnole Nozeroy Jura	0,17%	7%	3%	15%	[illegible]	23%
CC Mâconnais - Tournugeois	0,23%	15%	5%	11%	[illegible]	18%
CC Entre Arroux, Loire et Somme	[illegible]	24%	[illegible]	14%	[illegible]	20%
CC du Grand Autunois Morvan	0,30%	7%	[illegible]	12%	[illegible]	[illegible]
CC La Clayette Chauffailles en Brionnais	[illegible]	8%	-8%	15%	-43%	19%
CC Bresse Louhannaise Intercom'	0,25%	10%	-1%	17%	-10%	20%
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura	0,25%	8%	-2%	18%	-14%	[illegible]
CC du Pays Châtillonnais	0,29%	7%	[illegible]	22%	-12%	[illegible]
CC du Pays d'Alésia et de la Seine	0,37%	5%	[illegible]	16%	-17%	[illegible]
CC du Montbardois	0,25%	21%	1%	11%	-18%	18%
CC du Pays de Lure	0,28%	5%	-2%	15%	-5%	20%
CC du Pays de Luxeuil	0,24%	1%	-52%	27%	-30%	[illegible]
CC de l'Agglomération Migennoise	0,33%	[illegible]	9%	[illegible]	-11%	18%
CC du Jovinien	0,65%	3%	-41%	16%	-31%	18%
CC du Sud Territoire	0,31%	[illegible]	-19%	11%	-29%	34%
COURONNES DE PÔLES	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CC de la Plaine Dijonnaise	0,11%	5%	-45%	11%	-13%	22%
CC Ouche et Montagne	0,16%	8%	57%	[illegible]	-14%	[illegible]
CC Forêts, Seine et Suzon	0,17%	[illegible]	[illegible]	18%	16%	19%
CC Saône Doubs Bresse	0,12%	[illegible]	-50%	20%	-14%	[illegible]
CC du Pays de Montbozon et du Chanois	0,17%	6%	-46%	21%	[illegible]	[illegible]
CC du Triangle Vert	0,09%	2%	-56%	[illegible]	-6%	19%
CC Terres de Saône	0,12%	16%	-10%	10%	-18%	18%
CC du Val Marnaysien	0,06%	[illegible]	-63%	15%	-15%	23%
CC Amognes Cœur du Nivernais	[illegible]	0%	-90%	[illegible]	-6%	13%
CC Loue-Lison	[illegible]	[illegible]	-20%	[illegible]	-4%	20%
CC Loire, Nièvre et Bertranges	0,16%	1%	-63%	11%	[illegible]	13%
CC des Deux Vallées Vertes	0,08%	5%	[illegible]	18%	[illegible]	22%
CC des Vosges du Sud	0,26%	3%	10%	10%	-32%	22%
CC Norge et Tille	0,22%	3%	7%	11%	33%	20%
CC Bresse Haute Seille	0,15%	6%	4%	[illegible]	15%	19%
CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	0,10%	19%	1%	[illegible]	-2%	23%
CC Auxonne Pontailler Val de Saône	0,16%	2%	-57%	27%	-15%	17%
