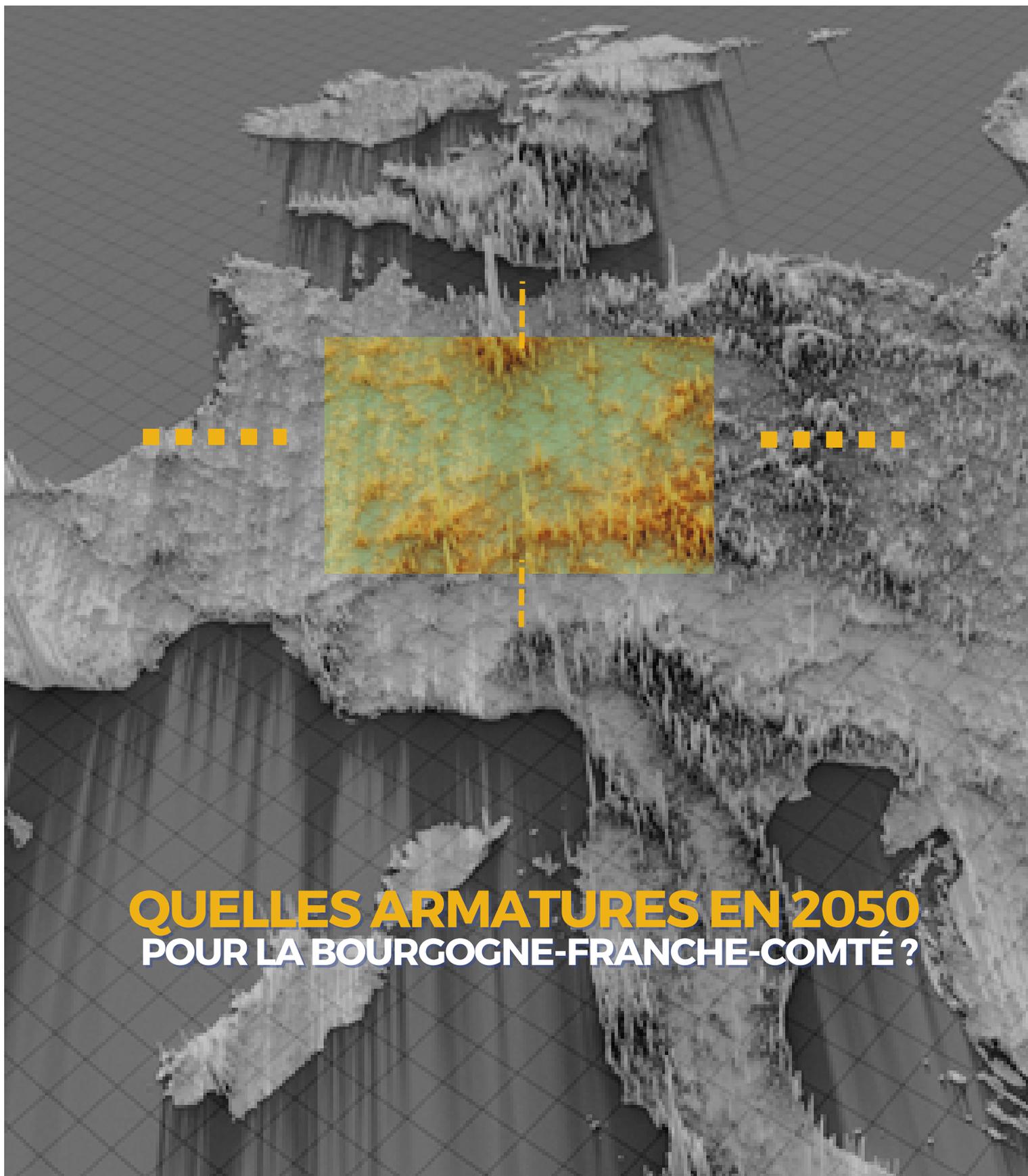


ARMATURES RURALES ET TOILES LOCALES À L'HEURE DES NOUVELLES FRACTURES



QUELLES ARMATURES EN 2050 POUR LA BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ ?

Direction de la Prospective et des Démarches Partenariales.

Collection « les Nouvelles Données » n°6

QUELLES ARMATURES EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE POUR 2050 ?

Armature régionale et toiles locales à l'heure des nouvelles fractures.

Inclus :

Entretiens avec Gilles PINSON et Alexandre MOINE.

« Une ville ne peut être envisagée en soi sous peine d'être une chose morte. Ainsi toute zone urbaine n'existe-t-elle qu'en fonction des activités qui doivent avoir lieu sur un espace restreint et des flux économiques et sociaux qui la relient à l'espace régional et national »

*Antoine Bailly,
Revue géographique de l'Est, p. 299. 1971.*

« L'armature urbaine désigne l'ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence au sein d'un territoire donné ».

Glossaire « Géoconfluences »,

ENS Lyon (2015)

Table des matières

Introduction.....	11
Comprendre les armatures, discuter l'action publique.....	11
Partie 1 L'armature régionale.....	
Faut-il mieux articuler l'armature de toute la région à la Dorsale Rhin-Rhône ?.....	21
1. La Dorsale est un espace exceptionnel dans la région BFC.....	37
1.1 Une fonction héritée des temps longs et une référence mémorielle commune aux habitants.....	37
1.2 Un corridor quasi continu relie le centre et l'est de la région : la Dorsale Rhin-Rhône.....	40
1.3 Le poids de la Dorsale est aujourd'hui considérable dans la région.....	42
2. Mais cette exception ne fonctionne pas en « système ».....	43
2.1 La Dorsale articule des agglomérations relativement isolées les unes des autres.....	44
2.2 En comparaison des autres systèmes urbains en France, les agglomérations de la Dorsale échangent très peu d'actifs entre elles (étude Insee).....	47
3. L'hypothèse du « moteur » : la Dorsale exerce-t-elle vraiment un effet d'entraînement sur les territoires qui l'entourent ?.....	53
3.1 L'analyse des dynamiques économiques dans la Dorsale laisse peu de place à l'hypothèse du moteur.....	55
a. Les croissances d'emploi dans la Dorsale sont assises sur la consommation locale davantage que sur le développement d'activités connectées à la mondialisation.....	55
b. Expliquer la croissance des emplois de proximité (G1 et G2) dans la Dorsale suffit à expliquer l'écart de croissance de la Dorsale avec le reste de la région.....	58
c. On ne distingue aucun indice d'une redistribution de revenus depuis la Dorsale vers les autres territoires de la région.....	60
d. Contrepoint : La croissance de l'emploi par les activités de proximité dans les zones urbaines est un phénomène général.....	63
e. Le modèle de la hiérarchie urbaine ne doit pas être utilisé comme un référent universel.....	66
3.2 La Dorsale est le cœur de la démographie naturelle dans la région, mais elle n'est pas plus attractive que le reste de la région.....	71
a. Sur les temps longs, la croissance de la dorsale peut se lire comme une concentration des populations rurales de la région.....	71
b. L'attractivité résidentielle de la Dorsale s'exerce aujourd'hui encore en priorité sur les populations qui habitaient déjà dans la région.....	72
c. Pour attirer des habitants extérieurs, la Dorsale n'est pas plus performante que le reste de la région (elle l'est même un peu moins).....	73

d. <i>Le dynamisme démographique des EPCI de la Dorsale s'explique entièrement par la jeunesse de sa population (solde naturel).....</i>	75
e. <i>Pyramide des âges : une dorsale plus jeune aujourd'hui et sans doute demain aussi.</i>	77
f. <i>L'effet Dorsale influence bien la moyenne d'âge de la population.....</i>	78

Conclusion de la partie 1 : La Dorsale est un espace exceptionnel mais qui n'est ni un « système » ni un « moteur »	81
--	----

Partie 2 Les armatures locales

La déprise des villes moyennes dans leurs zones d'influence est quasi générale.85

1. Les armatures dont se dotent les territoires sont majoritairement en déprise.91

1.1 *La plupart des armatures de SCOT et PLUI de Bourgogne-Franche-Comté perdent du poids dans leur territoire.*

a. *Le poids démographique des armatures dans les SCOT varie de 26% à 88%, mais il s'affaiblit dans 25 des 28 SCOT.....*

b. *Le poids économique des armatures dans les SCOT varie de 42% à 95%, mais il s'affaiblit dans 16 des 28 SCOT.*

c. *La dégradation des armatures n'est pas moins forte dans les SCOT les plus anciens.*

1.2 *L'affaiblissement des armatures concerne tous les territoires de la région, y compris sans SCOT/PLUI.....*

a. *Une étude sur des pôles de caractéristiques homogènes et des territoires comparables : les centralités de l'ANCT.....*

b. *La couverture des territoires par des « centralités » au sens ANCT est très variable.*

c. *L'affaiblissement démographique des armatures (ANCT) concerne 32 des 35 territoires de la région.....*

d. *L'affaiblissement économique des armatures (ANCT) concerne 19 des 35 territoires de la région.*

2. Une caractéristique très préoccupante pour l'avenir des conditions de vie des populations.....106

2.1 *La déprise des armatures sur le reste de leur territoire est particulièrement prononcée dans la région Bourgogne-Franche-Comté.....*

2.2 *L'identification des centralités fragiles par l'étude de l'INRAE montre une autre facette du cas sensible des pôles de la région.....*

2.3 *Une fragilité des pôles qui aura des conséquences sur l'emploi ou sur la résilience des territoires devant les grandes transitions (écologiques, démographiques...).....*

Conclusion de la partie 2_La déprise des armatures locales reste aujourd'hui encore dans l'angle mort des politiques locales d'aménagement.....117

Partie 3 Quel est le rôle d'une armature au XXIème siècle ?_Renouveler les objectifs assignés aux armatures face aux fractures territoriales contemporaines. 119

Entretien avec Alexandre MOINE 121

« L'armature actuelle fonctionne avec des mobilités qui sont fréquentes, longues et individuelles. Ce modèle de mobilité n'a plus aucun avenir. Soit on saura changer notre façon de nous déplacer, soit c'est toute l'armature actuelle qui sera chamboulée, avec des conséquences incontrôlables ».....121

Entretien avec Gilles PINSON..... 127

« Il faudra repenser les modèles d'aménagement du territoire à partir des contraintes structurelles. Ces contraintes, comme l'accès à l'emploi, déterminent les formes d'aménagement autour de corridors densifiés et organisés ».....127

Partie 4 Enjeux 135

1. Renforcer la Dorsale pour en faire un système urbain intégré ou dessiner l'armature régionale sans elle ? 137

2. Rapprocher les bassins d'emploi de Dijon et Besançon pour créer un système urbain métropolitain central ?..... 139

3. Une armature régionale ou 2 armatures différentes (« services » & « croissance ») ? 141

4. 1 habitant sur 3 vit dans une armature influencée par des pôles extérieurs à la région : faudrait-il dessiner des armatures inter-régionales aux confins de la région ? 143

5. Peut-on ré-inventer des moyens de tirer profit des flux qui traversent la région ?..... 146

6. Evaluer la qualité des projets d'armature locale à leur bilan carbone ? 148

7. Comment planifier des nœuds d'accès dans les nouvelles zones isolées ?..... 153

8. Comment réduire les risques de déprise dans l'immobilier isolé ?..... 155

9. Faudrait-il densifier les emplois dans des pôles de rééquilibrage choisis ? 157

10. Comment anticiper les nouvelles pressions urbaines et leurs conséquences ? 159

11. Quels changements de politique opérer pour restaurer REELLEMENT les armatures locales ? 161

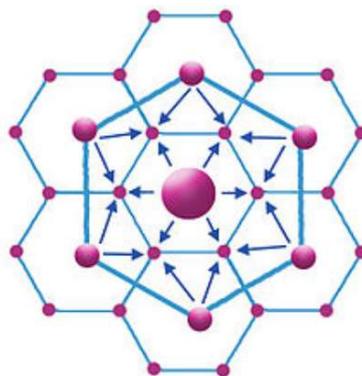
Introduction.

Comprendre les armatures, discuter l'action publique.

1. **L'existence de pôles dans un territoire n'est pas une option, c'est une nécessité qui naît des besoins de l'activité humaine.**

Qu'il le veuille ou non, la question des armatures territoriales s'impose à l'acteur public. Il n'existe aucun territoire dans lequel la population serait répartie de façon homogène. La nécessité d'une organisation de la société (en particulier d'une division des tâches) produit fatalement des zones plus denses que d'autres (les « pôles »). Ces variations sont le résultat logique des contraintes de la spécialisation : peut-on faire fonctionner des activités d'échange, de travail complexe, de consommation, d'éducation ou de soins en les dispersant ? Non. Les concentrations sont inhérentes à l'existence de certaines activités. L'armature que se donne une institution exprime la volonté de maîtriser (un peu) ces concentrations inéluctables. Il s'agit alors de désigner des « centres », des « pôles » ou des « capitales ». La vraie question est moins de savoir si on a besoin d'armature, comme s'il s'agissait d'un choix, que de définir les règles en vertu desquelles on pourra tenter de la dessiner : quelle forme d'armature est la plus rationnelle ? En partant de cette question, Walter Christaller a proposé une hiérarchie des villes sur le modèle de dessins en hexagones. Dans ce modèle, plus une ville offre de biens et de services, plus son aire d'influence en tant que lieu « central » est étendue et sa place dans la hiérarchie est importante. Certes, le modèle décrit est purement théorique parce qu'il considère l'espace comme parfaitement homogène, mais il rend compte d'un principe de recherche d'optimum obtenu par la hiérarchisation des villes et des flux.

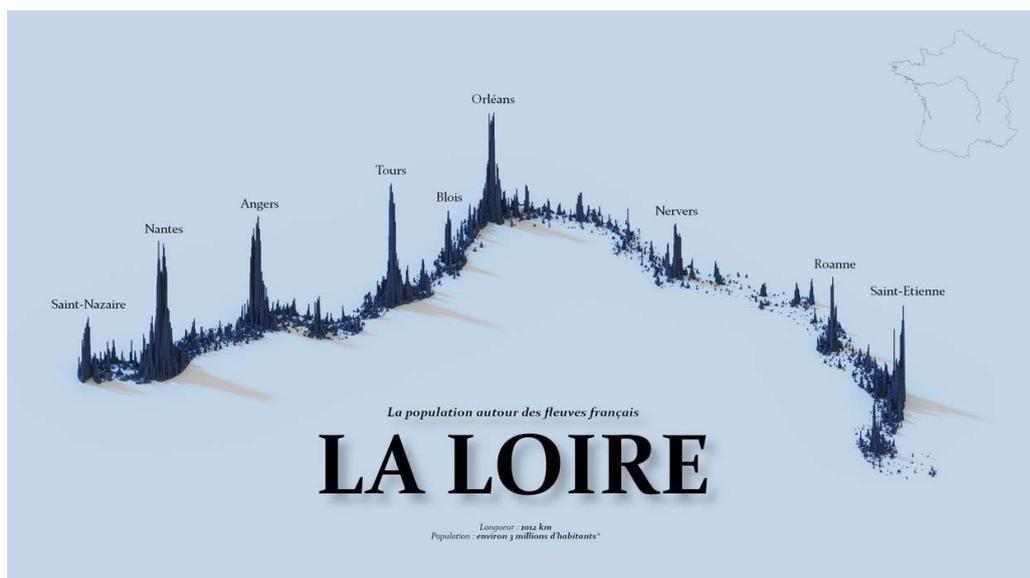
Figure 1 : Schéma dit « Chrystallérien »



a. Les armatures régionales et locales d'aujourd'hui sont les réponses à des questions posées hier.

Les modèles d'armatures permettent d'abord de faciliter l'usage par le plus grand nombre, d'équipements dont les coûts fixes sont importants. Il faut choisir un territoire plutôt qu'un autre pour positionner un scanner ou faire vivre un opéra qui touchera facilement un maximum de monde. Mais ces calculs de rayonnement ne concernent pas seulement les équipements publics. Tout le développement historique des agglomérations s'est construit en réponse à des contraintes matérielles rencontrées par les commerçants, les banquiers et les premiers industriels (chantiers navals, industries textiles...). Le choix de la concentration leur permettait de résoudre à la fois des problèmes concrets d'échelle (investissements à amortir), de garantir la transmission des savoir-faire complexes de ces activités spécialisées et de profiter de passages de flux de transport plus faciles pour résoudre leurs innombrables problèmes d'approvisionnement et de distribution. Ces conditions nécessaires au développement de leurs activités spéciales ont été satisfaites par la concentration dans des zones alimentées par les flux. Elles se lisent encore pour la plupart des systèmes urbains aujourd'hui, comme ceux qui sont apparus le long des voies navigables par lesquels passaient l'essentiel des marchandises échangées. Les armatures attirent et fixent les activités spécialisées.

Figure 2 : exemple d'armature urbaine déterminée par des voies de navigation : la vallée de la Loire



Sur les armatures locales, l'existence d'une hiérarchie obéit aux mêmes principes, mais s'incarne dans d'autres objectifs, avec un autre vocabulaire. Sur le plan historique, l'apparition des armatures locales est allée de pair avec la structuration de l'économie rurale autour des « marchés » locaux dans lesquels étaient échangés les surplus de l'activité agricole et les produits de l'artisanat (en opposition aux « foires » qui s'inscrivaient dans les échanges continentaux). D'une certaine façon la distinction entre les armatures « régionales » et « locales » aujourd'hui fait écho à la distinction ancienne entre le rayonnement territorial des « foires » et celui des « marchés ». Au plan local, les principes de polarisation s'expriment aujourd'hui par des concepts comme les « effets de seuils » associés aux « zones de chalandises » : Certaines activités de service privé ou public ne se développent que dans des pôles d'une certaine taille. Il peut s'agir de commerces plus spécialisés (fleuristes par exemple), ou de services médicaux (dentistes). Le développement ou le maintien de ces services dépend des équipements déjà présents (un fleuriste ne s'implante pas dans un centre-ville vide) et du nombre d'usagers sur place. Dans un territoire en déprise, l'existence de pôles dynamiques est un moyen d'enrayer l'affaiblissement de la gamme de services. A l'inverse, la dispersion des populations hors des pôles accélère la déprise de l'offre dans les villes moyennes. Elle oblige les habitants à utiliser la voiture pour chaque besoin. L'usage de la voiture met alors en concurrence les petits pôles locaux et les franges périphériques des grandes villes. A population équivalente, suivant que les habitants sont regroupés autour des pôles locaux ou dispersés sur le territoire, les consommations seront différentes et l'emploi local aussi. C'est ce qui différencie les banlieues péri-urbaines dites "dortoirs" des pôles ruraux bien structurés.

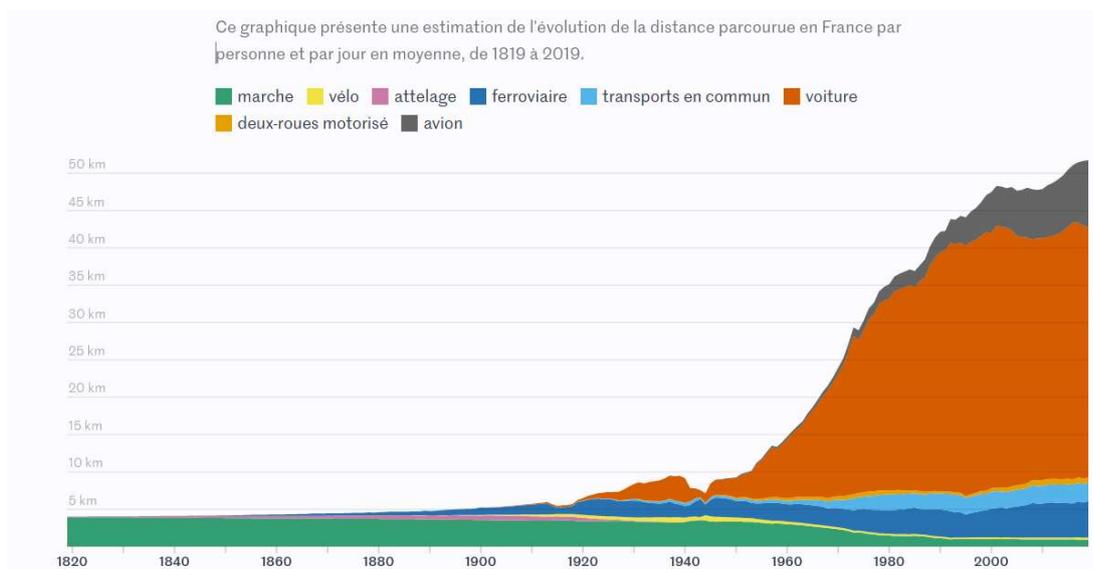
b. La forme des armatures locales est héritée d'une réponse rationnelle à la situation d'hier.

Les aménageurs comme les militaires (qui seraient toujours en train de « préparer la guerre d'avant ») héritent d'armatures dessinées par les conditions de vie de la génération précédente et parfois même plus ancienne. Or le Monde, l'Europe et bien sûr la région Bourgogne-Franche-Comté sont entrés dans une ère de rareté qui risque de frapper d'obsolescence les armatures existantes. Cette ère nouvelle se caractérise par une réduction de la croissance économique, des ressources naturelles exploitables et des dynamiques démographiques endogènes en Europe. Or ces flux qui étaient autrefois abondants ont façonné la forme des armatures. Ils répondaient à une question caduque aujourd'hui : ou positionner les activités en développement et les populations en croissance ?

Par exemple, l'**abondance d'énergie** a permis d'aller chercher toujours plus loin et à moindre frais, les ressources alimentaires et naturelles de systèmes urbains qui sont logiquement loin d'être autosuffisants. Ces conditions d'abondance ont permis à la fois de concentrer massivement l'emploi post industriel des pays développés dans les systèmes urbains les plus importants et d'éloigner les lieux de résidence (qui se dispersent) des lieux de travail (qui se concentrent). De là naissent ce que les aménageurs qualifient de « plaques métropolitaines » ou que l'Insee appelle des « Aires d'Attraction des Villes ». La reconstitution des liens de causalité entre abondance des ressources et formes des armatures se résume assez facilement :

➤ **Temps 1 : les trajets quotidiens s'allongent considérablement depuis 1960.**

Figure 3 : Evolution des distances parcourues selon le mode de transport.

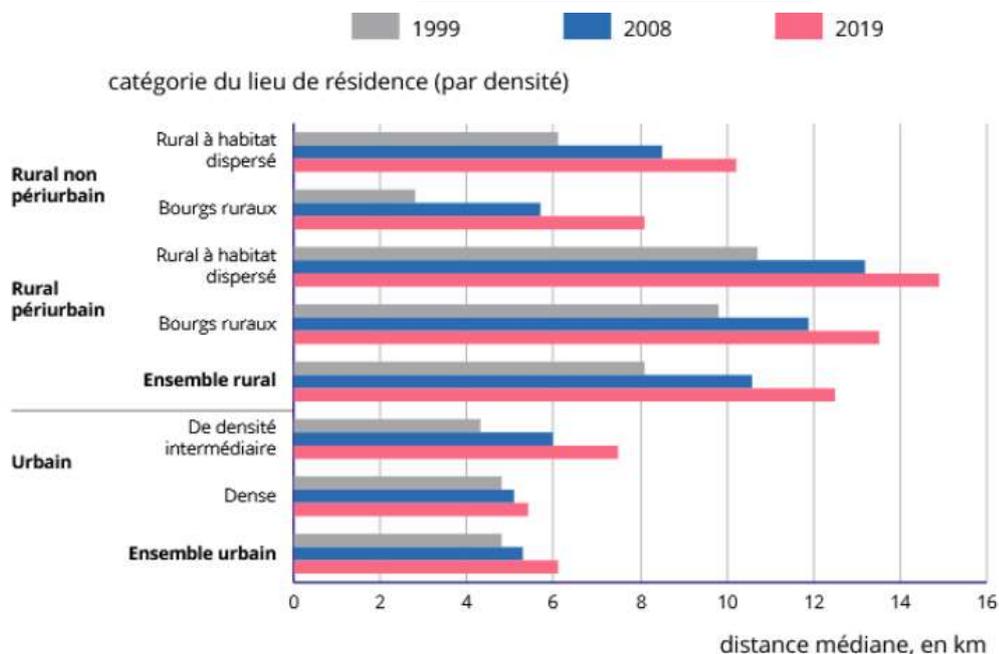


Aurélien BIGOT : Les transports face au défi de la transition énergétique. Thèses soutenue le 23 novembre 2020. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/01/22/qui-pourrait-se-passer-de-sa-voiture-six-graphiques-pour-analyser-nos-trajets-du-quotidien_6158829_4355770.html

➤ **Temps 2 : l'éloignement domicile-travail se renforce encore récemment.**

L'insee a publié une étude nationale en 2023 sur les trajets domicile - travail depuis 20 ans : « ...un actif sur deux résidant dans le rural parcourt plus de 13 kilomètres pour se rendre au travail ; au total, ces habitants effectuent chaque jour près de 320 millions de kilomètres aller-et-retour contre 200 millions en 1999 ».

Figure 4 : Distance médiane domicile-travail selon la catégorie de densité du lieu de résidence en 1999, 2008 et 2019. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7622203>



➤ **Temps 3 : l'inflation frappe davantage les ménages éloignés.**

Figure 5 : Inflation du panier alimentation, logement et transport entre 2017 et 2022 en fonction de la localisation des ménages.



Lecture : entre 2017 et 2022, le coût du panier alimentation, logement et transport a augmenté de presque 14 % pour les ménages qui vivent au centre des zones d'emploi et de presque 18 % pour ceux qui vivent en périphérie (plus de 30 km) de ces zones. Ces augmentations représentent respectivement 6 % et 8 % du revenu de ces ménages (revenu observé en 2017).

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages.

Sources : Insee, indices des prix à la consommation ; enquête Budget de famille 2017

Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ? France stratégies, février 2023. :

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note_danalyse_ndeg119_-_alimentation_logement_transport_sur_QUI_l'inflation_pese-t-elle_le_plus.pdf

Les armatures dont héritent les régions (autour de systèmes métropolitains étendus par la péri-urbanisation) et dont héritent les périmètres du quotidien (des pôles fragilisés par une dispersion constante de l'habitat) traduisent des modes de vie, des façons d'habiter le territoire, de se rendre au travail ou aux loisirs qui se retrouvent peu à peu éloignés des nouvelles contraintes qui émergent au XXIème siècle, c'est-à-dire des conditions dans lesquels les habitants vivent et pourront vivre demain. L'ère des raretés produit de nouvelles tensions sur l'accès à l'énergie, à l'eau, à l'alimentation, mais aussi, indirectement via l'augmentation du coût des mobilités, au travail, aux loisirs et aux soins. A cela s'ajoute la transition démographique dans laquelle est engagée l'Europe, qui va faire croître des besoins anciens comme la prise en charge des personnes âgées isolées. Ces nouvelles tensions confrontent les armatures héritées du XXème siècle au risque d'obsolescence. C'est une mise en « état de stress » des organisations territoriales qui alimentera des crises comme celles des Gilets jaunes. En d'autres termes, avec l'ère des raretés, s'ouvre une période qui révélera l'obsolescence des armatures. Tout l'enjeu de l'acteur public consiste alors à comprendre et agir.

2. Les armatures peuvent être en partie redessinées par l'action publique.

Proposer une armature quand on est une puissance publique, c'est affirmer sa capacité à peser sur le réel. N'importe qui peut dessiner une armature selon ses souhaits. Mais ce projet devient un acte réellement politique quand il délivre un message et qu'il est porté par un acteur en capacité de le mettre en œuvre et soumis à la critique du corps électoral. Dans ce cas-là, dessiner une armature est une façon d'exprimer sa capacité concrète à agir. Cette affirmation des pouvoirs est évidente à l'échelle locale. A mesure que des compétences d'aménagement nouvelles étaient dévolues aux collectivités locales, les démarches de planification d'aménagement et d'urbanisme à une échelle infra régionale (SCOT/PLUi) ont fleuri et popularisé l'idée que le territoire pouvait agir sur son organisation locale : droit à construire bien sûr, mais aussi politiques de logement, gestion des zones d'activités, des routes non départementales et dernièrement des politiques de mobilité. L'acteur public dispose de compétences suffisamment élargies pour prétendre réaliser son projet d'armature. L'armature exprime son pouvoir de faire.

Armature régionale / armatures locales. L'exercice se complique quand plusieurs collectivités de niveaux différents doivent définir et mettre en œuvre des armatures à des échelles différentes. Il faut ici distinguer l'idée d'une **armature régionale** qui vise à organiser la hiérarchie des pôles à l'intérieur du périmètre de la région (en lien avec un cadre national et européen) et des **armatures locales** dessinées dans le cadre

des SCOT et PLUI. Or les armatures régionales ne vont pas de soi. Les régions sont certes nées en tant qu'administrations de mission mais au fil des réformes, elles se sont vu confier des compétences plus importantes dans des domaines de gestion. Dans la mission de production de schémas et d'armatures régionales, les dernières générations (SRADDt) restaient sans portée juridique. La « nouvelle donne » dans le domaine, c'est l'émergence des SRADDET qui permettent d'afficher une armature régionale et de la rendre dans une certaine mesure « opposable » lors de la construction des armatures locales. La capacité de contrainte est encore très limitée, mais on a manifestement dépassé le stade d'une collectivité qui produirait des stratégies symboliques. L'armature formalisée dans un SRADDET n'est pas seulement le témoignage d'une intention, c'est aussi un acte de dimension politique parce qu'il a vocation à peser concrètement sur le réel¹. Pour sortir définitivement du champ symbolique et conquérir sa dimension politique, l'armature régionale doit certes exprimer une vision qui est autre chose que la somme des armatures locales, mais aussi influencer les armatures locales au même titre qu'elle s'en inspire.

Les enjeux de l'armature régionale ne sont pas les mêmes que ceux des armatures locales. La fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté et le projet d'adoption d'un SRADDET qui contiendrait un principe d'opposabilité aux documents d'aménagement locaux, a été l'occasion de poser deux questions inédites jusqu'alors : à quoi ressemble l'armature de cet ensemble nouveau, né de la fusion de la Bourgogne et de la Franche-Comté et vers quel modèle pourrait-elle tendre à l'avenir ? Après tout, le projet aurait pu acter la simple juxtaposition des projets d'armatures régionales initiales : la franc-comtoise à l'est et la bourguignonne à l'ouest. Chacune de ces armatures antérieures à la loi NOTRÉ de 2015, étant elle-même influencée par les armatures départementales pensées après la révolution (les fameuses préfectures « à un jour de cheval ») plus ou moins bien articulées aux armatures locales des SCOT et PLUI qui avaient émergé entre temps. Cette hypothèse aurait permis de contourner les questions difficiles comme les nouvelles hiérarchies urbaines dans une région fusionnée mais elle n'aurait pas pu prétendre incarner un « système régional ». L'exercice du SRADDET présente l'avantage de donner un cadre de réflexion et de débat à des questions importantes : Y-a-t-il aujourd'hui et devrait-il y avoir à terme un ou plusieurs pôles centraux en haut de la hiérarchie urbaine de la région ? S'il y en a plusieurs, combien ? lesquels ? et comment fonctionnent-ils ensemble ? Jouent-ils un rôle de moteur sur le reste de la région ? L'influence qu'exerce de grandes métropoles extérieures sur les pôles des franges est

¹ Faire région, Faire France. Quand la région planifie. Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Desjardins. Berger Levault. 2021.

déterminante. Comment traiter ces pôles de frange dans une armature régionale ? Echappent-ils en réalité à l'armature régionale ? Ces questions ont ouvert, sans le refermer, un champ de débats nouveaux que cette réflexion propose d'alimenter.

Les régions, comme les collectivités d'échelle de SCOT et de PLUI ne subissent pas complètement la forme de leurs armatures. Certes elles en héritent et cet héritage pèse lourd, mais elles disposent aussi des moyens d'agir. Ce champ de libertés concerne la forme de l'armature de projet (désignation des pôles, hiérarchisation des pôles entre eux, définition de relations entre les pôles et avec le reste du territoire) et les objectifs qu'on poursuit (accès aux services, développement économique du territoire, résilience aux changements). C'est sur ces deux champs que la discussion présente un intérêt constant.

Sur la forme d'abord : au plan régional, la grande question depuis 30 ans consiste à positionner les dynamiques métropolitaines dans un schéma régional, c'est à dire, trouver une façon d'articuler le haut de la pyramide des pôles avec le reste de la région. Faut-il favoriser le développement des espaces de croissance (et de concentration des emplois) comme des moteurs qu'il conviendrait d'alimenter pour tirer le reste ou au contraire ouvrir une nouvelle page de la coopération métropolitaine avec sur la table, des enjeux de partage de l'emploi ? Ces enjeux de forme des armatures régionales perdureront avec l'aire des transitions. La rareté risque même d'exacerber les concurrences territoriales : à qui l'eau ? à qui l'énergie ? Où mettre les emplois et les services quand les mobilités sont rares ? Au plan local, la question des formes d'armature est tout aussi sensible. La liberté communale a délivré des formes d'urbanisme qui ont largement contribué à disperser la population dans les territoires, à produire du logement consommateur de surfaces et à affaiblir les villes moyennes. Soit que les stratégies locales ont échoué à réaliser les objectifs qu'elles se donnaient et que la loi SRU posait dès les années 2000, soit que le projet politique porté par les documents de planification locaux n'était pas réellement construit autour de ces objectifs de renforcement des armatures. L'aspiration à des formes de gestion communale du droit à construire ne disparaîtra pas avec l'émergence des nouveaux enjeux comme la moindre mobilisation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers, la protection de la biodiversité et le coût du carburant.

Sur les objectifs ensuite : L'enjeu essentiel depuis le SRADDET et pour tous les prochains projets, qu'ils soient locaux ou régionaux, consiste à dépasser les objectifs habituellement mobilisés au XXème siècle (accès aux services, désenclavement...) pour prendre la mesure des conditions de vie au XXIème siècle,

avec plus de populations âgées, moins de mobilités autosolistes et des ressources plus rares. Ce nouveau contexte dessinera, sans doute sous la contrainte des crises, de nouvelles formes d'armatures, comme la civilisation des ressources abondantes avait profondément modifié la géographie du monde rural qui l'avait précédé. D'évidence ces principes de mise à jour des armatures doivent résonner systématiquement avec davantage de vigueur : sobriété foncière, reconstitution des polarités, adaptation mutation du parc de logements, solutions de mobilités partagées etc... En imposant de prendre de compte de nouveaux objectifs dans la construction des armatures régionales et locales, le SRADDET ouvre en réalité le chantier du traitement de l'obsolescence des armatures héritées du XXème siècle.

Partie 1,

L'armature régionale.

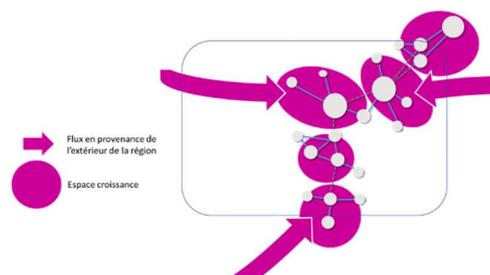
Faut-il mieux articuler l'armature de toute la région à la Dorsale Rhin-Rhône ?

Avertissement sur l'usage des chorèmes.

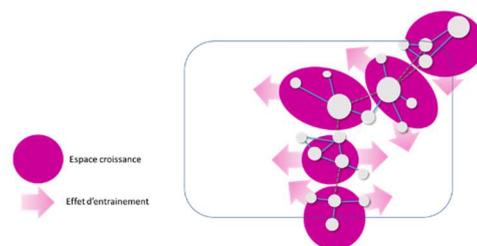
Afin d'illustrer le propos par une illustration facile à appréhender, nous recourons à l'usage des chorèmes, c'est-à-dire de représentations graphiques simplifiées des différents éléments qui constituent l'armature régionale de Bourgogne-Franche-Comté.

Figure 6 : Exemple de chorèmes

1. Dynamiques de la Dorsale assises sur des flux extérieurs



2. Effets d'entraînement sur les territoires voisins



Le travail proposé a pour objectif de livrer une lecture critique des mécanismes qui constituent l'armature aujourd'hui et demain. Elle ne prétend pas localiser chacun de ces mécanismes. Il semble qu'une première étape devrait consister à s'entendre sur les enjeux, les hiérarchiser et de discuter des moyens de les relever.

L'ensemble de l'étude vise donc à questionner les mécanismes qui font armature. Les chorèmes présentés décrivent uniquement ces mécanismes. Ils n'ont aucune vocation à présenter de façon exhaustive la réalité géographique de la région (en n'oubliant pas telle ou telle ville par exemple) ni à incarner une prescription qu'il conviendrait de suivre à tel endroit. Cet exercice pourra être conduit, mais une fois les enjeux recensés, discutés et validés. L'objet de cette étude est d'offrir un terrain à ces premières étapes.

INTRODUCTION :

L'articulation métropoles/territoires est fatalement au cœur des enjeux d'armature.

Quand on aborde les enjeux d'une armature régionale, la question du rapport des espaces métropolitains au reste du territoire est incontournable, voire centrale. Sur les temps longs de l'aménagement régional, les dynamiques de concentration et de déprise démographique constituent en effet le phénomène le plus significatif des deux derniers siècles et met constamment les armatures au défi de leur obsolescence. L'exercice du SRADDET ouvre invariablement la voie d'un questionnement de ce sujet par les régions.

1. Pourquoi traiter forcément de la question métropoles / territoires ?

- a. **Parce que l'exercice de définition des armatures est historiquement mis au défi de l'obsolescence par la vitesse de concentration des populations.**

La proposition des départements à la révolution française exprime une ambition d'organisation du territoire, à la fois dans le découpage de celui-ci (Départements, districts, cantons communes), mais aussi dans l'organisation pyramidale d'un réseau de villes administratives (Préfectures, chefs-lieux de canton) auxquels sont attachés les services publics essentiels (justice, police, santé, éducation secondaire...).