CC Tille et Venelle	0,11%	17%	-57%	28%	44%	[illegible]
CC Porte du Jura	0,17%	5%	52%	26%	[illegible]	19%
CC Mirebellois et Fontenois	0,14%	4%	46%	[illegible]	[illegible]	19%
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	0,23%	8%	-50%	[illegible]	30%	20%
CC Rives de Saône	0,14%	7%	-7%	9%	-21%	20%
CC du Doubs Baumois	0,13%	1%	-5%	25%	16%	20%
CC Jura Nord	0,07%	2%	-69%	14%	-14%	23%
CC de la Plaine Jurassienne	0,10%	4%	68%	15%	[illegible]	18%
CC Loire et Allier	0,08%	16%	33%	21%	[illegible]	21%
CC des Combes	0,18%	2%	[illegible]	[illegible]	-20%	19%
CC du Pays Riolais	0,14%	1%	[illegible]	[illegible]	-2%	22%
CC Sud Côte Chalonnaise	0,33%	18%	22%	8%	-8%	18%
CC de la Vanne et du Pays d'Othe	0,17%	3%	30%	[illegible]	-8%	19%
CC du Gâtinais en Bourgogne	0,13%	2%	272%	27%	-9%	21%
CC Yonne Nord	0,15%	6%	-6%	9%	-34%	18%
FRONTALIERS	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CC du Pays de Maîche	0,38%	9%	-21%	19%	-17%	45%
CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs	1,12%	8%	-16%	14%	-14%	35%
CC de Montbenoît	0,57%	7%	106%	20%	-17%	35%
CC du Grand Pontarlier	0,73%	5%	-14%	11%	-16%	[illegible]
CC du Val de Morteau	1,05%	9%	[illegible]	19%	[illegible]	48%
CC du Plateau de Russey	0,67%	5%	-21%	18%	[illegible]	44%
CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (Cfd)	[illegible]	6%	-48%	32%	57%	34%
CC du Haut-Jura (Arcade)	0,58%	19%	-52%	7%	-58%	33%
CC La Grandvallière	[illegible]	10%	-47%	15%	-3%	30%
CC de la Station des Rousses-Haut Jura	1,01%	[illegible]	24%	11%	-9%	38%
RURAL AUTONOME	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CC du Pays Arnay Liernais	0,10%	9%	57%	25%	-19%	14%
CC de Saulieu	0,16%	3%	698%	27%	24%	[illegible]
CC des Quatre Rivières	0,27%	3%	-40%	20%	[illegible]	24%
CC Sud Nivernais	0,37%	17%	10%	15%	[illegible]	15%
CC de la Haute Comté	0,38%	14%	-15%	17%	-4%	20%
CC Le Tonnerrois en Bourgogne	0,17%	6%	-56%	10%	-30%	13%
CC de Marcigny	0,13%	2%	-41%	21%	[illegible]	18%
CC Bazois Loire Morvan	0,27%	1%	-55%	21%	[illegible]	11%
CC du Clunisois	0,76%	9%	24%	[illegible]	-41%	12%