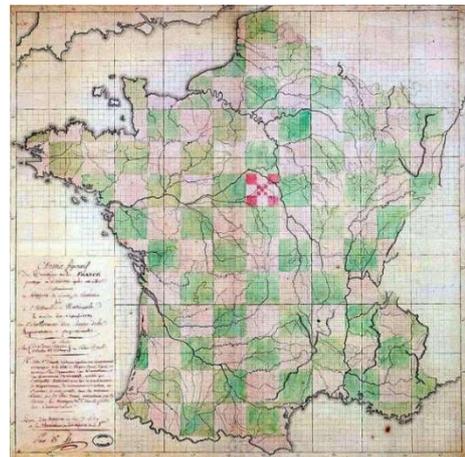


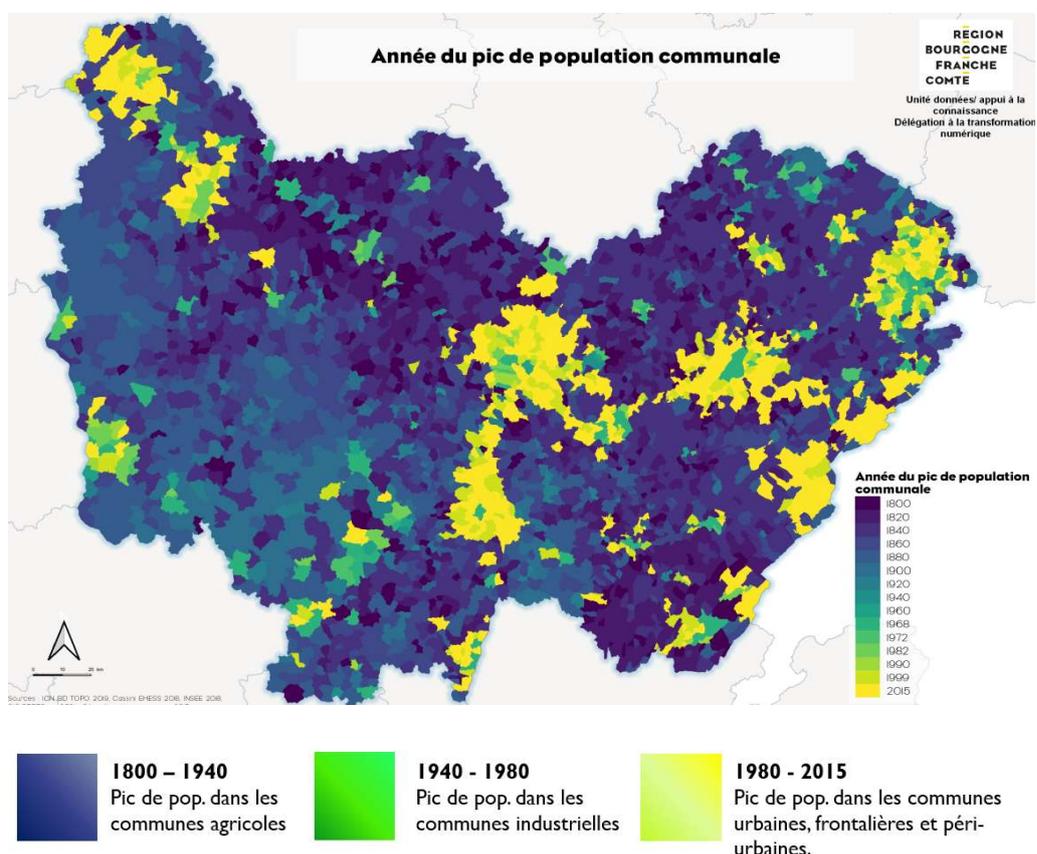
Figure 7 : Proposition géométrique du comité Sieyès-Thouret de 1789.

Mais très vite, cette toile territoriale est mise au défi des évolutions technologiques et des bouleversements économiques. La figure 8 illustre la mutation profonde des lieux d'habitation de la population dans la région, avec au début du XIXème siècle (c'est à dire au moment de la mise en place des départements), des écarts de densité de population très faibles à l'intérieur du territoire régional. Les villes ne sont pas

encore industrielles. Elles sont commerçantes et administratives et hébergent une part minime de la population régionale. L'agriculture n'étant pas mécanisée, la production nécessite la présence de main d'œuvre partout sur le territoire. 80% de la France était alors rurale. Cette France des communes qui précède la révolution industrielle est celle de l'organisation pyramidale des armatures départementales. Elle atteint son pic démographique au milieu du XIXème siècle (en bleu)

Figure 8 : Année de pic de population communale et forme de l'économie.

Source Insee BFC. Réalisation par le Conseil régional. 2022.



Avec la révolution industrielle, certaines communes rurales se transforment radicalement en devenant des pôles de production industrielle. Sochaux ne comptait pas plus de 450 habitants au début du XXème siècle. Ces villes industrielles sont nombreuses et dispersées. Elles n'obéissent pas au modèle d'armature défini à la révolution. Elles vont complexifier de façon très significative les armatures pensées autour d'une ville administrative et d'un monde rural étalé, en développant des communes ciblées et en alimentant leur croissance démographique dans un mode

rural en déprise (exode rural). Une partie de ces villes assises sur le développement industriel s'arrêteront de croître entre les années 1960 et 1980. Dans ce cas précis, elles apparaissent en vert. Ces points dessinent une France des villes moyennes industrielles qui n'ont pas su renouveler leur modèle de développement et qui s'inscrivent, comme les communes rurales isolées avant elles, dans un récit de déclin démographique depuis. Enfin, avec la concentration des services, le développement des études post-bac et l'allongement des navettes domicile – travail, une nouvelle géographie des villes dynamiques apparaît, celle des grandes villes de services, administratives et étudiantes et de leurs périphéries proches mais étalées.

Le modèle de l'armature départementale est assis sur une répartition de la population qui n'a très vite plus lieu d'être. Ces mouvements de concentration des populations qui sont très rapide, mettent chaque velléité d'organisation rationnelle du territoire au défi de son obsolescence.

b. Les régions au défi de l'organisation de la métropolisation.

Un collectif de chercheurs a analysé les SRADDET adoptés en France depuis 2020². A l'issue de leur analyse de ces différents documents, ils questionnent le rôle que s'assignent les régions dans l'articulation des espaces métropolitains au reste du territoire en émettant l'hypothèse que les régions expriment, au travers de ces stratégies des velléités d'autorité organisatrice de la métropolisation. Le processus de métropolisation doit ici être entendu, non pas comme une dynamique économique ou sociologique, mais comme un phénomène géographique, c'est à dire : *« un processus d'extension généralisée des liens et interdépendances territoriaux autour des métropoles, mais bien au-delà des périmètres métropolitains... »*³.

« les nouveaux schémas régionaux ont largement en commun d'être pour beaucoup structurés autour d'un point de vue décalé de celui des métropoles, plutôt centré sur la lecture de ces systèmes territoriaux larges qu'organise la métropolisation, bien au-delà des aires urbaines et des périphéries métropolitaines. C'est ainsi que les régions Occitanie et Provence -Alpes-Côte d'Azur ont donné à voir leurs territoires organisés en 4 systèmes chacun ».

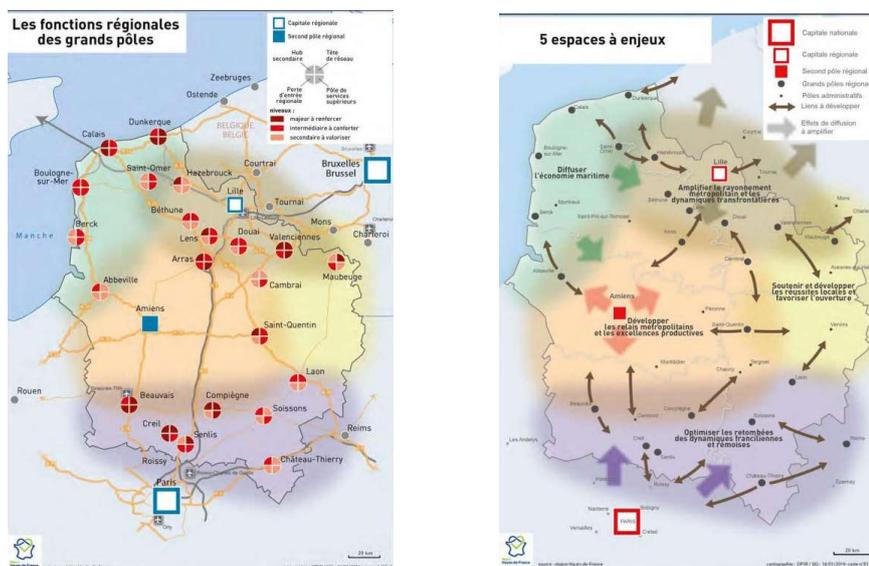
et plus loin : *« En mobilisant cette lecture territoriale, plutôt inédite à leur échelle, les régions vont alors, au travers des dispositions du schéma, se donner un rôle singulier, plus ou moins volontariste, plus ou moins coopératif, celui d'organiser ces*

² Faire région, Faire France. Quand la région planifie. Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Desjardins. Berger Levault. 2021.

³ P. 202.

interdépendances à grande échelle et à distance dans une perspective « gagnant – gagnant » pour les territoires locaux. C’est en quelque sorte une fonction « d’autorité organisatrice » de la métropolisation que les régions ont cherché à mettre en place avec leurs SRADDET ».

Figure 9 : Illustration du SRADDET Hauts de France.

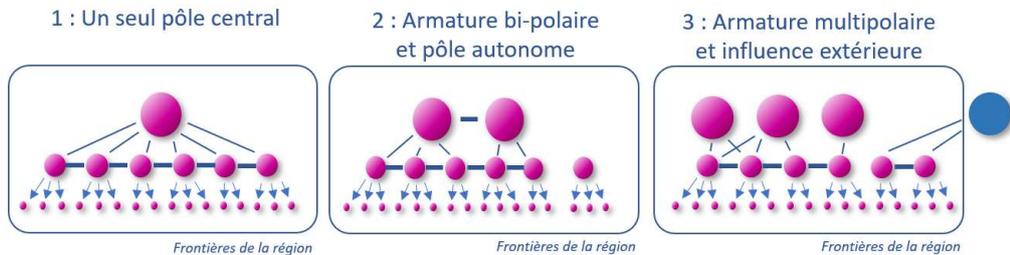


2. Mais de quel « système métropolitain » parlons-nous précisément en Bourgogne-Franche-Comté ?

a. C’est d’abord un débat sur la forme

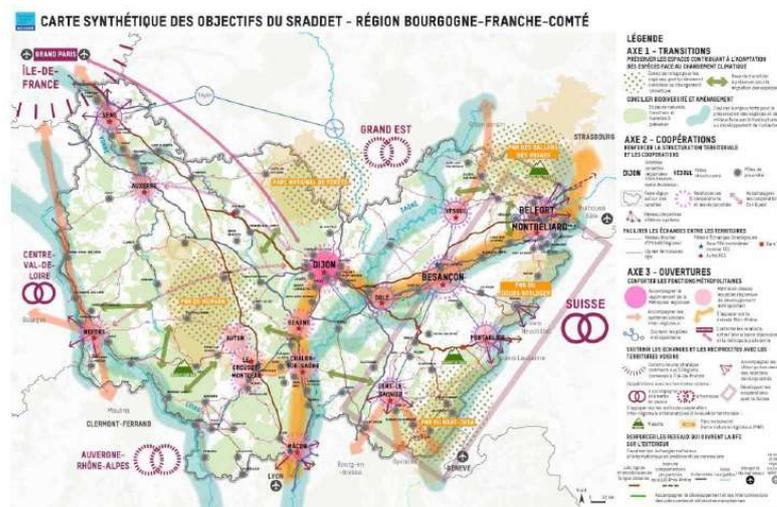
A quoi ressemble le système métropolitain qu’il conviendrait d’articuler au reste de la région ? Contrairement à ce qu’on entend très souvent, les questions de forme d’armature ne se résument pas à la rivalité des ex capitales régionales pour prendre le sommet de la pyramide. Certes, on doit bien s’interroger sur ce qui existe en haut de la hiérarchie : La région est-elle organisée autour d’un pôle central, deux pôles qui fonctionnent en système ou plusieurs pôles ? Mais les questions de formes attachées à l’armature régionale concernent aussi l’articulation des autres pôles au reste du territoire : le territoire est-il entièrement articulé à la pyramide ? Cette pyramide est-elle uniquement régionale ? Quelle est l’influence des pôles extérieurs à la région ?

Figure 10 : Hypothèses de modèles d’armatures régionales (parmi d’autres)



Les travaux conduits dans le cadre de la préparation du SRADDET expriment une vision de la forme et de la fonction des systèmes métropolitains de la région qui reprend la plupart des contributions déterminantes que les agences d’urbanisme ont produits en 2018⁴, avec toutefois quelques différences importantes. Le SRADDET acte qu’aucune des deux capitales régionales ne dispose d’un rayonnement suffisant pour justifier une organisation pyramidale de la grande région autour d’un centre métropolitain privilégié. Il reprend en cela le constat établi par les agences d’urbanisme : « *Il n’y a pas de métropolisation régionale dans le sens où aucune ville seule n’est en mesure d’impulser en profondeur un cycle de développement descendant, ni d’imposer un rapport de force - une attractivité - dépassant les limites. Ce sont, au contraire, les influences extérieures qui impactent la région.* »⁵. En dehors de l’île de France, rares sont d’ailleurs les régions qui peuvent prétendre organiser une armature centralisée depuis un seul pôle principal. C’est ce qu’a montré l’analyse des SRADDET par le collectif de chercheurs en urbanisme.

Figure 11 : Carte synthétique des objectifs du SRADDET : « S’appuyer sur la Dorsale Rhin-Rhône ».



⁴ Toile territoriale régionale. Agences d’urbanisme de Bourgogne- - Franche – Comté : AUDAB, ADU, AUTB, AUSB. 2018.

⁵ P. 44

Le système métropolitain est décrit par des pôles qui rayonnent sur un hinterland auquel s'ajoute l'identification de la dorsale Rhin-Rhône comme un lien entre les pôles qui se situent sur l'axe de cette Dorsale. Le SRADDET acte le caractère multipolaire du système « métropolitain » de la région et définit 3 niveaux de hiérarchies urbaines. Dans leur étude de 2018, les agences d'urbanisme ont formalisé une proposition qui n'a pas été intégralement reprise dans l'armature du SRADDET. Elle consistait à penser un sommet hiérarchique constitué, non pas autour d'une ou de deux villes (les ex-capitales), mais d'un collectif de plusieurs villes, sans les hiérarchiser entre elles (« *A l'absence de suprématie métropolitaine prévaut donc la complexité du maillage multipolaire. Celle-là est sûrement plus délicate à gérer pour « faire région » au sens culturel* »), en considérant toutefois que ce réseau multipolaire était constitué uniquement de villes appartenant à la Dorsale Rhin-Rhône. En conséquence, la proposition des agences revient à distinguer le système de la Dorsale comme la seule armature « autochtone » importante.

Figure 12 : Armature régionale, Dorsale et maillage

Source : Agences d'urbanisme de BFC. Toile territoriale régionale. p.33, 2018.

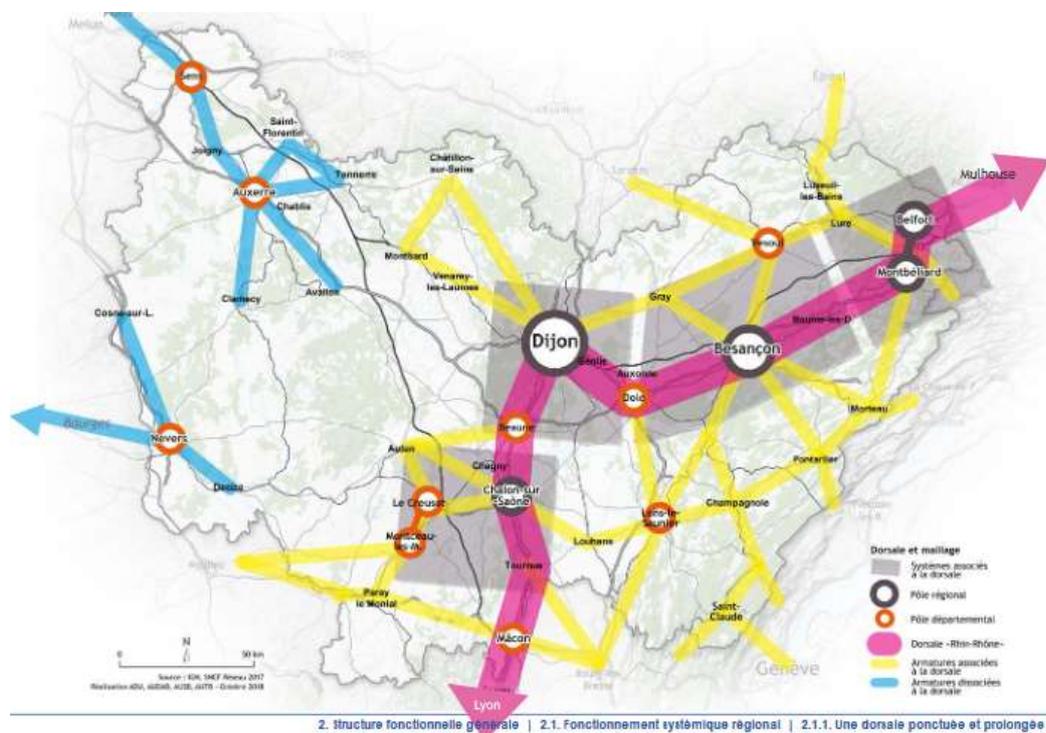
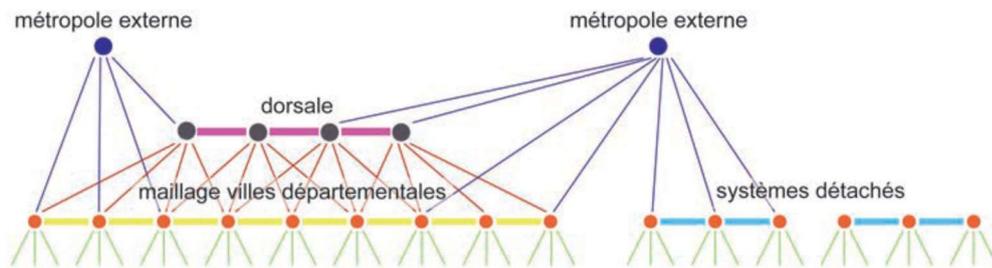


Figure 13 : Proposition d'armature régionale pour la Bourgogne-Franche-Comté

Source : agences d'urbanisme de BFC, Toile territoriale régionale. 2018.



Le SRADDET ne met donc pas sur un même pied, chacune des agglomérations qui constituent la Dorsale, pas plus qu'il ne considère que seules les agglomérations de la Dorsale constituent un système métropolitain de premier rang dans la région. Sur ces deux points, il propose donc une lecture différente de celle que les agences avaient délivrée en 2018.

En revanche, la taille du rayonnement du système métropolitain de la région fait davantage consensus : Dans l'étude des agences de 2018, les territoires hors de l'armature de la Dorsale sont positionnés comme détachés, parfois sous l'influence extérieure : « *Cependant, l'ouest de la Région n'est pas connecté à la dorsale Rhin-Rhône mais à deux dynamiques externes et différentes : l'Yonne est le prolongement de l'Île-de-France et la Nièvre de la Loire centrale* ». p 32. Le SRADDET prend en compte le fait que le système métropolitain régional ne parvient pas à couvrir l'ensemble du territoire, soit que les franges de la région soient soumises à l'influence d'agglomérations extérieures, soit que l'éloignement de certaines zones à des systèmes urbains importants rende l'exercice trop irréalisable. Le SRADDET s'attache en conséquence à valoriser les liens territoriaux entre ces espaces et les territoires ruraux de la région qui sont majoritaires, en mettant en avant le réseau de villes petites et moyennes et invite les territoires à inscrire leurs armatures locales au sein de ce schéma régional.

Sur les questions de forme des systèmes urbains, le SRADDET exprime à la fois la volonté de se plier à l'exercice de la hiérarchisation et celle de projeter un dessin réalisable qui passe par un rapprochement stratégique avec les territoires infra-régionaux. C'est l'armature pragmatique d'une région qui, comme la plupart des autres en France, ne dispose ni d'un système urbain parfaitement hiérarchisé, ni des compétences d'un léviathan aménageur qui pourrait en décréter la réalisation.

b. C'est ensuite une question d'objectifs :

A quoi sert un système métropolitain dans une région ? Cette question traverse de façon allusive la plupart des débats sur les armatures et suscite de nombreuses incompréhensions. Les auteurs de l'étude comparative nous proposent de distinguer 3 définitions distinctes du processus de métropolisation :

Economique : « *la polarisation spatiale de la production de valeur dans une économie mondialisée* »⁶. Cette définition signifie qu'il existe une concentration de la production de Valeur Ajoutée dans les systèmes métropolitain. Elle nourrit l'idée selon laquelle la concentration métropolitaine produit des « sur-productivités » et positionne celles-ci comme les moteurs économiques d'une région.

Sociologique : « *la concentration des classes créatives dans les grandes villes socialement dualisées* ». Cette définition signifie que la grande ville possède la particularité d'attirer ou de produire des catégories sociales créatives qui sont rares à l'extérieur de ces territoires. Elle alimente elle aussi l'idée que les métropoles sont des moteurs, mais en termes d'attractivité sur des populations créatives et productives.

Géographique : « *Processus d'extension généralisée des liens et interdépendances territoriaux autour des métropoles, mais bien au-delà des périmètres métropolitains, avec, par contrecoup ; la dislocation des ordonnancement territoriaux historiques (centre-ville / périphéries) et la déstabilisation des approches catégorielles (villes moyennes, péri-urbain etc...)* »

Dans le SRADDET, la Dorsale est identifiée comme système « à part » et reconnue comme un élément dont le rôle est particulier dans la région. *Objectif 25* : « *L'arc métropolitain régional s'inscrit dans un réseau métropolitain transrégional qui relie Strasbourg à Lyon. En Bourgogne-Franche-Comté, il compte plus d'un million d'habitants et près de la moitié des actifs de la région. Il s'agit donc de soutenir ces moteurs de l'économie régionale en visant une triple ambition de performance (inscription de projets métropolitains dans une dimension nationale ou européenne), de coopération (dialogue coopératif renforcé entre les grandes agglomérations) et de solidarité (bases de coopération et de réciprocity entre les territoires à définir).* ».

Mais dans une étude réalisée par les agences d'urbanisme en 2021 sur la Dorsale Rhin-Rhône, celles-ci expriment formellement une déception sur le rôle qu'on pourrait faire jouer à la Dorsale dans les politiques d'aménagement : « *Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires*

⁶ Faire région Faire France. P. 202.

(SRADDET), porteur de la vision régionale à 2050 est timide sur cette potentialité de développement : mention est pourtant faite de la dorsale sur la carte synthétique des objectifs. Elle y apparaît même avec un graphisme vigoureux et prometteur. Mais ailleurs, aucune des options relatives aux infrastructures, aux nœuds de communication, à la consolidation des centralités, aux compétences d'exception... n'est justifiée par la recherche d'un effet de dorsalité ». p. 18.

L'enjeu ici consiste à déterminer la place qui pourrait et devrait être donnée à la Dorsale en tant que système territorial autour duquel exploiter un « *potentiel de développement* ». On pourrait par exemple décider d'y concentrer la construction d'infrastructures, la localisation d'équipements, les activités économiques pour être plus attractifs et productifs en faisant référence aux définitions sociologiques et économiques de la métropolisation. On pourrait aussi envisager d'y développer une échelle de contractualisation dédiée (une sorte de contrat avec les villes de la Dorsale réunies en collectif). Chacune de ces questions est esquissée dans l'étude des agences : « *Depuis la loi NOTRe et la fusion régionale, Rhin-Rhône comme problématique stratégique, ou comme motif d'alliance, semble dans une séquence figée. Les échelles de la contractualisation mises en pratique territoire par territoire ne sont pas génératrices de perspectives élargies. Les besoins partagés d'infrastructures sont vécus comme satisfaisantes dans le court terme, et on a plutôt tendance à esquisser les projets importants. Les territoires confrontés à des difficultés économiques se battent seuls. Aussi l'axe rassembleur de Rhin-Rhône ne fonctionne-t-il plus* »⁷. La question qui est mise en débat, c'est qu'il ne suffirait pas de reconnaître la spécificité de la Dorsale comme le cœur de l'armature urbaine de la région dans le but de « faire récit ». Encore faudrait-il en tirer les conséquences en matière de politique publique. Il a semblé nécessaire de traiter sérieusement cette interpellation, non seulement parce qu'elle émane d'un partenaire compétent, représentant de collectivités partenaires, mais aussi parce qu'elle témoigne d'un discours parfois entendu : L'efficacité de l'armature régionale justifierait de concentrer les forces du territoire dans un espace métropolitain (la Dorsale Rhin-Rhône en l'occurrence) qui jouerait le rôle d'une locomotive économique et démographique pour l'ensemble régional.

Mais pour répondre à l'interpellation des agences, il faudrait préciser les mécanismes qui constituent « potentiel de développement » dans la Dorsale en particulier. Car cela ne va pas « de soi ». Ce travail tente de poser concrètement la question du rôle qu'on pourrait faire jouer à un système métropolitain identifié, dans le développement d'un territoire. En particulier, si la forme du système métropolitain

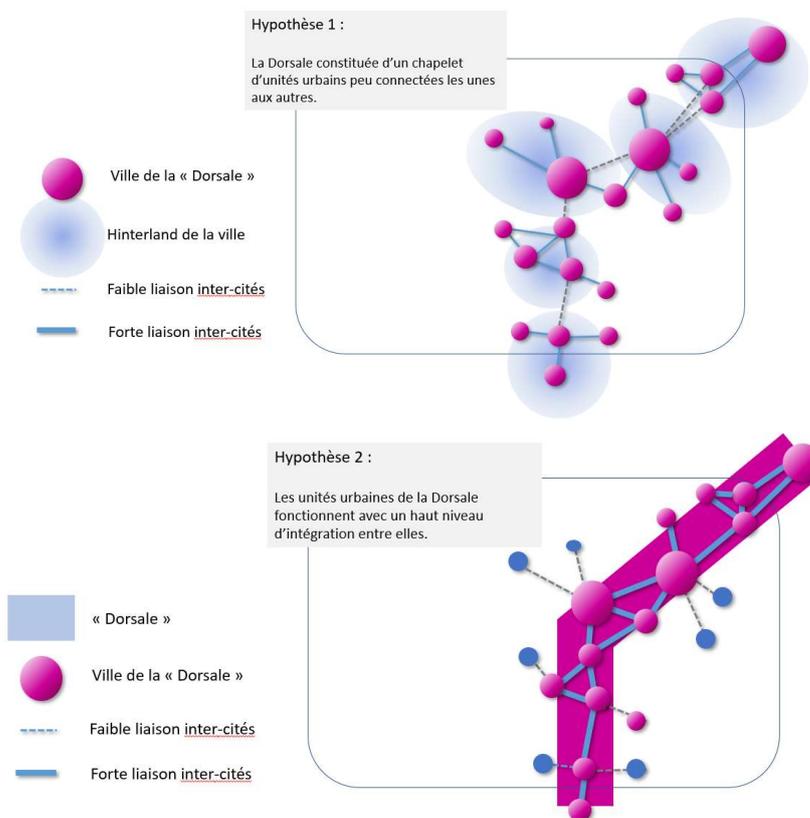
⁷ Dorsale Rhin-Rhône. Agences d'urbanismes de Bourgogne-Franche-Comté. 2021. P. 18

de la région ne fait pas vraiment débat, on n'a pas vraiment mesuré le niveau d'intégration des agglomérations à l'intérieur de cette forme. Est-ce qu'il existe aujourd'hui une Dorsale qui fonctionne déjà en système métropolitain intégré ? Les difficultés à faire émerger la Dorsale comme un moteur (libérer son potentiel de développement) sont-elles dues à un manque de volonté politique comme l'expriment les agences ou à la faiblesse objective des liens fonctionnels entre les cités de la Dorsale. Ce questionnement inclut un autre sujet : par quels mécanismes l'ensemble de la région pourrait-elle tirer bénéfices de la distinction de la Dorsale dans les politiques territoriales. Existe-t-il des flux de « ruissellement » depuis le système métropolitain vers le reste du territoire ? de quels natures ? Les déboires récents des théories de la métropolisation ou des mécaniques supposées du ruissellement territorial justifient bien qu'on s'interroge et qu'on cherche.

C'est l'un des objets de cette étude : faire le point sur la nature des échanges à l'intérieur de la Dorsale afin de débattre de son rôle dans les politiques d'aménagement.

Concrètement, dans la forme ou dans la fonction : de quoi la « Dorsale » est-elle le nom ? L'enjeu est clair. Il existe un récit qui fait de la Dorsale un système métropolitain intégré (forme) et moteur (rôle). Savons-nous observer des éléments qui fondent cette hypothèse ? Derrière cette question, l'enjeu est bien de déterminer la nature de ce qu'on appelle la « Dorsale » : qu'est-ce qui fait concrètement de la Dorsale un territoire exceptionnel à « *potentialité de développement* » comme le disent les agences d'urbanisme de la région ? S'agit-il du fait qu'elle est constituée d'agglomérations indépendantes mais dont chacune est plus active, dynamique et plus jeune que les moyennes régionales (ce qui est établi, hypothèse 1) ou de l'existence de liens privilégiés entre les agglomérations qui la composent (Hypothèse 2) avec un rôle d'entraînement sur le reste ? Bref, la Dorsale est-elle exceptionnelle parce qu'elle est constituée d'un ensemble de villes plutôt dynamiques dans une région qui est rurale et vieillissante ou parce que les villes qui la composent fonctionnent en système et peuvent constituer un moteur de son développement ?

Figure 14 : La Dorsale fonctionne-t-elle plutôt comme un collier d'aires d'influences ou comme un système intégré ?

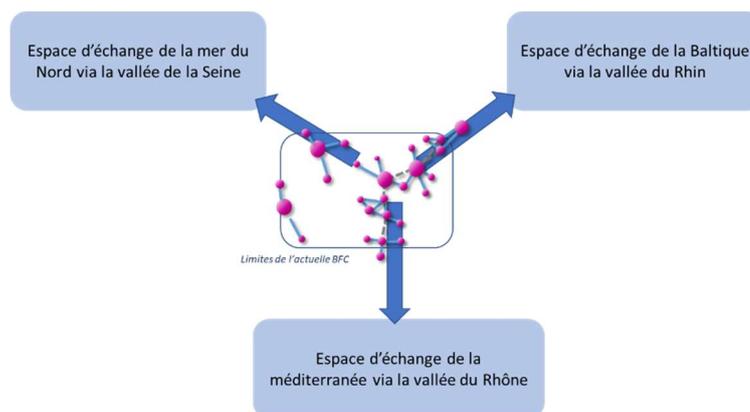


1. La Dorsale est un espace exceptionnel dans la région Bourgogne-Franche-Comté.

1.1 Une fonction héritée des temps longs et une référence mémorielle commune aux habitants.

Le travail réalisé par les agences d'urbanisme au cours de l'année 2021, étayé par la contribution de géographes de l'université de Franche-Comté qui ont participé à ces travaux, propose de replacer l'existence de la Dorsale dans les temps longs et dans une dimension géographique européenne. De quoi s'agit-il ? A la différence de la plupart des régions, la Bourgogne-Franche-Comté n'est pas historiquement organisée le long d'un de ces grands fleuves navigables qui relient les territoires entre eux (la Loire, le Rhône, le Rhin, la Seine, La Garonne...) ou d'une côte qui constitue, via le cabotage, un trait d'union entre les systèmes urbains portuaires (Bretagne, Languedoc etc.). Ni fleuve régional ni côte partagée, La dorsale est presque invisible dans la géographie naturelle mais elle constitue un trait d'union entre les villes de l'axe Nord - Sud. Elle le doit au fait de constituer un des rares points de jonction entre des bassins de vie et d'échange qu'elle « connecte » : le « seuil morvano-vosgien ». C'est à la fois un verrou entre le nord et le sud du continent, parce que jusqu'à la mécanisation tardive des transports, la circulation hors des voies navigables était excessivement coûteuse, mais c'est aussi une charnière entre les pôles économiques de la méditerranée, de la mer du Nord et de la Baltique.

Figure 15 : Schéma du seuil « morvano-vosgien » et du « Y ».



Ce point de passage n'est pas le seul possible. On peut traverser les Alpes par la Suisse pour ce qui concerne la liaison Rhin-Rhône et dès le XIV^{ème} Siècle, des marchands génois reliaient, par lignes régulières, les ports de la Méditerranée à ceux des Pays-Bas en passant par le détroit de Gibraltar. En revanche, chacun de ces passages comportent son lot de difficultés au point qu'aucun n'a fait disparaître les autres à mesure que les échanges augmentent, c'est-à-dire dans des dimensions considérables à partir du XV^{ème} siècle⁸.

Pour ce qui concerne le passage par l'espace de l'actuelle Bourgogne-Franche-Comté, le défi consistait très concrètement à emprunter le morceau de terre qui sépare les voies fluviales du Nord (Bassin de la Seine à l'Ouest, du Rhin à l'Est et du Rhône au Sud). Avant la mécanisation des transports, c'est-à-dire jusqu'à deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, cette bande de terre constituait une rupture de charge obligatoire et très contraignante. Les hommes et les marchandises qu'ils transportent ne peuvent y passer qu'à la condition d'équiper le territoire dans ce qu'on appellerait aujourd'hui des « infrastructures de transports », destinées à compenser l'absence de voies navigables. L'héritage de ces flux incarnés par des équipements, est visible sur le réseau de canaux, de chemins de fer ou d'autoroutes mais il existait dans les premières routes de commerce (densité des voies romaines en particulier).

Le « Y » n'est donc pas à proprement parler un moyen de desserte interne à la région, mais l'impression concrète sur le territoire régional, d'un flux d'échanges entre des hommes qui habitaient des espaces bien plus éloignés et bien plus riches. Ce ne sont donc pas les habitants de la région qui ont inventé le Y, mais les marchands lombards ou d'Aigues Mortes qui voulaient faire commerce avec ceux d'Anvers, d'Alsace, de Paris, parfois en rejoignant les foires de Champagne. C'est un territoire pensé depuis l'extérieur, comme un lieu de passage. Sous le duché de Bourgogne, il arrivait que les ponts y soient réparés par envoi de fonds délibérés depuis les villes marchandes des Flandres dont les liaisons avec la Méditerranée dépendaient de la fluidité des passages. D'ailleurs ni la « dorsale Rhin-Rhône », ni l'axe « Paris-Lyon-Marseille » ne portent le nom de lieux de Bourgogne-Franche-Comté. Comme le résumait les agences d'urbanisme : « *la dorsale s'identifie hors du cadre local, à l'échelle transeuropéenne* ». P4.

C'est aussi un récit local. L'héritage de ces passages intenses sur les temps longs, c'est aussi la mémoire populaire qui raconte la place qu'occupent les flux et l'impact qu'ils ont eu sur le territoire, notamment dans la localisation des villes. Dans une région dont la géographie interne ne s'appréhende, on l'a vu, ni au travers d'un

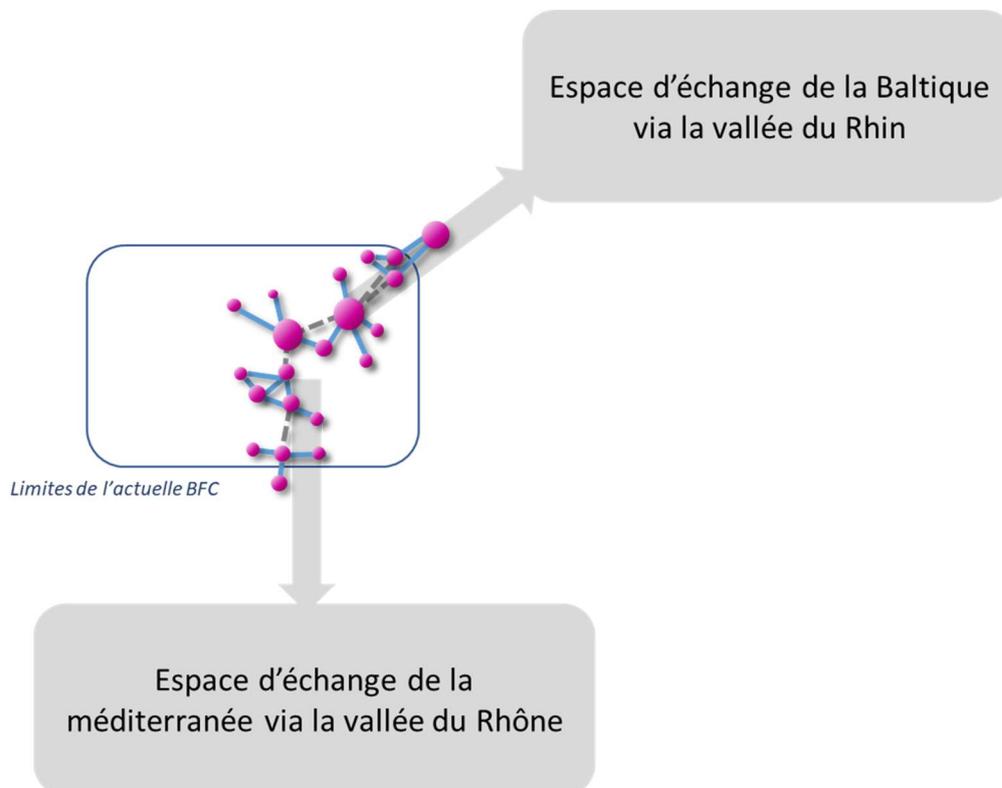
⁸ Fernand BRAUDEL, *Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme*. 1979.

fleuve commun ni d'un littoral en partage, le Y constitue un point de référence commun moins évident mais bien présent. La Dorsale Rhin-Rhône à l'Est, comme l'axe Paris-Lyon-Marseille à l'Ouest, tiendrait d'une certaine façon la place que les fleuves ou les côtes tiennent ailleurs dans l'imaginaire collectif, soit pour parler des flux historiques (voies celtes dans le Morvan, voies romaines, via francigena dans le jura, RN6 et son chapelet d'étapes gastronomiques), soit pour expliquer le développement de certaines villes (Autun-Bibracte ou Luxeuil à l'époque Gallo-Romaine, le Duché de Bourgogne et sa relation si particulière aux Pays-Bas, la présence des lombards à Besançon, la « trouée » de Belfort, les débats sur la localisation de Dijon sur les lignes de chemin de fer entre Paris et Lyon, le rôle d'Ornans sur la voie des français...). Même surévaluée parfois⁹, l'idée de la région comme un point de passage critique, irrigue les récits populaires et vient s'agréger aux histoires locales. Même s'ils sont vagues, parfois incorrects et souvent diffus, ces récits disent quelque-chose du rapport que les territoires de cette région entretiennent historiquement avec l'ensemble européen et du rôle stratégique de nœud « logistique » que la région se voit jouer très tôt dans l'histoire des civilisations de l'échange en Europe. Ils racontent d'une certaine façon, une histoire européenne de la Bourgogne-Franche-Comté qui dirait ce que cette région « est au monde qui l'entoure », pour paraphraser l'historien Patrick Boucheron. Cette capacité à dire ce qu'est la région au reste de l'Europe c'est à dire, a minima, un lieu de passage Nord-Sud qui fait la jonction entre des espaces qui sont économiquement plus importants. C'est d'abord ça la Dorsale. La puissance de la référence mémorielle et son caractère commun aux populations de deux anciennes régions justifient à elle seule de l'intégrer dans le projet d'armature régionale aujourd'hui encore.

⁹ Le professeur Raymond Woesner voit dans cette constance du récit populaire et dans la survalorisation de l'axe Rhin-Rhône en particulier, l'écho d'une histoire académique héritée des latinistes en vertu de l'empreinte que joue le récit de la guerre de gaules : « En 58 avant notre ère, à Bibracte (Morvan), l'assemblée des chefs de la Gaule avait demandé au général romain de chasser les Suèves, ce qui s'est produit quelque part dans le Sud-Alsace (Jullian, 1993). On remarque que ces deux événements ont eu lieu aux extrémités du CRR, à proximité de la Saône et du Rhin, et les légions n'ont fait que passer dans le corridor proprement dit. Tant que le latin était fortement enseigné et du fait de l'importance des « Commentaires » de Jules César, le CRR a pu acquérir un statut particulier dans les représentations, celui d'une marche, d'un espace stratégique et disputé, d'une trouée par laquelle s'engouffrer, ou encore d'un lieu de contact ou d'affrontement entre les mondes latin et germanique. La géographie universitaire a conforté le mythe du trait d'union. » *L'éternel retour du Corridor Rhin-Rhône*. Raymond Wœssner. *Annales de géographie* 2006/1 (n° 647), pages 2 à 25

1.2 Un corridor quasi continu relie le centre et l'est de la région : la Dorsale Rhin-Rhône.

Figure 16 : Schéma de la Dorsale « Rhin-Rhône ».