CC Morvan Sommets et Grands Lacs	0,35%	1%	-69%	18%	-19%	7%
CC Tannay-Brinon-Corbigny	0,17%	3%	-5%	22%	-14%	11%
CC des Terres d'Auxois	0,16%	2%	-40%	[illegible]	[illegible]	14%
CC des Portes du Haut-Doubs	0,29%	3%	-42%	39%	25%	[illegible]
CC de Puisaye-Forterre	[illegible]	2%	[illegible]	21%	-12%	13%
CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	[illegible]	19%	56%	18%	-29%	18%
CC Le Grand Charolais	0,32%	4%	[illegible]	15%	-16%	15%
CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche	[illegible]	1%	-22%	16%	-21%	18%
CC des Hauts du Val de Saône	0,25%	7%	[illegible]	[illegible]	-6%	[illegible]
RURAL RELIE	1.1 Attractivité Résidentielle	2.1a Emplois exposés d'activités rares (G4)		2.1b Emplois exposés d'activités courantes (G3)		3.1 Revenus des habitants dépendant des échanges
CC Serein et Armance	0,35%	20%	-8%	20%	-20%	21%
CC Terres de Bresse	[illegible]	9%	-2%	[illegible]	-14%	23%
CC du Pays d'Héricourt	0,14%	3%	10%	11%	[illegible]	22%
CC Chablis, Villages et Terroirs	0,29%	30%	1%	8%	-14%	[illegible]
CC Rahin et Cherimont	0,12%	1%	-79%	[illegible]	-30%	[illegible]
CC Entre Saône et Grosne	[illegible]	3%	-20%	9%	-12%	18%
CC de l'Aillantais	0,12%	1%	-77%	14%	-33%	[illegible]
CC Bresse Revermont 71	0,43%	1%	-40%	16%	[illegible]	[illegible]
CC du Val d'Amour	0,11%	5%	[illegible]	[illegible]	-6%	[illegible]
CC de la Haute Vallée de l'Ognon	0,22%	22%	0%	14%	-7%	21%
CC du Pays de Villersexel	0,15%	2%	[illegible]	16%	-32%	20%
CC du Serein	[illegible]	2%	25%	17%	-19%	15%
CC Jura Sud	0,32%	1%	63%	44%	-4%	[illegible]
CC Petite Montagne	0,37%	4%	-46%	29%	[illegible]	24%
CC Bresse Nord Intercom	0,39%	2%	-15%	27%	-8%	18%
CC Altitude 800	0,14%	7%	98%	19%	-11%	[illegible]
CC des Monts de Gy	0,05%	10%	8%	18%	-15%	21%
CC de la Région d'Orgelet	0,21%	1%	-18%	29%	-17%	22%
CC du Pays des Lacs	0,21%	4%	[illegible]	33%	13%	20%
CC du Nivernais Bourbonnais	0,10%	1%	16%	20%	-28%	15%
CC du Pays de Sancey-Belleherbe	0,31%	[illegible]	-4%	33%	[illegible]	23%
CC du Canton de Semur-en-Brionnais	0,43%	3%	46%	[illegible]	-17%	19%

Les échanges avec la France dans les 116 EPCIs

REGION	1.2 Attractivité résidentielle	2.2 Connexion aux bassins d'emplois extérieurs à la région	3.2 Revenu des habitants dépendant de la solidarité nationale	
	Attractivité sur les populations Françaises hors région. (Nombre d'entrants de France hors région / population stable de l'EPCI)	Navetteurs qui vont travailler à l'extérieur de la région. (Nb navetteurs hors rég./ total navetteurs hors EPCI)	Part des revenus des habitants (Flux et fonction publique) de la fonciton publique et assimilée.	Revenus issus de flux de la redistribution nationale.
Moyenne REGION	1,75%	21,3%	13,3%	38,6%
PÔLES REGIONAUX				
Dijon Métropole	2,6%	18%	14%	36%
CA du Grand Besançon	2,0%	17%	17%	35%
PÔLES URBAINS				
CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	1,4%	[illegible]	11%	[illegible]
CA du Grand Dole	[illegible]	6%	13%	[illegible]
CA Pays de Montbéliard Agglomération	[illegible]	[illegible]	11%	40%
CA de l'Auxerrois	1,9%	16%	15%	39%
CA Grand Belfort	2,4%	28%	[illegible]	38%
CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	2,8%	74%	13%	39%
CA Ecla (Espace Communautaire Lons Agglomération)	2,0%	11%	13%	41%
CA de Nevers	2,6%	25%	13%	45%
CA de Vesoul	1,1%	[illegible]	14%	41%
CU Le Creusot Montceau-les-Mines	1,0%	15%	10%	46%
CA Le Grand Chalon	1,4%	11%	11%	40%
CA du Grand Sénonais	[illegible]	48%	11%	[illegible]
PÔLES MEDIANS				
CC Haut-Jura Saint-Claude	1,7%	58%	[illegible]	38%
CC Val de Gray	1,1%	6%	11%	[illegible]
CC Avallon, Vézelay, Morvan	[illegible]	13%	[illegible]	45%
CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	1,9%	10%	[illegible]	51%
CC Loire, Vignobles et Nohain	3,0%	55%	11%	48%
CC Champagnole Nozeroy Jura	1,0%	[illegible]	12%	37%
CC Mâconnais - Tournugeois	1,8%	18%	13%	[illegible]
CC Entre Arroux, Loire et Somme	1,6%	22%	10%	48%
CC du Grand Autunois Morvan	1,4%	8%	11%	46%
CC La Clayette Chauffailles en Brionnais	2,8%	64%	10%	47%
CC Bresse Louhannaise Intercom'	1,9%	15%	10%	45%
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura	1,6%	5%	13%	41%
CC du Pays Châtillonnais	1,7%	[illegible]	12%	[illegible]
CC du Pays d'Alésia et de la Seine	1,1%	6%	[illegible]	41%
CC du Montbardois	0,9%	7%	13%	[illegible]
CC du Pays de Lure	1,3%	5%	13%	42%
CC du Pays de Luxeuil	1,7%	12%	11%	46%
CC de l'Agglomération Migennoise	1,8%	7%	11%	47%
CC du Jovinien	[illegible]	18%	[illegible]	47%
CC du Sud Territoire	1,4%	43%	13%	[illegible]
COURONNES DE PÔLES				
CC de la Plaine Dijonnaise	0,8%	2%	17%	[illegible]
CC Ouche et Montagne	1,1%	3%	22%	[illegible]
CC Forêts, Seine et Suzon	1,0%	2%	20%	[illegible]
CC Saône Doubs Bresse	0,9%	2%	13%	37%
CC du Pays de Montbozon et du Chanois	0,5%	3%	20%	37%
CC du Triangle Vert	1,0%	3%	21%	36%
CC Terres de Saône	0,9%	2%	15%	40%
CC du Val Marnaysien	0,9%	2%	22%	[illegible]
CC Amognes Cœur du Nivernais	1,7%	3%	17%	[illegible]
CC Loue-Lison	0,9%	5%	19%	36%
CC Loire, Nièvre et Bertranges	[illegible]	11%	13%	47%
CC des Deux Vallées Vertes	0,5%	3%	12%	40%
CC des Vosges du Sud	1,7%	23%	18%	[illegible]
CC Norge et Tille	1,0%	3%	22%	29%
CC Bresse Haute Seille	1,0%	3%	14%	40%
CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	1,0%	2%	17%	30%