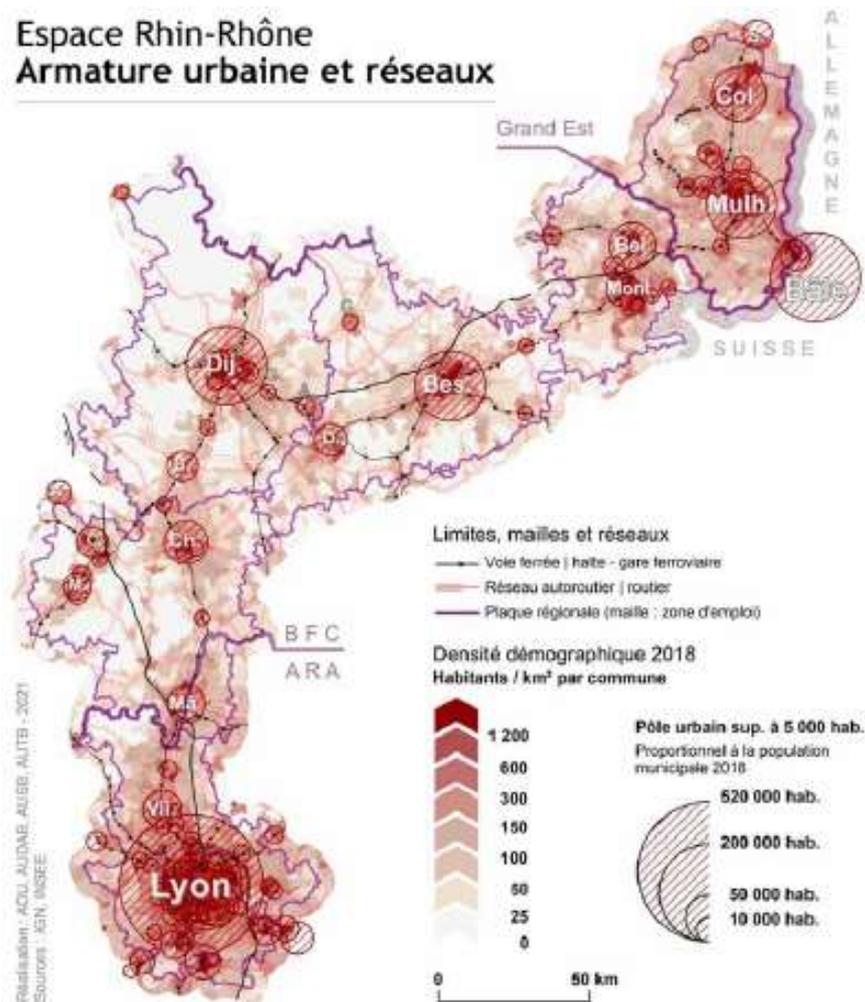


La Loire, comme la plupart des fleuves, joue à la fois le rôle de trait d'union physique, économique et culturel entre des populations éloignées les unes des autres. C'est le long de cet axe que naissent les premières agglomérations de ces régions, assises sur des fonctions d'échange, intensément reliées entre elles et qui constituent le point de connexion de « l'arrière-pays ». Dans ce domaine particulier, la Dorsale Rhin – Rhône possède à l'image de la Loire, une spécificité que la branche Paris-Lyon-Marseille du « Y » ne peut pas lui contester : une suite quasi continue d'agglomérations denses qui concentrent une population plus jeune que le reste de la région. Le poids de ces populations dans la région varie suivant le périmètre qu'on voudra donner à la Dorsale, par exemple inclure Autun à la Dorsale Rhin-Rhône comme l'étude des agences le propose est discutable, mais l'essentiel est là : ce trait d'union logistique pour des flux extérieurs à la région est aussi une suite lisible le long

de laquelle s'égrènent les plus grandes agglomérations de la région. L'analogie avec la Loire plutôt que la Seine ou le Rhône se justifie d'autant plus que comme le bassin ligérien, la Dorsale n'est pas vraiment dominée par une capitale. Ce qui prévaut, c'est l'articulation d'agglomérations différentes le long d'un axe, qui détermine dans une certaine mesure, l'absence de rayonnement dominant d'une ville sur le reste de la région. En quelque sorte, l'intensité des flux Nord/Sud qui traversent la région, le destin de territoire de transit, auquel il faudrait ajouter les longs épisodes de division des Bourgognes ducales et comtales, ont contribué à produire une articulation des agglomérations de la région en corridor davantage qu'en étoile centralisée sur une capitale économique et politique indiscutable.

Figure 17 : Armature urbaine et réseaux de la Dorsale Rhin-Rhône.

Source Agence d'urbanisme. Dorsale Rhin-Rhône

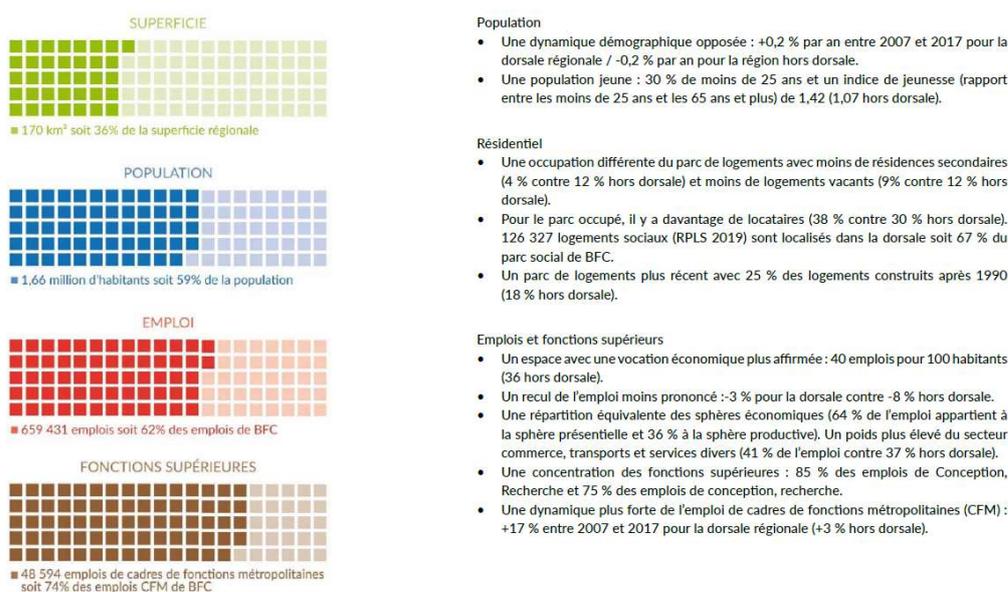


1.3 Le poids de la Dorsale est aujourd’hui considérable dans la région.

Quel que soit le périmètre exact qu’on lui donne, la Dorsale est un espace plus dense, plus jeune et plus actif que le reste de la région. C’est aussi un territoire dont les dynamiques sont meilleures : meilleure natalité, meilleur solde migratoire, meilleure évolution de l’emploi.

Figure 18 : Poids de la Dorsale dans la région.

Source Agence d’urbanisme. Dorsale Rhin-Rhône 2021.



Même constat du côté de l’Insee : « La dorsale s’étend sur un quart de la superficie régionale, mais regroupe plus de la moitié des habitants de Bourgogne- Franche-Comté. Elle concentre plus de la moitié des emplois, et les deux tiers des emplois de cadres, en partie des fonctions de décision, de conception et d’intermédiation (gestion, conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, culture-loisirs). C’est un territoire où la croissance démographique est la plus dynamique, derrière la bande frontalière avec la Suisse. La population augmente de 2,5 % entre 2007 et 2017. Cependant, en 10 ans, l’emploi diminue de 3 %, mais à un rythme deux fois moins rapide que dans le reste de la région. »

2. Mais cette exception ne fonctionne pas en « système ».

« L'intensité des relations entre les Aires d'Attraction des Villes qui la composent y est globalement plus faible que dans les autres systèmes urbains de province. La distance plus importante, les spécificités sectorielles moins marquées et l'absence de continuité entre Dijon et Besançon, ne favorisent pas les échanges d'actifs. Finalement, seules Delle, Belfort et Montbéliard forment un sous-système urbain, avec des liens très forts. ». Insee 2021

Rappel : Qu'est-ce qu'un territoire qui fonctionne en « système » ?

Un espace qui fonctionne en système, c'est un territoire dont les composantes multiplient les échanges. On comprend qu'un bourg de 1000 habitants fonctionne différemment que 10 villages de 100 habitants éloignés par 10 km chacun. Les liens qui unissent les habitants du bourg sont plus étroits, le marché de l'emploi plus intriqué, les services plus spécialisés etc...

Dans la littérature économique, le bon fonctionnement d'un système produit des effets d'agglomération et permet d'atteindre des seuils critiques qui permettent d'accueillir des activités spécifiques. La création de richesse de chaque agent serait alors supérieure à celle d'agents qui travailleraient dans des espaces non métropolitains : « *Ce n'est pas seulement sa spécialisation qui fait la force de la métropole, c'est aussi le fait que ses activités et ses métiers soient rassemblés dans une proximité géographique qui favorise les « effets d'agglomération »* ». France Stratégie ¹⁰

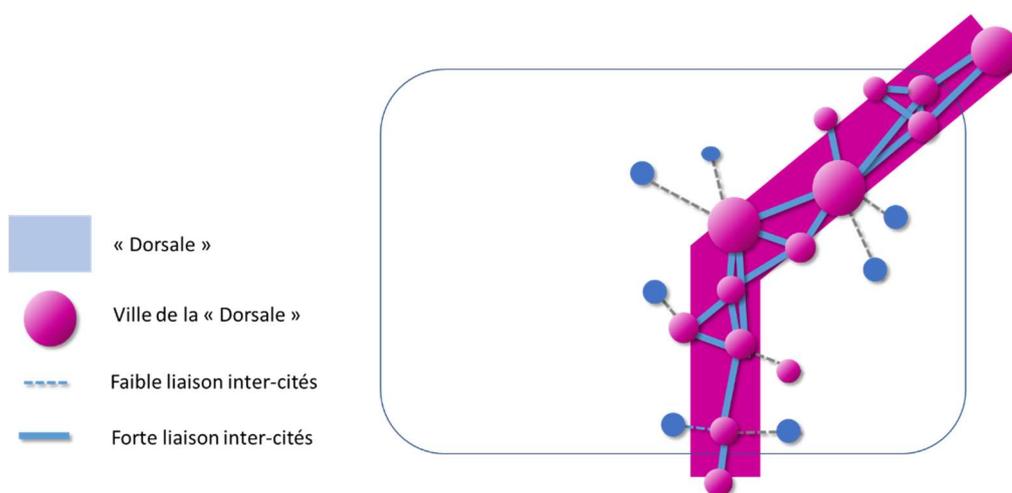
La surproductivité des métropoles, assise sur les effets d'agglomération, viendrait notamment de la capacité qu'elles offrent à répondre à des besoins différents et complémentaires (marché du travail diversifié, qualifications disponibles, mobilités professionnelles accentuées...) et à faire survenir l'inattendu par proximité d'opérateurs aux profils différents (« sérendipité » et creuset de créativité). La taille de l'agglomération compte, mais à condition que les habitants, les profils professionnels et les entreprises soient différents, se complètent et se rencontrent. A condition aussi que les marchés de l'emploi soient suffisamment denses et fluides pour que chaque employeur dispose d'une grande quantité de profils qualifiés et optimise ses choix de recrutement. Le cumul des spécialisations différentes associé à la taille de l'agglomération et à la bonne circulation des actifs à l'intérieur de l'espace métropolitain serait producteur d'effets de « surproductivité ». A l'inverse, la simple addition de populations actives aux profils identiques et sans mobilités professionnelles à l'intérieur de l'espace, ne créerait pas vraiment d'effets de métropolisation.

10. France Stratégie. Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? 2017.

Pour que la Dorsale, en tant que système de villes, produise des effets d'agglomérations, il faudrait que les échanges entre ces villes, en particulier les échanges de ses actifs au quotidien soient plus nombreux qu'ailleurs. En d'autres termes, il faudrait que la Dorsale fonctionne comme un système d'échanges plus intense à l'intérieur de la Dorsale qu'avec la normale. Un exemple : on pourrait faire le constat que les populations actives de Dijon et de Besançon se déplacent plus facilement vers l'autre ville-capitale pour travailler. On ferait alors le constat d'une sorte de « mise en commun » du marché du travail entre ces deux villes avec des bénéfices à la fois pour les actifs (plus de chance de trouver un emploi parfaitement adapté à son profil) et pour les employeurs (plus de choix).

Figure 19 : Organisation de la Dorsale si celle-ci fonctionnait comme un système.

Source Conseil régional. Service Prospective 2022.



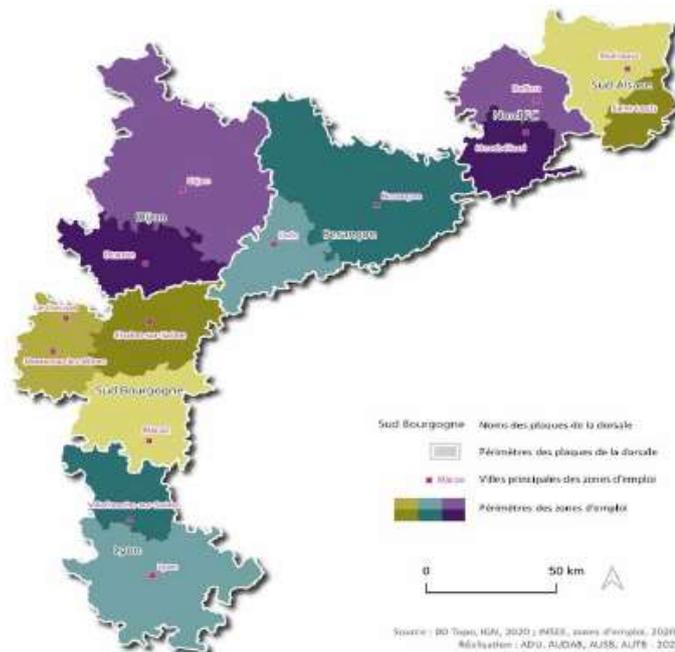
2.1 La Dorsale articule des agglomérations relativement isolées les unes des autres.

Le corridor est-il un espace privilégié de coopération entre les agglomérations qui le constituent ? Notre regard concentré sur les villes et leur découpage administratif échouerait-il à voir l'essentiel, c'est-à-dire une quasi-continuité produite par des échanges intenses entre les cités de la Dorsale ? Par exemple, les établissements d'Alstom (Ornans et Le Creusot) contribuent à un produit assemblé à Belfort, où est situé le centre R&D, Crossject dont le siège et la R&D sont situés à Dijon, développe sa production à Gray. Ces exemples sont-ils exceptionnels ou manifestent-ils une fluidité

générale des échanges internes à la Dorsale ? Tout l'enjeu réside dans cette question : si les échanges internes sont importants et supérieurs à l'intérieur de la Dorsale on pourra dire que cet espace est autre chose qu'une succession de villes centrées sur elles-mêmes et sur leur petit bassin de proximité. Les agglomérations qui constituent la dorsale sont-elles les arrondissements d'une seule et même quasi-agglomération ? Ce niveau d'échanges entre les agglomérations de la Dorsale est d'autant plus important qu'il constitue l'une des caractéristiques essentielles des systèmes métropolitains et de leurs avantages comparatifs sur les autres systèmes territoriaux. Pour mesurer l'intensité des articulations entre les différents « quartiers » de la Dorsale, les agences proposent de retenir 4 plaques : Nord Franche Comté, Besançon, Dijon et Sud Bourgogne. Toute la question consiste donc à mesurer la densité des liens entre les plaques qui constituent la Dorsale. Si ces liens interplaques sont denses, les habitants des plaques passent de l'une à l'autre plus fréquemment qu'ailleurs. On se rapprocherait alors d'un système métropolitain. Si ces liens sont rares, les habitants ignorent l'idée d'un corridor dans leur usage du territoire. On serait davantage dans une suite de plaques indépendantes les unes des autres. On s'éloignerait alors de l'idée de la Dorsale comme système intégré.

Figure 20 : Plaques constitutives de la Dorsale (à partir des zones d'emploi)

Source Agence d'urbanisme. Dorsale Rhin-Rhône 2021.

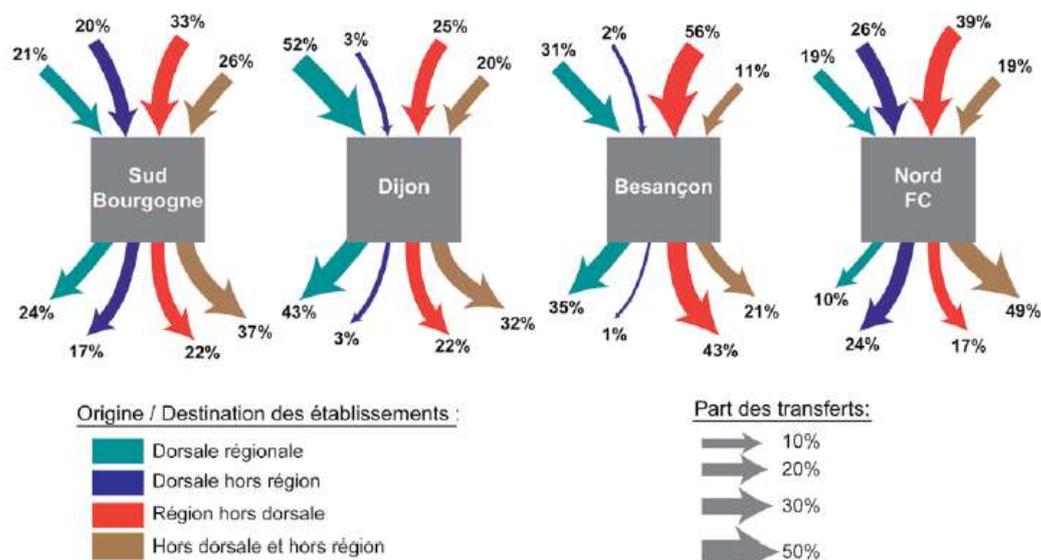


Pour mesurer la densité des liens qui connectent les plaques entre elles, les agences comme l'Insee utilisent un indicateur qui présente le double intérêt de délivrer des données pertinentes et fiables : les trajets domicile – travail des actifs.