CC Auxonne Pontailler Val de Saône	1,1%	2%	14%	40%
CC Tille et Venelle	1,1%	10%	13%	40%
CC Porte du Jura	[illegible]	25%	13%	[illegible]
CC Mirebellois et Fontenois	0,8%	4%	[illegible]	[illegible]
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	[illegible]	5%	[illegible]	[illegible]
CC Rives de Saône	0,7%	3%	13%	40%
CC du Doubs Baumois	0,7%	2%	14%	40%
CC Jura Nord	0,8%	2%	18%	[illegible]
CC de la Plaine Jurassienne	0,8%	4%	[illegible]	[illegible]
CC Loire et Allier	1,7%	6%	17%	38%
CC des Combes	0,9%	2%	18%	40%
CC du Pays Riolais	0,7%	2%	20%	31%
CC Sud Côte Chalonnaise	1,3%	5%	17%	36%
CC de la Vanne et du Pays d'Othe	2,6%	19%	13%	42%
CC du Gâtinais en Bourgogne	3,6%	48%	[illegible]	38%
CC Yonne Nord	3,6%	63%	[illegible]	38%
FRONTALIERS				
CC du Pays de Maîche	1,0%	71%	9%	21%
CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs	[illegible]	76%	[illegible]	20%
CC de Montbenoît	1,0%	[illegible]	17%	20%
CC du Grand Pontarlier	1,5%	76%	13%	24%
CC du Val de Morteau	1,6%	86%	10%	18%
CC du Plateau de Russey	0,5%	54%	[illegible]	16%
CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (Cfd)	0,9%	43%	12%	23%
CC du Haut-Jura (Arcade)	2,4%	65%	10%	27%
CC La Grandvallière	0,9%	[illegible]	13%	27%
CC de la Station des Rousses-Haut Jura	2,6%	88%	14%	15%
RURAL AUTONOME				
CC du Pays Arnay Liernais	1,1%	2%	13%	47%
CC de Saulieu	1,5%	10%	11%	48%
CC des Quatre Rivières	0,7%	[illegible]	15%	[illegible]
CC Sud Nivernais	2,0%	17%	12%	50%
CC de la Haute Comté	[illegible]	21%	13%	48%
CC Le Tonnerrois en Bourgogne	1,9%	16%	13%	48%
CC de Marcigny	3,0%	55%	13%	[illegible]
CC Bazois Loire Morvan	1,9%	10%	11%	54%
CC du Clunisois	2,4%	17%	14%	[illegible]
CC Morvan Sommets et Grands Lacs	2,5%	12%	[illegible]	54%
CC Tannay-Brinon-Corbigny	2,5%	11%	10%	53%
CC des Terres d'Auxois	1,5%	4%	15%	42%
CC des Portes du Haut-Doubs	1,6%	26%	15%	27%
CC de Puisaye-Forterre	2,4%	22%	12%	50%
CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	[illegible]	20%	[illegible]	41%
CC Le Grand Charolais	2,0%	22%	[illegible]	[illegible]
CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche	1,5%	3%	[illegible]	35%
CC des Hauts du Val de Saône	1,3%	19%	10%	49%
RURAL RELIE				
CC Serein et Armance	1,4%	10%	12%	[illegible]
CC Terres de Bresse	1,3%	12%	13%	41%
CC du Pays d'Héricourt	0,6%	5%	[illegible]	39%
CC Chablis, Villages et Terroirs	1,6%	5%	[illegible]	38%
CC Rahin et Cherimont	0,7%	5%	14%	39%
CC Entre Saône et Grosne	1,4%	6%	16%	38%
CC de l'Aillantais	1,8%	[illegible]	17%	40%
CC Bresse Revermont 71	1,1%	3%	[illegible]	43%
CC du Val d'Amour	1,4%	3%	[illegible]	41%
CC de la Haute Vallée de l'Ognon	1,4%	17%	[illegible]	48%
CC du Pays de Villersexel	0,7%	5%	[illegible]	41%
CC du Serein	1,8%	6%	13%	45%
CC Jura Sud	1,9%	43%	[illegible]	36%
CC Petite Montagne	3,7%	72%	10%	[illegible]
CC Bresse Nord Intercom	1,3%	4%	9%	50%
CC Altitude 800	0,9%	26%	13%	28%
CC des Monts de Gy	0,8%	4%	[illegible]	37%
CC de la Région d'Orgelet	1,6%	5%	[illegible]	38%
CC du Pays des Lacs	[illegible]	6%	[illegible]	39%
CC du Nivernais Bourbonnais	2,5%	22%	13%	47%
CC du Pays de Sancey-Belleherbe	1,1%	13%	9%	38%
CC du Canton de Semur-en-Brionnais	4,2%	62%	[illegible]	42%

Les échanges avec la Région dans les 116 EPCIs

REGION	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
	Attractivité sur les populations de la région. (Nombre d'entrants de BFC / population stable de l'EPCI)	Part des Emplois de chalandise régionale (G2)	Evolution du nb (2006 - 2016)
Moyenne REGION	3,2%	19,4%	-4%

PÔLES REGIONAUX	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
Dijon Métropole	3,6%	26%	-1%
CA du Grand Besançon	3,5%	24%	-1%

PÔLES URBAINS	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	2,8%	24%	-5%
CA du Grand Dole	3,3%	[illegible]	9%
CA Pays de Montbéliard Agglomération	1,7%	17%	0%
CA de l'Auxerrois	3,4%	20%	-10%
CA Grand Belfort	2,5%	24%	-7%
CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	1,6%	21%	2%
CA Ecla (Espace Communautaire Lons Agglomération)	3,9%	16%	-7%
CA de Nevers	2,3%	21%	-8%
CA de Vesoul	4,7%	18%	-6%
CU Le Creusot Montceau-les-Mines	1,7%	19%	-3%
CA Le Grand Chalon	[illegible]	21%	1%
CA du Grand Sénonais	2,4%	17%	-4%

PÔLES MEDIANS	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CC Haut-Jura Saint-Claude	1,8%	17%	[illegible]
CC Val de Gray	3,4%	13%	-2%
CC Avallon, Vézelay, Morvan	2,5%	24%	-9%
CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	2,9%	9%	-33%
CC Loire, Vignobles et Nohain	1,4%	18%	-1%
CC Champagnole Nozeroy Jura	[illegible]	18%	-6%
CC Mâconnais - Tournugeois	3,6%	13%	-20%
CC Entre Arroux, Loire et Somme	2,3%	10%	-31%
CC du Grand Autunois Morvan	2,0%	[illegible]	-16%
CC La Clayette Chauffailles en Brionnais	1,5%	16%	-8%
CC Bresse Louhannaise Intercom'	2,6%	16%	20%
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura	4,2%	17%	5%
CC du Pays Châtillonnais	1,7%	11%	[illegible]
CC du Pays d'Alésia et de la Seine	3,6%	27%	6%
CC du Montbardois	3,8%	10%	-6%
CC du Pays de Lure	4,4%	17%	11%
CC du Pays de Luxeuil	4,1%	13%	12%
CC de l'Agglomération Migennoise	4,1%	23%	5%
CC du Jovinien	3,5%	22%	-3%
CC du Sud Territoire	3,6%	19%	1%

COURONNES DE PÔLES	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CC de la Plaine Dijonnaise	4,9%	24%	6%
CC Ouche et Montagne	4,6%	15%	-4%
CC Forêts, Seine et Suzon	5,6%	16%	4%
CC Saône Doubs Bresse	4,4%	20%	[illegible]
CC du Pays de Montbozon et du Chanois	5,9%	19%	106%
CC du Triangle Vert	4,9%	[illegible]	-19%
CC Terres de Saône	3,8%	13%	-7%
CC du Val Marnaysien	5,6%	17%	-12%
CC Amognes Cœur du Nivernais	3,9%	12%	-13%
CC Loue-Lison	3,9%	16%	9%
CC Loire, Nièvre et Bertranges	3,4%	15%	14%
CC des Deux Vallées Vertes	3,9%	18%	-6%
CC des Vosges du Sud	3,4%	25%	10%
CC Norge et Tille	5,4%	21%	-7%
CC Bresse Haute Seille	4,2%	13%	10%
CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	3,7%	25%	-7%
CC Auxonne Pontailler Val de Saône	4,4%	12%	-20%
CC Tille et Venelle	4,0%	14%	-9%
CC Porte du Jura	3,7%	15%	10%
CC Mirebellois et Fontenois	4,7%	15%	9%
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	4,3%	15%	-4%
CC Rives de Saône	3,9%	15%	-18%
CC du Doubs Baumois	4,4%	21%	-6%
CC Jura Nord	5,3%	12%	-10%
CC de la Plaine Jurassienne	4,0%	17%	66%
CC Loire et Allier	4,5%	19%	-29%
CC des Combes	5,7%	16%	44%
CC du Pays Riolais	6,1%	19%	[illegible]
CC Sud Côte Chalonnaise	4,4%	12%	[illegible]
CC de la Vanne et du Pays d'Othe	3,4%	20%	-9%
CC du Gâtinais en Bourgogne	2,5%	[illegible]	-28%
CC Yonne Nord	1,5%	[illegible]	0%

FRONTALIERS	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CC du Pays de Maîche	2,7%	16%	-10%
CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs	3,8%	16%	-21%
CC de Montbenoît	4,8%	23%	-9%
CC du Grand Pontarlier	4,0%	13%	-6%
CC du Val de Morteau	[illegible]	13%	-30%
CC du Plateau de Russey	4,7%	20%	2%
CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (Cfd)	5,3%	10%	[illegible]
CC du Haut-Jura (Arcade)	3,6%	19%	9%
CC La Grandvallière	3,2%	18%	-25%
CC de la Station des Rousses-Haut Jura	3,3%	19%	0%