Le résultat obtenu est décevant : les plaques qui constituent la dorsale échangent davantage avec des territoires hors Dorsale qu'avec les autres plaques de la Dorsale. Par exemple (et mis à part la plaque dijonnaise) les actifs de chaque plaque viennent davantage de l'extérieur de la dorsale que des autres territoires de la Dorsale : « Sur les mobilités professionnelles, entrantes comme sortantes, Dijon semble être la plaque la plus dorsalisée. Sur l'ensemble des mobilités, Besançon semble moins fonctionner avec les territoires de la dorsale qu'avec le reste de la région. Le Nord Franche-Comté fonctionne plus avec la dorsale hors région qu'avec les plaques régionales, contrairement au Sud Bourgogne qui fonctionne de façon équivalente avec la dorsale régionale et hors région. Globalement, les logiques de relation de «proche en proche» ressortent pour chacune des plaques, qu'il s'agisse de territoires voisins au sein de la dorsale ou externes à celle-ci. » p. 58

Figure 21 : Flux Domicile travail selon l'origine et la destination

Source ORECA BFC, ATMLO BFC, OPTTEER, IGN

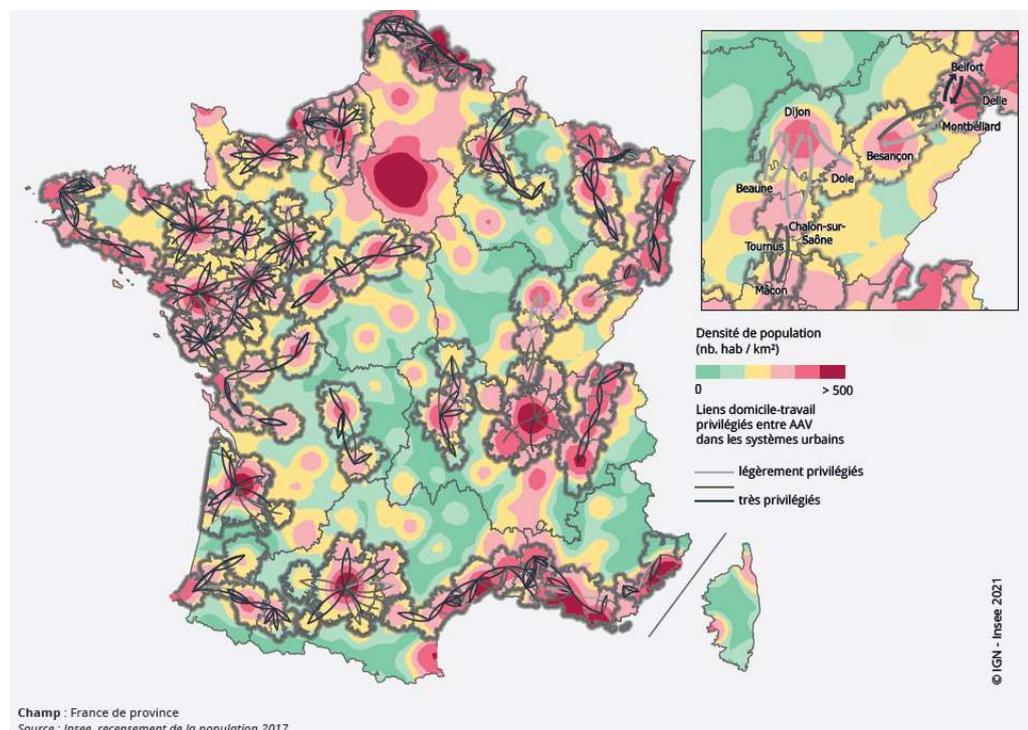


2.2 En comparaison des autres systèmes urbains en France, les agglomérations de la Dorsale échangent très peu d'actifs entre elles (étude Insee).

Les travaux des agences révèlent que les plaques qui composent la Dorsale sont très loin de fonctionner comme les éléments imbriqués d'un système. Mais ne serait-ce pas le cas de tous les systèmes urbains, y compris les plus intégrés ? Pour y répondre, à la demande de la région, l'Insee a entrepris de comparer les niveaux d'échange domicile – travail entre 27 systèmes urbains en France. Il distingue ceux qui sont organisés en étoiles autour d'une capitale qui rayonne (comme autour de Toulouse) de ceux qui le sont en corridor à l'image de la Dorsale Rhin-Rhône¹¹.

Figure 22 : Echanges domicile-travail privilégiés au sein des 27 systèmes urbains de province.

Source Insee BFC. La Dorsale : Un système urbain discontinu (Insee 2021)

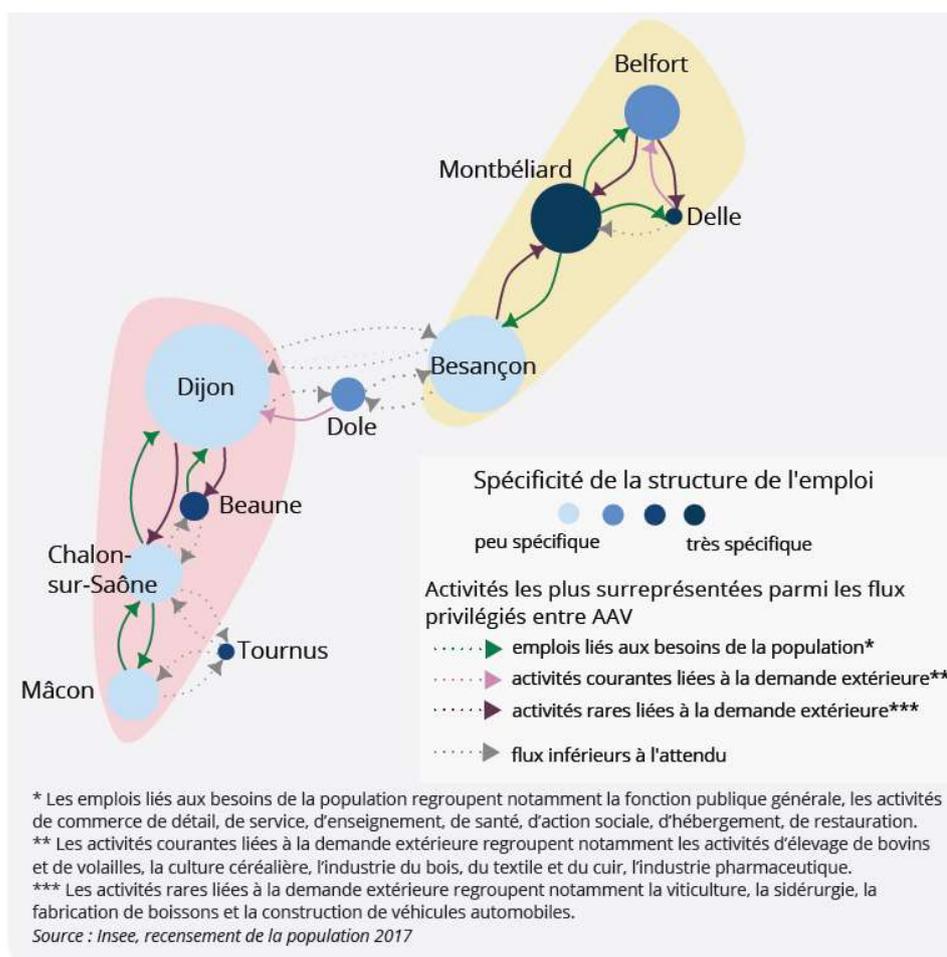


11 Ici l'Insee définit les plaques constitutives de la Dorsale, non pas en reprenant et agrégeant des Zones d'Emplois, mais en reprenant sa définition actualisée récemment des Aires d'Attraction des Villes (AAV).

Le résultat de ces comparaisons avec d'autres systèmes en corridor est sans appel : « Les déplacements domicile-travail y sont moins privilégiés et moins nombreux que dans les autres systèmes urbains. Les AAV de la dorsale sont relativement éloignées les unes des autres, et ont un profil d'emploi souvent semblable. De plus, la dorsale est peu dense au regard des autres réseaux de province. La population y augmente moins que dans les autres systèmes urbains, et l'emploi diminue alors qu'il croît en moyenne ailleurs. La taille des AAV qui la composent, relativement petites à l'échelle de la province, ne correspond pas au profil habituel des AAV en croissance. La dynamique de l'emploi est particulièrement portée par les grandes aires de plus de 500 000 habitants. Or, dans la dorsale, aucune n'atteint ce seuil de population. ».

Figure 23 : Liaisons et fractures dans le système urbain de la Dorsale Rhin-Rhône

Source Insee BFC. La Dorsale : Un système urbain discontinu (Insee 2021)



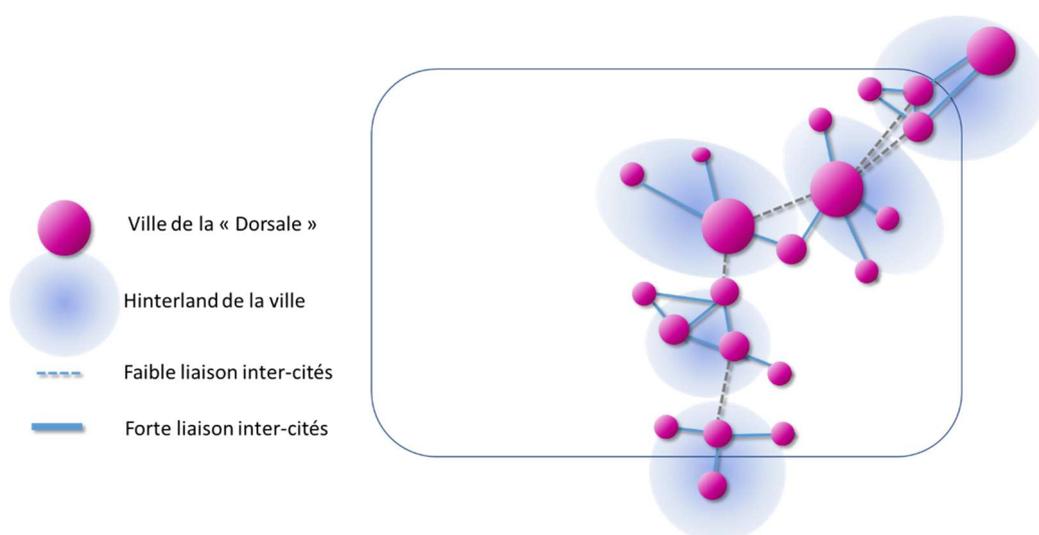
En fait, les flux d'actifs qui ont été mesurés à l'intérieur de la Dorsale sont inférieurs à la moyenne des autres systèmes et surtout, inférieurs au niveau attendu. La Dorsale Rhin-Rhône est le système en France dont les agglomérations échangent le moins d'actifs par rapport à leur potentiel, à la limite de ne pas constituer un système urbain au sens propre : *« L'intensité des relations entre les AAV qui la composent y est globalement plus faible que dans les autres systèmes urbains de province. La distance plus importante, les spécificités sectorielles moins marquées et l'absence de continuité entre Dijon et Besançon, ne favorisent pas les échanges d'actifs. Finalement, seules Delle, Belfort et Montbéliard forment un sous-système urbain, avec des liens très forts. »*.

La Dorsale serait constituée d'agglomérations trop éloignées, trop petites et trop semblables. *« Le faible dynamisme du système pénalise les liens entre Dijon et Besançon. Ils sont d'autant moins intenses que ces deux AAV sont relativement éloignées l'une de l'autre, 90 kilomètres les séparent. Ancienne ou actuelle capitale régionale, elles ont en outre une structure d'emploi et des fonctions qui se ressemblent. Ces éléments expliquent la rupture entre ces deux aires, amplifiée par les frontières des anciennes régions entre lesquelles il n'existe pas d'échanges privilégiés d'actifs. »*

Si l'on devait chercher une représentation schématique du fonctionnement du système urbain de la Dorsale, on pourrait davantage soumettre l'idée d'un collier de perles qui rayonnent sur un bassin de solidarités fortes.

Figure 24 : Système de la Dorsale en « collier de perles urbaines ».

Source Conseil régional. Service Prospective 2022.



MISE EN PERSPECTIVE : Les effets d'agglomération qu'on prête aux métropoles naissent de la taille des agglomérations, mais aussi des différences à l'intérieur du système.

Le constat d'une grande homogénéité des agglomérations de Dijon et Besançon fait écho aux travaux des géographes et des économistes pour expliquer la croissance des métropoles depuis 40 ans. Il ne s'agit pas seulement d'accumuler des populations au même endroit pour générer des effets d'agglomération. La différence des profils et la bonne circulation des actifs sont nécessaires. Or on constate que les échanges des actifs de Dijon et Besançon s'orientent davantage vers d'autres agglomérations dont les spécialisations sont différentes : Lons-le-Saunier et Vesoul pour Besançon en plus de sa relation différenciée avec Montbéliard, Montbard pour Dijon, en plus de sa relation différenciée avec Beaune et Chalon-sur-Saône. Le cœur de la Dorsale, articulé par deux agglomérations de profils identiques est d'une certaine façon le ventre mou du système urbain.

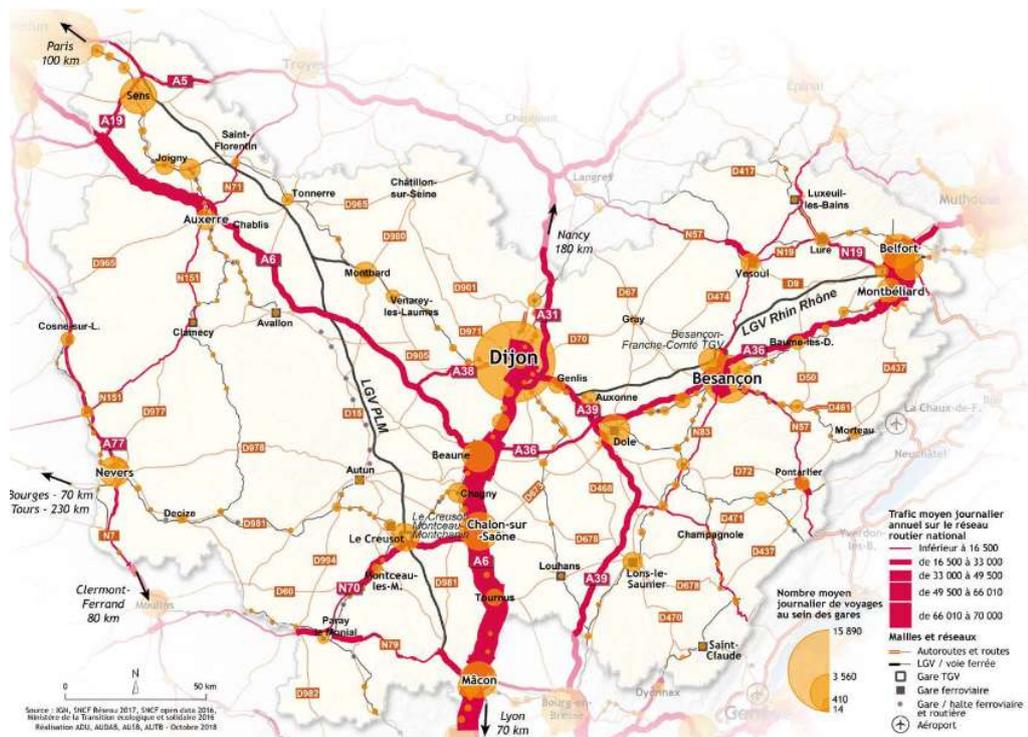
2.3 Les flux quotidiens qui traversent la Dorsale ne constituent pas la preuve d'échanges entre les villes.

Les cartes qui illustrent l'intensité des flux et notamment le trafic routier dans la région nourrissent parfois de façon spectaculaire, le sentiment d'un système de villes connectées entre elles par des liaisons intenses. Ce serait oublier que les flux en question peuvent être de plusieurs natures. Il peut bien sûr s'agir de flux de liaison entre les agglomérations, mais aussi :

- De flux purement traversants depuis l'extérieur de la région et vers l'extérieur de la région (effet tunnel).
- De flux internes aux Aires d'Attraction des Villes qui relient entre eux les territoires de la même unité urbaine (effet de voisinage).

Figure 25 : réseaux et flux en Bourgogne-Franche-Comté

Source : Agences d'urbanisme de Bourgogne-Franche-Comté, Etude « Toile territoriale régionale ». 2018



Des travaux conduits sur les trajets réellement réalisés dans la région révèlent davantage une géographie de trajets concentriques autour des différents pôles qui constituent la Dorsale, mais assez peu entre les pôles de la Dorsale elle-même.

Figure 26 : les flux figurés comme des lieux « dorsaux » sont des flux de proximités pour l'essentiel.

Source : Opteer / OPSAM WEB.

Principaux flux dans la région BFC, en prenant en compte les points de départ et d'arrivée. (départ – arrivée) à l'EPCI, incluant les flux traversants. L'intensité des couleurs varie en fonction de la densité du trafic.



3. L'hypothèse du « moteur » : la Dorsale exerce-t-elle vraiment un effet d'entraînement sur les territoires qui l'entourent ?

Sans être un système urbain particulièrement intégré, la Dorsale reste composée de territoires plus denses et plus dynamiques, que ce soit sur le plan économique (évolution de l'emploi) ou sur le plan démographique (croissance de population). Aussi, à défaut de la considérer comme un « système urbain intégré » ne pourrait-on pas quand même appréhender la Dorsale comme un moteur pour le reste de la région et justifier ainsi sa place centrale dans l'armature régionale ?

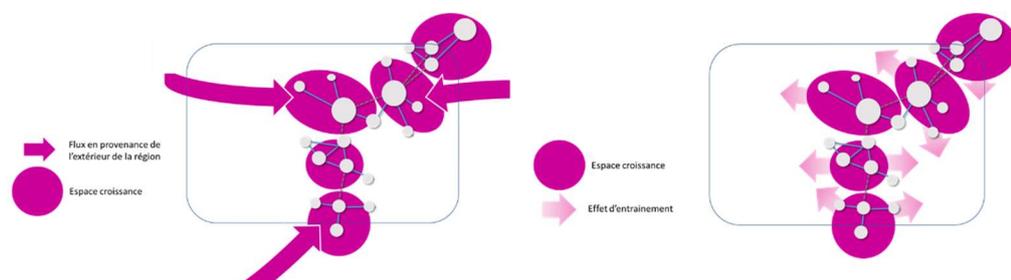
Cette théorie de la Dorsale comme « moteur métropolitain » pour la région est fondée sur une mise en comparaison des dynamiques de la dorsale avec le reste du territoire. Or cette méthode ne suffit pas à démontrer un lien d'entraînement. Pour être valable, l'hypothèse requiert de remplir deux autres conditions qui sont rarement testées : (1) établir que la dynamique de la Dorsale est essentiellement assise sur des flux qui viennent de l'extérieur pour garantir qu'elle n'est pas alimentée par les territoires voisins dans une logique de vases communicants et (2) observer des mécanismes d'entraînement concrets (redistribution de richesses par exemple) et non pas supposés.

Figure 27 : Conditions requise pour caractériser une « moteur territorial ».

Source Conseil régional. Service Prospective 2022.

1. Dynamiques de la Dorsale assises sur des flux extérieurs

2. Effets d'entraînement sur les territoires voisins



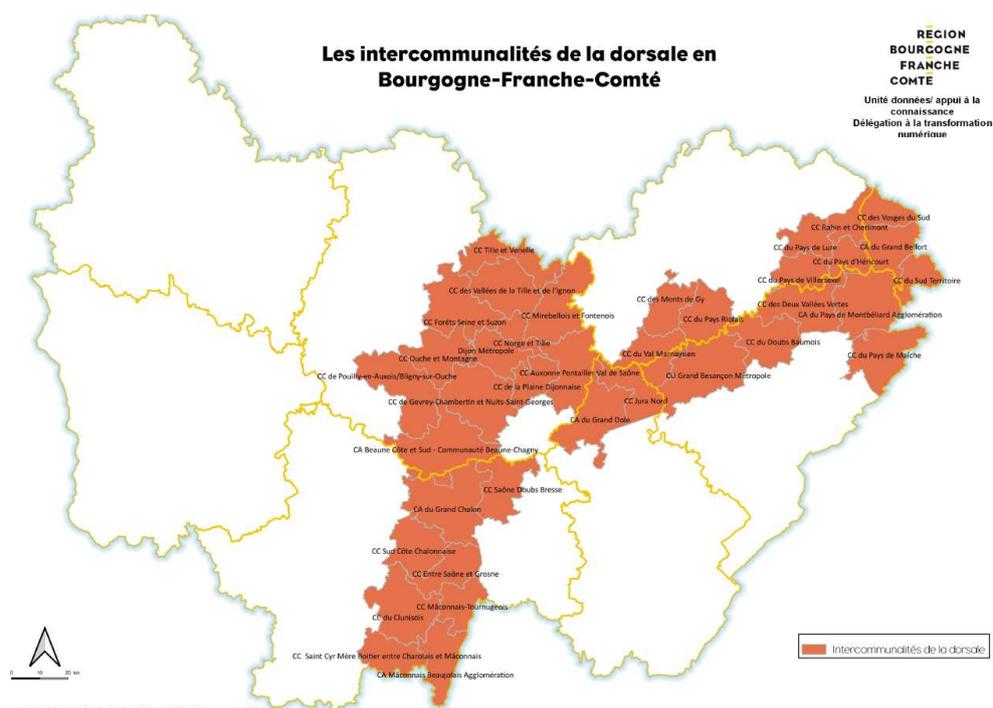
Il est proposé d'aborder cette question avec les deux types de données qui sont utilisées pour justifier l'hypothèse du moteur métropolitain : une meilleure croissance de l'emploi et une meilleure dynamique démographique.