RURAL AUTONOME	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CC du Pays Arnay Liernais	3,7%	15%	-20%
CC de Saulieu	3,4%	10%	7%
CC des Quatre Rivières	3,2%	22%	-6%
CC Sud Nivernais	2,3%	9%	-8%
CC de la Haute Comté	2,7%	21%	-32%
CC Le Tonnerrois en Bourgogne	2,2%	12%	-21%
CC de Marcigny	1,5%	20%	-8%
CC Bazois Loire Morvan	2,5%	14%	-6%
CC du Clunisois	3,2%	15%	-3%
CC Morvan Sommets et Grands Lacs	2,6%	10%	-26%
CC Tannay-Brinon-Corbigny	[illegible]	[illegible]	-11%
CC des Terres d'Auxois	4,1%	10%	-9%
CC des Portes du Haut-Doubs	4,0%	12%	-11%
CC de Puisaye-Forterre	2,2%	15%	-5%
CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	2,9%	16%	0%
CC Le Grand Charolais	2,0%	15%	-7%
CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche	4,2%	19%	-3%
CC des Hauts du Val de Saône	2,9%	10%	4%

RURAL RELIE	1.3 Attractivité / populations de la Région	2.3 Fonction de services au-delà de l'EPCI	
CC Serein et Armance	[illegible]	14%	-11%
CC Terres de Bresse	3,4%	12%	-19%
CC du Pays d'Héricourt	3,9%	16%	[illegible]
CC Chablis, Villages et Terroirs	4,4%	17%	[illegible]
CC Rahin et Cherimont	3,4%	20%	16%
CC Entre Saône et Grosne	3,9%	13%	-9%
CC de l'Aillantais	3,7%	13%	[illegible]
CC Bresse Revermont 71	5,6%	12%	-22%
CC du Val d'Amour	5,1%	22%	9%
CC de la Haute Vallée de l'Ognon	2,7%	16%	-11%
CC du Pays de Villersexel	4,2%	13%	-41%
CC du Serein	3,6%	21%	[illegible]
CC Jura Sud	2,0%	14%	[illegible]
CC Petite Montagne	2,3%	11%	15%
CC Bresse Nord Intercom	4,1%	14%	-11%
CC Altitude 800	5,5%	16%	7%
CC des Monts de Gy	6,2%	17%	-8%
CC de la Région d'Orgelet	4,8%	18%	20%
CC du Pays des Lacs	3,8%	12%	-18%
CC du Nivernais Bourbonnais	3,2%	9%	-4%
CC du Pays de Sancey-Belleherbe	3,2%	12%	2%
CC du Canton de Semur-en-Brionnais	2,0%	17%	-33%