Méthode : 37 EPCI assimilés à la Dorsale Rhin-Rhône.

Les données qui permettent d’appréhender finement les dynamiques économiques et démographiques sont disponibles à l’échelle des EPCI. Cela impose d’appréhender la Dorsale en agrégeant des EPCI. Nous proposons de considérer ici que la Dorsale Rhin-Rhône est constituée de 37 EPCI dont la liste est livrée en annexe. Ils correspondent au plus près du système urbain de la Dorsale décrit par l’Insee à partir des Aires d’Attraction des Villes.

Figure 28 : Les intercommunalités de la Dorsale en Bourgogne-Franche-Comté

Source Conseil régional. Service Prospective 2022.



3.1 L'analyse des dynamiques économiques dans la Dorsale laisse peu de place à l'hypothèse du moteur.

- a. **Les croissances d'emploi dans la Dorsale sont assises sur la consommation locale davantage que sur le développement d'activités connectées à la mondialisation.**

Une nouvelle segmentation de l'emploi (salariés et indépendants) nous permet d'appréhender la question des sources territoriales de la croissance d'emploi dans la Dorsale. La segmentation en question propose de distinguer la nature de l'économie présente dans les territoires, selon qu'elles sont orientées vers les besoins de la population locale (économie de proximité) ou vers les besoins de l'économie du monde¹². Cette grille d'analyse permet de quantifier précisément dans chaque EPCI, le nombre d'emplois qui sont dédiés aux marchés locaux (emplois de proximité du groupe 1 et 2), ou aux marchés mondiaux sur des activités courantes (G3) et sur des activités rares (G4). Ces travaux sont détaillés dans les Nouvelles Données 2 et 3 réalisées dans le cadre de la préparation du SRDEII.

Figure 29 : Principe de segmentation des emplois selon leur aire de marché

Source Insee, INA BFC 77. Octobre 2020.



¹² Insee Analyse BFC 77. Octobre 2020.

Chacune des deux économies a son utilité sociale, mais elles ne jouent pas le même rôle au regard du critère « d'entraînement » ou d'enrichissement de l'économie régionale : L'économie « universelle » capte les richesses extérieures en proposant des biens et des services dans des marchés ouverts sur le monde. L'économie de proximité capte les revenus des personnes présentes sur le territoire. Elle crée des emplois à l'endroit où les gens habitent. Ces emplois sont souvent moins qualifiés, donc accessibles à tous.

Si on aborde la différence des deux économies en termes de flux de richesses sur le territoire régional, l'économie universelle joue un rôle d'importateur de richesses qui va varier avec la réussite des activités sur les marchés du monde. Cela posera la question d'un travail très détaillé avec les filières professionnelles pour améliorer leur position dans les chaînes de valeurs mondiales. Dans le second cas (proximité), l'apport de richesse sur le territoire se fait en amont. Il 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. L'économie de proximité ne va pas « importer » de la richesse sur le territoire, mais convertir la richesse présente en consommations et emplois. L'existence des deux économies est essentielle dans un territoire. Mais une seule aspire le potentiel de développement que constituent les marchés du monde.

82% des emplois dans la Dorsale sont dédiés aux besoins locaux. L'emploi dans la Dorsale est davantage orienté vers les besoins locaux que vers les marchés du monde. Il existe une vraie sur-représentation des emplois de proximité dans la Dorsale (82% des emplois contre 77,5% hors Dorsale), surtout due à l'importance prise par les activités du groupe G2 dans la Dorsale, c'est-à-dire aux emplois qui satisfont les besoins locaux, dans des zones de chalandises étirées (jusqu'à la dimension de la région comme l'hôpital ou l'université). Pour ce qui concerne la connexion des emplois à la mondialisation, la Dorsale l'est moins en proportion que le reste de la région tant dans les activités connectées courantes (G3) que rares (G4).

Figure 30 : L'emploi dans la Dorsale est plus mobilisé par les activités de proximité.

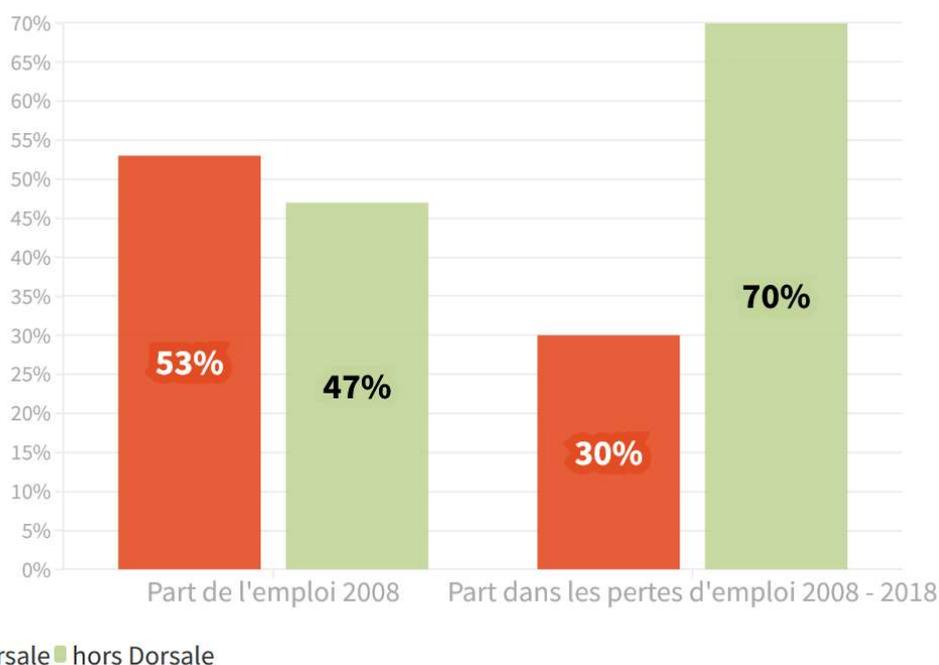
Source Insee RP.

	G1	G2	G3	G4
Dorsale	59,7%	22,2%	11,7%	6,5%
Hors Dorsale	61,3%	16,2%	15,0%	7,5%

En dynamique, l'intégralité des gains d'emplois dans la Dorsale est due à la croissance d'emplois de grande proximité (G1). L'analyse en dynamique est encore plus éclairante. Le premier constat qui est habituellement tenu consiste à souligner que l'emploi se développe mieux dans la dorsale qu'ailleurs : La région a perdu 52 000 emplois entre 2008 et 2018. Mais 70% de ces pertes ont été réalisées hors Dorsale (47% des emplois présents en 2008). Durant ces 10 ans, la part des emplois de la région qui sont positionnés dans la Dorsale est passé de 53,1 % à 54,3%. L'emploi s'est concentré dans la Dorsale, davantage encore que la population régionale.

Figure 31 : La Dorsale résiste beaucoup mieux à la perte d'emplois.

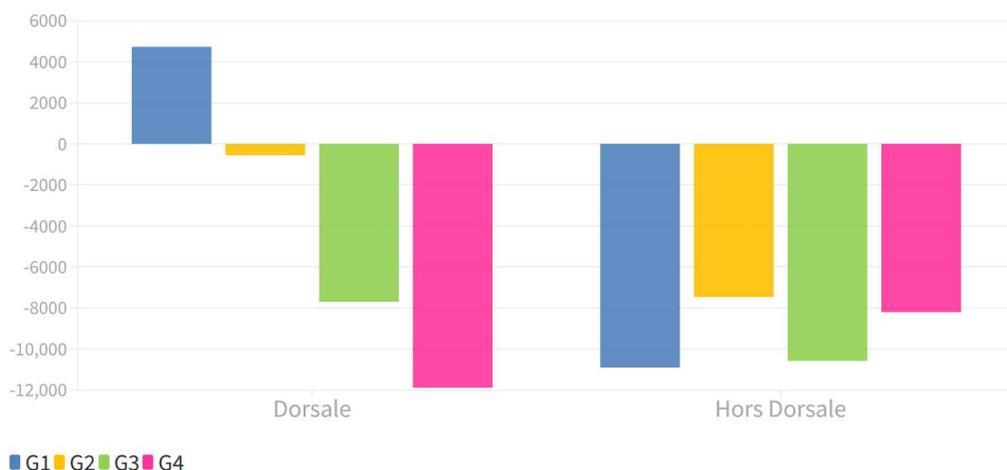
Source Insee RP.



Mais ce qui n'est jamais souligné, c'est que la différence se fait intégralement sur les emplois de proximité : En moyenne, les pertes d'emploi dans l'économie connectée à la mondialisation (G3 et G4) sont à peu près semblables qu'on soit dans la Dorsale ou en dehors : les EPCI de la Dorsale perdent 19 000 emplois de la mondialisation, le reste de la région en perd 18 000. En revanche, la Dorsale gagne 4 000 emplois de proximité quand le reste de la région en perd 18 000. Finalement, l'intégralité de l'écart sur les dynamiques d'emploi s'explique par l'évolution différente des emplois de proximité.

Figure 32 : Evolution de l'emploi entre 2008 et 2018 par typologie d'activités.

Source Insee RP.



	G1	G2	G3	G4	TOTAL
Dorsale	4 727	-556	-7 699	-11 885	-15 413
Hors Dorsale	-10 902	-7 460	-10 580	-8 204	-37 146

	G1	G2	G3	G4
Dorsale	1,4%	-0,4%	-10,2%	-24,0%
Hors Dorsale	-3,5%	-8,6%	-12,6%	-18,3%

- b. Expliquer la croissance des emplois de proximité (G1 et G2) dans la Dorsale suffit à expliquer l'écart de croissance de la Dorsale avec le reste de la région.**

Pour les emplois de grande proximité (G1), les écarts de croissance s'expliquent principalement par les écarts des dynamiques démographiques. On connaît le lien assez fort entre l'évolution de l'emploi et l'évolution des emplois de proximité G1 à l'échelle des EPCI. Dans une note publiée en septembre 2022 par « régions de France » qui étudie les dynamiques de croissance d'emploi sur les 1 251 EPCI de France, sur la même période et avec les mêmes catégories d'emploi, les services prospectives des conseils régionaux notaient : « Ce travail a aussi été l'occasion de tester les corrélations entre les dynamiques d'emploi par segment (de G1 à G4) et les dynamiques démographiques à l'échelle EPCI. On observe au final une bonne corrélation entre les dynamiques d'emploi de proximité G1 (et G2 dans une moindre

mesure). La croissance de population détermine logiquement le développement de l'économie de proximité sur le territoire. En revanche, les corrélations entre croissance de l'emploi et croissance de la population sont faibles avec les segments G3 et G4. ».

Concrètement, la Dorsale a connu une croissance démographique de 2,2% sur la période, suscitant une augmentation des besoins de consommation courante et d'équipement d'emplois de proximité qui s'est traduite par une hausse logique de 1,4% des emplois G1. Sur la même période, les territoires de la région hors Dorsale connaissaient une perte de population de 1,7% qui s'est traduite par une perte d'emplois G1 de 3,5%. L'hypothèse d'une explication de la surcroissance de l'emploi G1 (et donc de l'emploi tout court) dans la Dorsale par simple croissance démographique est crédible.

Figure 33 : Ecart de dynamique population et emplois G1.

Source Insee RP.

	évolution de la population	évolution de l'emploi G1
Dorsale	2,2%	1,4%
Hors Dorsale	-1,7%	-3,5%
Région	0,2%	-0,9%

Pour ce qui concerne les emplois G2 (qui résistent dans la Dorsale mais plongent de plus de 8% dans les autres territoires), l'écart de croissance démographique ne suffit pas. Les travaux d'études conduits ces dernières années par l'Insee notamment sur le sujet mettent en avant une explication assez logique. Les emplois qui s'appuient sur une zone de chalandise régionale (G2) ont tendance à se concentrer dans les plus grandes villes de la région ou de l'extérieur de la région pour les franges.

En conclusion, les écarts d'emploi entre Dorsale et Hors Dorsale s'expliquent par les écarts sur les emplois de proximité G1 et G2 qui s'expliquent eux-mêmes par des causes internes à la région (écarts de croissance démographique et concentration des équipements de service aux habitants). Si l'on en revient aux deux critères énoncés en introduction, les écarts de dynamique d'emploi ne s'expliquent pas par la capacité de la Dorsale à capter plus de flux économiques extérieurs (G3 et G4). Reste à déterminer s'il existe des mécanismes de redistributions depuis la Dorsale vers les autres territoires.

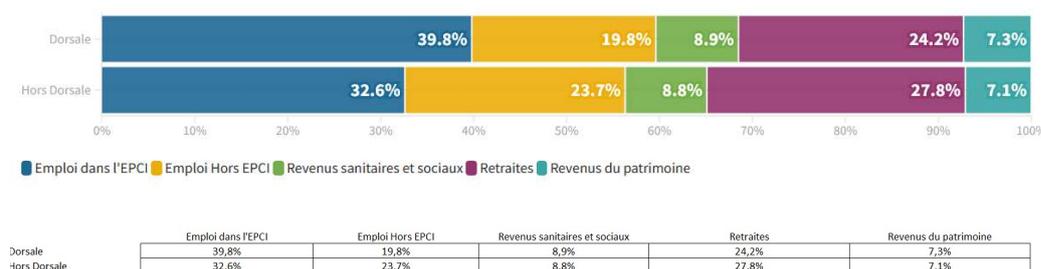
c. On ne distingue aucun indice d'une redistribution de revenus depuis la Dorsale vers les autres territoires de la région.

L'autre mécanisme constitutif de l'hypothèse du « moteur territorial », c'est la capacité qu'aurait la Dorsale à distribuer des richesses dans les territoires qui l'entourent. Ces distributions de richesses peuvent s'effectuer sous formes de transferts de revenus ou indirectement via le financement d'emplois et de services publics. Sans retracer concrètement les flux dont la circulation est complexe, des approches de ce genre ont été réalisés au cours des dernières années, notamment par l'économiste L. DAVEZIES dans ses travaux sur les flux métropoles / autres territoires¹³. Il s'agit de mesurer les excédents de contribution et de captation de ces flux suivant les territoires pour déduire ceux qui sont contributeurs et les territoires débiteurs. On peut s'en inspirer pour appréhender la redistribution depuis la Dorsale au travers de deux indicateurs : la nature des revenus des populations en comparant notamment la structure des revenus des habitants de la Dorsale avec celle des habitants hors Dorsale et la structure de l'emploi dans ces deux territoires pour identifier une éventuelle sur-représentation des emplois publics et d'intérêt général dans les territoires hors Dorsale.

Les habitants de la Dorsale sont un peu plus riches en moyenne (2,3%), mais pas moins bénéficiaires de la solidarité.

Figure 34 : Composition des revenus territoriaux des habitants.

Source AER-EMFOR 2020, RGP. Données DGFIP 2016.

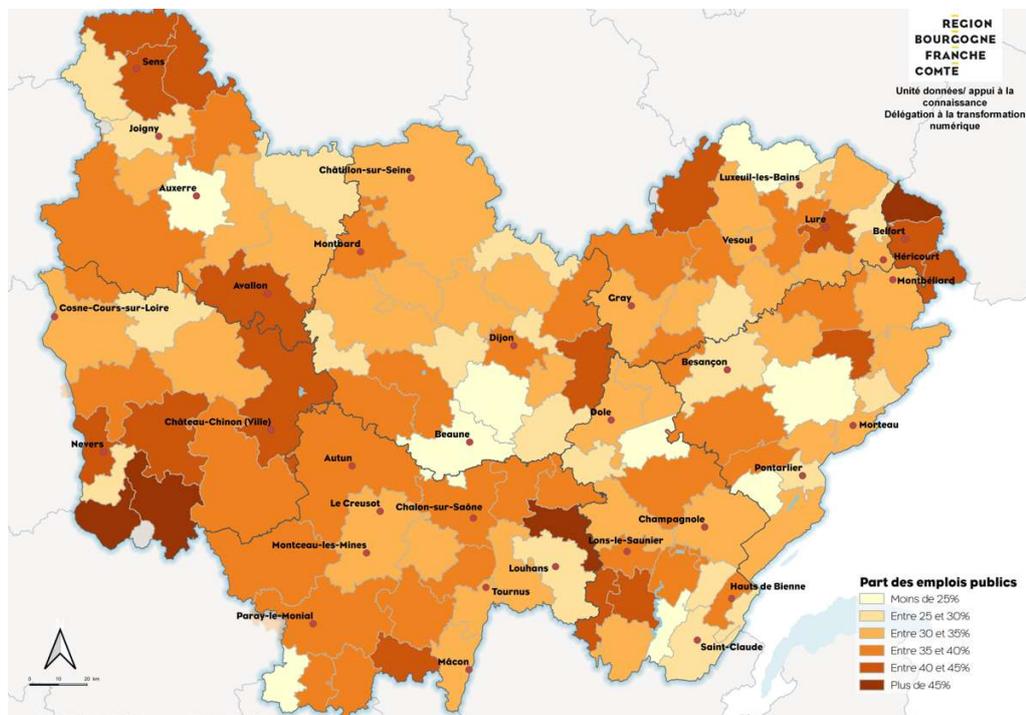


¹³ Laurent Davezies, La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2012, 111 p., ISBN : 978-2-02-108645-4.

Le revenu moyen par habitant de la Dorsale est de 15 752 € (en net annuel 2016, Source AER-EMFOR), contre 15 392 € hors dorsale. L'écart de revenu moyen est donc réel, mais de 2,3% seulement. En réalité, c'est davantage la structure de ces revenus qui différencie la Dorsale du reste de la région : moins de revenus de retraites, moins d'emploi hors EPCI (navettes) et autant de revenus sanitaires et sociaux. La composition des revenus témoigne de différences liées aux géographies de l'éloignement hors de la Dorsale, mais pas d'une région divisée entre une dorsale active d'un côté et le reste dépendant des flux de solidarité.

Pour ce qui concerne la redistribution au travers du financement des services publics et assimilés, peut-on dire que l'emploi à l'extérieur de la Dorsale est plus dépendant des financements publics ? Non, 35% des emplois de la Dorsale comme du reste de la région sont rattachés à des services publics et assimilés. La Dorsale n'est pas différente du reste de la région au regard de ce critère. Les EPCI de la Dorsale ne présentent ni surdensité, ni sous-densité d'emplois de services publics et assimilés.