REGION	2.4 Pourvoyeur d'emploi / voisinage			3.4 Dépendance des revenus au voisinage.	
	Part des Emplois stables d'activités courantes (G1)	Evolution du nb (2006 - 2016)	Densité d'emploi (Emplois 2016 / population 25-64 ans 2017)	Part des revenus d'activités présentielles	Part des revenus territoriaux provenant des navetteurs hors EPCI
Moyenne REGION	83%	8%	76%	26,83%	26%
PÔLES REGIONAUX					
Dijon Métropole					
CA du Grand Besançon					
PÔLES URBAINS					
CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay					
CA du Grand Dole					
CA Pays de Montbéliard Agglomération					
CA de l'Auxerrois					
CA Grand Belfort					
CA Mâconnais Beaujolais Agglomération					
CA Ecla (Espace Communautaire Lons Agglomération)					
CA de Nevers					
CA de Vesoul					
CU Le Creusot Montceau-les-Mines					
CA Le Grand Chalon					
CA du Grand Sénonais					
PÔLES MEDIANS					
CC Haut-Jura Saint-Claude					
CC Val de Gray					
CC Avallon, Vézelay, Morvan					
CC Haut Nivernais-Val d'Yonne					
CC Loire, Vignobles et Nohain					
CC Champagnole Nozeroy Jura					
CC Mâconnais - Tournugeois					
CC Entre Arroux, Loire et Somme					
CC du Grand Autunois Morvan					
CC La Clayette Chauffailles en Brionnais					
CC Bresse Louhannaise Intercom'					
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura					
CC du Pays Châtillonnais					
CC du Pays d'Alésia et de la Seine					
CC du Montbardois					
CC du Pays de Lure					
CC du Pays de Luxeuil					
CC de l'Agglomération Migennoise					
CC du Jovinien					
CC du Sud Territoire					
COURONNES DE PÔLES					
CC de la Plaine Dijonnaise					
CC Ouche et Montagne					
CC Forêts, Seine et Suzon					
CC Saône Doubs Bresse					
CC du Pays de Montbozon et du Chanois					
CC du Triangle Vert					
CC Terres de Saône					
CC du Val Marnaysien					
CC Amognes Cœur du Nivernais					
CC Loue-Lison					
CC Loire, Nièvre et Bertranges					
CC des Deux Vallées Vertes					
CC des Vosges du Sud					
CC Norge et Tille					
CC Bresse Haute Seille					
CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges					
CC Auxonne Pontailler Val de Saône					
CC Tille et Venelle					
CC Porte du Jura					
CC Mirebellois et Fontenois					
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon					
CC Rives de Saône					
CC du Doubs Baumois					
CC Jura Nord					
CC de la Plaine Jurassienne					
CC Loire et Allier					
CC des Combes					
CC du Pays Riolais					
CC Sud Côte Chalonnaise					
CC de la Vanne et du Pays d'Othe					
CC du Gâtinais en Bourgogne					
CC Yonne Nord					
FRONTALIERS					
CC du Pays de Maîche					
CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs					
CC de Montbenoît					
CC du Grand Pontarlier					
CC du Val de Morteau					
CC du Plateau de Russey					
CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (Cfd)					
CC du Haut-Jura (Arcade)					
CC La Grandvallière					
CC de la Station des Rousses-Haut Jura					
RURAL AUTONOME					
CC du Pays Arnay Liernais					
CC de Saulieu					
CC des Quatre Rivières					
CC Sud Nivernais					
CC de la Haute Comté					
CC Le Tonnerrois en Bourgogne					
CC de Marcigny					
CC Bazois Loire Morvan					
CC du Clunisois					
CC Morvan Sommets et Grands Lacs					
CC Tannay-Brinon-Corbigny					
CC des Terres d'Auxois					
CC des Portes du Haut-Doubs					
CC de Puisaye-Forterre					
CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais					
CC Le Grand Charolais					
CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche					
CC des Hauts du Val de Saône					
RURAL RELIE	2.4 Pourvoyeur d'emploi / voisinage			3.4 Dépendance des revenus au voisinage.	
CC Serein et Armance					
CC Terres de Bresse					
CC du Pays d'Héricourt					
CC Chablis, Villages et Terroirs					
CC Rahin et Chérimont					
CC Entre Saône et Grosne					
CC de l'Ailantais					
CC Bresse Revermont 71					
CC du Val d'Amour					
CC de la Haute Vallée de l'Ognon					
CC du Pays de Villersexel					
CC du Serein					
CC Jura Sud					
CC Petite Montagne					
CC Bresse Nord Intercom					
CC Altitude 800					
CC des Monts de Gy					
CC de la Région d'Oigelet					
CC du Pays des Lacs					
CC du Nivernais Bourbonnais					
CC du Pays de Sancey-Belleherbe					
CC du Canton de Semur-en-Brionnais					

Document réalisé par le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
Direction Prospective et Démarches Partenariales

Rédacteurs :
Jérome BOLOT et Joseph COMPÉRAT,
Service Prospective.

Novembre 2020

RÉGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTÉ

4, square Castan
CS 51857
25031 Besançon CEDEX

0970289000

www.bourgognefranchecomte.fr
Retrouvez-nous sur