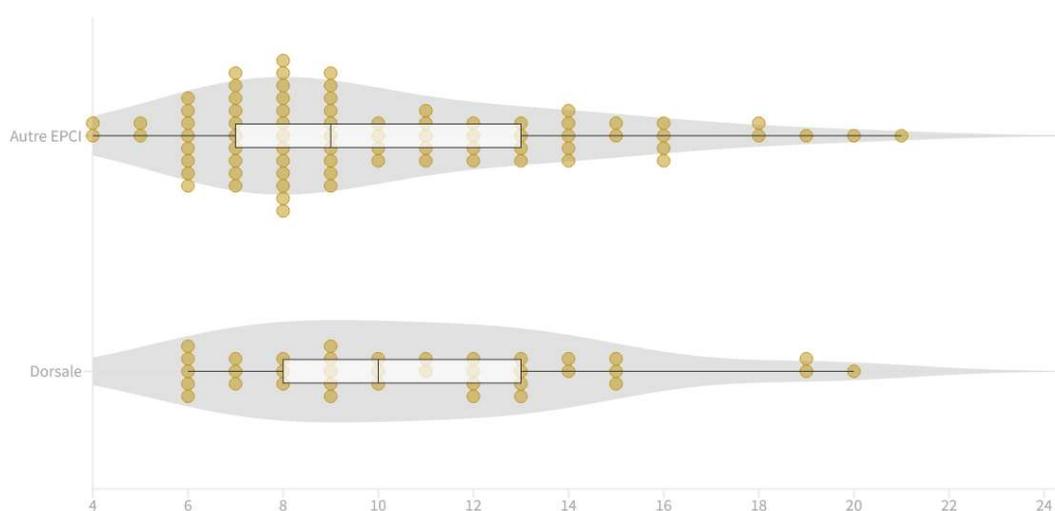
Figure 35 : Part des emplois de service public et assimilés dans l'emploi total (2018).
Source Insee, RGP. Données 2018.



Ramenés au nombre d'habitants, les emplois de service public et assimilés ne présentent pas non plus de surdensité à l'extérieur de la Dorsale : médianes et terciles sont relativement équivalentes, voire légèrement supérieures dans la Dorsale. Il serait donc faux de penser que l'économie de la Dorsale est dédiée aux activités marchandes de la région et que les autres territoires seraient dépendants des emplois publics et assimilés.

Figure 36 : Nombre d'emploi de Service Public et assimilés pour 100 habitants.

Source Insee, RGP. Données 2018.



METHODE : Comment distingue-t-on les emplois « de services publics et assimilés » ?.

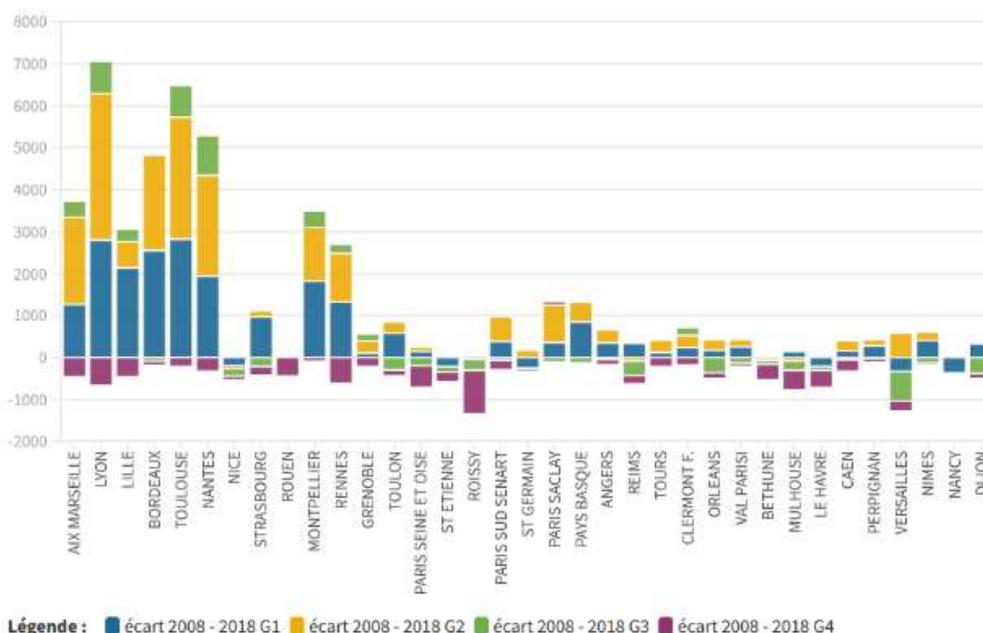
L'emploi public sous contrat de fonction publique ne suffit pas à caractériser les emplois dont l'économie dépend essentiellement de crédits publics ou de caisses de solidarités (comme la sécurité sociale). On ignorerait les enseignants du privé, les professions médicales indépendantes etc. Ces emplois ont pour particularité d'exister non pas parce qu'il existe un marché solvable sur place, mais parce qu'il existe un besoin. La solvabilité de ces services est essentiellement réglée par l'impôt et les cotisations. Soit directement sous forme de salaires pour les employés de la fonction publique, soit sous d'autres formes. Nous proposons d'identifier dans chaque EPCI, la part des emplois qui relèvent de cette logique de service public. Les codes NAF détaillés des activités qualifiées de « service publics et assimilés » figurent en annexe

d. Contrepoint : la croissance de l'emploi par les activités de proximité dans les zones urbaines est un phénomène général.

Le dynamisme économique de la Dorsale est largement fondé sur la place centrale qu'occupent ses grandes agglomérations dans l'économie de proximité de la région. Les activités des métropoles sont structurellement plus orientées vers les besoins de la population et les croissances d'emploi qu'on y observe sont quasi intégralement fondées sur l'augmentation de ce type de services. Cette dynamique de l'emploi métropolitain, assise sur la concentration d'emplois de services destinés à une clientèle locale ou régionale, n'est pas spécifique aux agglomérations de la Dorsale. Entre 2008 et 2018, l'essentiel des croissances d'emploi dans les grandes agglomérations de France est assis sur l'économie de proximité.

Figure 37 : Par quels segments d'activités sont constituées les évolutions de l'emploi dans les EPCI de plus de 250 000 habitants en France (2008 – 2018) ?

Données Insee RGP 2018. Traitement Insee 2020 et groupe de travail « Connaissances et Prospective territoriale », Régions de France.



Avec le recul de l'économie industrielle, les croissances d'emploi s'appuient sur d'autres dynamiques. On peut appréhender cette évolution assez simplement : Quand le développement de l'économie était déterminé par les croissances industrielles, le développement économique et démographique d'un territoire était

assis sur sa capacité à accueillir des industries. On peut raisonnablement établir un lien de cause à effet avec la présence des infrastructures de transport notamment. Le passage des flux n'est évidemment pas la seule explication à la formidable croissance industrielle sur la Dorsale (dont la région a gardé l'héritage), mais au XIX^{ème} siècle et jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle, il constituait un avantage comparatif décisif : la croissance industrielle s'articulait sur la division continue du travail dans l'acte de produire des biens. Cette division organisait des transferts de pièces de plus en plus nombreux, à une époque où déplacer des marchandises et de l'énergie restait une activité coûteuse et constituait une part importante des coûts de production. Dans un monde industriel encore dominé par la « tyrannie de la distance »¹⁴, au moins à ses débuts, la proximité immédiate de moyens de transports susceptibles d'acheminer facilement les biens et l'énergie nécessaire à la production (chemins de fers et routes) est un atout considérable pour alimenter facilement les chaînes de production, puis pour distribuer les produits finis le plus loin possible à moindre coût. Le passage des flux mécanisés sur la Dorsale constituait un avantage comparatif décisif (coûts d'approvisionnement, délais de livraisons...) qui connectait les bassins productifs locaux au reste de l'Europe. D'une certaine façon, bien avant le surgissement de la révolution industrielle, les villes de la Dorsale étaient « désenclavées » par plusieurs siècles d'histoires qui les reliaient aux marchés extérieurs. En témoigne par exemple le développement du commerce viticole depuis la côte de Beaune. A ce titre au moins, la Dorsale était une zone d'opportunité pour l'implantation et la croissance des industries. En soutenant la modernisation des infrastructures à l'ère industrielle, les pouvoirs publics ont accéléré son développement. Ils ont mis en œuvre un projet lisible et reconnu comme décisif : plus d'infrastructures = plus de développement industriel.

Mais depuis quelques décennies, le contexte a changé. Avec la baisse de coûts de transport et l'ouverture des frontières européennes, les facteurs de proximité aux infrastructures qui facilitaient l'implantation d'industries sont moins déterminants. Pour ce qui concerne les industries, la distance exerce moins sa tyrannie, les frontières sont ouvertes, les infrastructures de transport sont présentes partout, l'information circule par le numérique et les réseaux de sous-traitance sont dispersés sur le continent voire sur le monde. Les « bassins productifs » sont éclatés à l'image des circuits de production d'un smartphone qui sont planétaires. Mais surtout les grandes croissances économiques ne sont pas réalisées dans les secteurs de l'industrie. Les secteurs d'activité qui portent la croissance de l'économie

¹⁴ L'expression est de l'historien F. BRAUDEL.

(numérique, finance, services etc...) s'opèrent davantage dans des activités dont la localisation n'est quasiment pas déterminée par des contraintes logistiques. Conséquence : la mutation globale de l'économie industrielle vers une économie parfois qualifiée de « post-industrielle » a bénéficié en priorité à d'autres types de territoires et d'autres types d'emplois.

Aujourd'hui, c'est donc moins la présence d'infrastructures de transports qui compte que la densité de population qualifiée, avec des marchés de l'emploi de taille très importante par exemple¹⁵. En outre la croissance de l'emploi est portée par des secteurs de service aux personnes et aux entreprises qui ont tendance à s'agréger dans les plus grandes villes. Dans ce nouveau contexte, certaines caractéristiques de la Dorsale sont moins structurantes, à commencer par l'existence de flux de passages intenses et d'infrastructures de haut niveau. En revanche, dans la mesure où la Dorsale concentre les plus grandes villes de la région, elle bénéficie des dynamiques communes aux grandes agglomérations, au travers de la croissance des emplois de proximité.

Conclusion : En questionnant la nature des dynamiques économiques de la Dorsale, on échoue à caractériser à la fois une captation de flux extérieurs et des mécanismes d'entraînement sur les territoires qui l'entourent. Au contraire, on mesure combien la croissance économique de la Dorsale est assise sur des interactions à son profit, avec le reste de la région (captation des consommations par exemple). Cette situation est loin de présenter le tableau d'un moteur économique dans la Dorsale qui serait en mesure d'entraîner le reste du territoire¹⁶.

¹⁵ Arav, Fanny (2020), L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie, Avis du Conseil économique, social et environnemental (mai 2020), https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_08_impact_infrastructures_reseaux.pdf

¹⁶ Cette perspective générale de l'existence d'effets d'entraînement a semblé robuste jusqu'à la fin des années 2010. En 2017, le Pacte État-métropoles engagée par la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) de 2014, puis par la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de 2015 confie des compétences accrues aux métropoles. Le Pacte État-métropoles reconnaît aux métropoles un rôle de « moteurs » de croissance qui engage leur responsabilité vis-à-vis des territoires avoisinants, et affirme la volonté de l'État de favoriser les coopérations entre les territoires dans une « logique d'alliance » et de renforcement mutuel. Or ce raisonnement est remis en cause depuis. Pour Cécile Altaber et Boris Le Hir (CGET et France Stratégie), il « pose la double question de la capacité des métropoles à se développer et à faire rayonner leur dynamisme sur les territoires voisins ». En particulier, les doutes sur la capacité d'entraînement d'un territoire vers les autres ont été formalisés dans la note réalisée dès 2017 par France Stratégie

e. Le modèle de la hiérarchie urbaine ne doit pas être utilisé comme un référent universel.

L'idée de s'appuyer sur une armature territoriale pour développer l'économie régionale émerge vers la fin du XXème siècle. « *Au cours des années 1990, divers économistes et géographes (Veltz 1996; Marchand, 1999; Davezies 2008), s'inspirant d'un discours plus général sur les « villes globales » (Sassen 1991), se sont efforcés de substituer à la préoccupation antérieure d'équilibrage territorial un discours sur la compétitivité différentielle des territoires et la nécessité de renforcer la seule « ville globale » française, l'agglomération parisienne. Par la suite ce raisonnement a été étendu aux grandes villes, baptisées métropoles et censées être les seules à pouvoir être compétitives dans un contexte de mondialisation. Les autres types d'espaces seraient alors condamnés à vivre de la redistribution de la valeur produite par celles-ci en offrant les services à la personne (maisons de retraites par exemple), de l'habitat (pour peu qu'ils ne soient pas trop éloignés des grandes villes).* »¹⁷

L'hypothèse qui lie une organisation hiérarchisée de l'espace à la production supplémentaire de richesses s'appuie sur 5 leviers au moins : **Les marchés de l'emploi seraient plus efficaces**, parce que chaque employeur aurait plus de chance de trouver le profil idoine et chaque actif de trouver l'emploi qui lui convient. (Appariements). **Les chances de faire survenir l'innovation** seraient plus nombreuses puisque davantage d'acteurs croiseraient davantage de partenaires et se poseraient davantage de questions. (Sérendipité). **L'organisation des chaînes de sous traitance serait plus efficace** en milieu urbain de grande taille (délais, diversité des offres etc.). **Les marchés locaux étant plus importants** (plus d'habitants consommateurs, plus d'entreprises clientes), les conditions de décollage d'un produit ou d'un service seraient plus favorables. **Les villes les plus grandes fonctionneraient en réseaux** dans lesquels l'information circulerait de façon à la fois plus rapide et surtout plus exclusive. L'innovation s'y répandrait ainsi en priorité.

Sous l'influence de ces théories, les pouvoirs publics ont pris l'habitude de justifier la hiérarchisation des espaces dans un territoire régional par des arguments de nature économique. On s'éloigne donc des raisons invoquées par Chrystaller et ses successeurs. Les hiérarchies territoriales ne sont plus seulement nécessaires pour

et déjà citée. Elle souligne à la fois la diversité des cas et l'impossibilité à dépasser le stade du constat de corrélation quand centre et périphérie se développent conjointement (aller jusqu'au diagnostic de causalité).

¹⁷ Les métropoles sont-elles de villes plus performantes ? Olivier BOUBA OLGA, Michel GROSSETTI, Denis PUMAIN, Erès, Revue « Espaces et Sociétés » 2022/3 n) 186-187 pages 219 à 247.

garantir l'accès du maximum de gens au maximum de services. On mobilise ici un récit d'une autre nature : les hiérarchies urbaines sont nécessaires pour produire plus de richesses avec autant de facteurs économiques (hommes et capitaux). Une sorte d'organisation plus productive du territoire qui porte la promesse d'un effet d'entraînement sur le reste. Ainsi les pages du site officiel du gouvernement à la date du 6/7/2016, présentant le « Pacte Etat Métropole » signé à cette date à Lyon entre le Premier Ministre de l'époque, Manuel Valls et les 15 premières collectivités érigées en « métropoles » par la loi Notré¹⁸ :

Le pacte État-métropoles définit une stratégie nationale de développement des métropoles, fondée sur l'innovation . Il vise à construire les métropoles de demain et à relever trois défis d'importance :

1. permettre aux métropoles d'affronter la concurrence entre métropoles mondiales. C'est en s'appuyant sur leurs projets marqués par l'exigence de l'excellence qu'elles pourront être pleinement reconnues dans le concert urbain européen et mondial ;
2. favoriser leur rôle de locomotive de l'économie nationale. Les métropoles doivent devenir des catalyseurs du développement régional et soutenir le développement des territoires ruraux et périurbains ;
3. donner aux métropoles les moyens de répondre aux besoins de leur population. Économiquement fortes, les métropoles sont socialement fragiles. Elles doivent répondre à des enjeux essentiels pour leur équilibre comme la crise du logement, les congestions urbaines, les quartiers sensibles, la paupérisation du milieu étudiant, l'accueil régulier de nouvelles populations...

La hiérarchie urbaine dessinée à l'échelle des régions et accrochée à l'idée de positionner des métropoles productives serait devenue nécessaire au développement économique du territoire. Le problème, c'est qu'on manque de données empiriques qui permettraient de constater des « sur-productivité » métropolitaines concrètes¹⁹. Enfin une dernière fragilité du récit repose sur le fait que l'on mobiliserait une logique constatée dans un contexte précis pour des situations très différentes. On passe d'un constat établi sur des métropoles internationales à une loi de l'aménagement qui voudrait que les plus grosses agglomérations d'un territoire serait plus productives, sans questionner par exemple l'hypothèse d'effets de seuils. Cette façon de penser la politique publique par analogie en généralisant à l'échelle locale des lois précaires constatées à l'échelle mondiale constitue une prise de risque réelle, pour ne pas dire davantage.

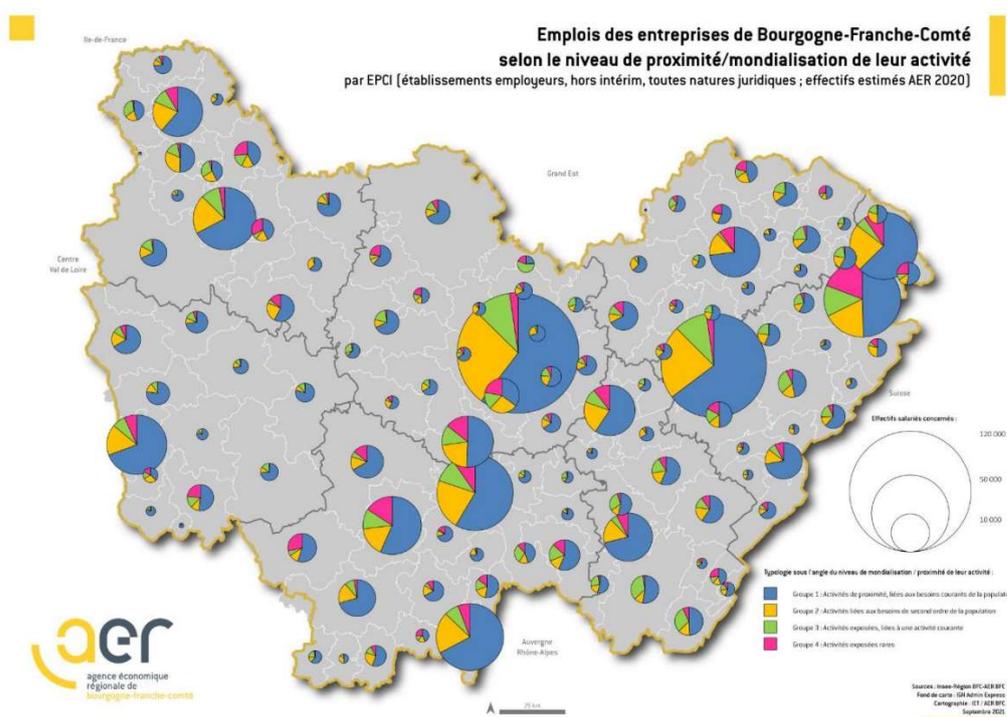
Les lois de la concentration ne s'appliquent peut-être pas à toutes les activités. On constate, en géographie économique, qu'un certain nombre d'entreprises importantes n'obéissent pas systématiquement aux règles de la concentration pour nourrir les dynamiques métropolitaines : Dans certains cas, quand les marchés sont mondiaux, apparaissent des localisations d'activités très éloignées des armatures

¹⁸ <https://www.gouvernement.fr/actualite/manuel-valls-ce-pacte-etat-metropoles-presente-la-cartographie-de-nos-innovations-urbaines-5356>

¹⁹ Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti 2018

régionales. Des usines importantes et très connectées à la mondialisation dans des villes moyennes ou des activités à haute valeur ajoutée à l'export attachées à des terroirs.

Figure 38 : Présence des activités connectées à la mondialisation en Bourgogne-Franche-Comté. Source AER.

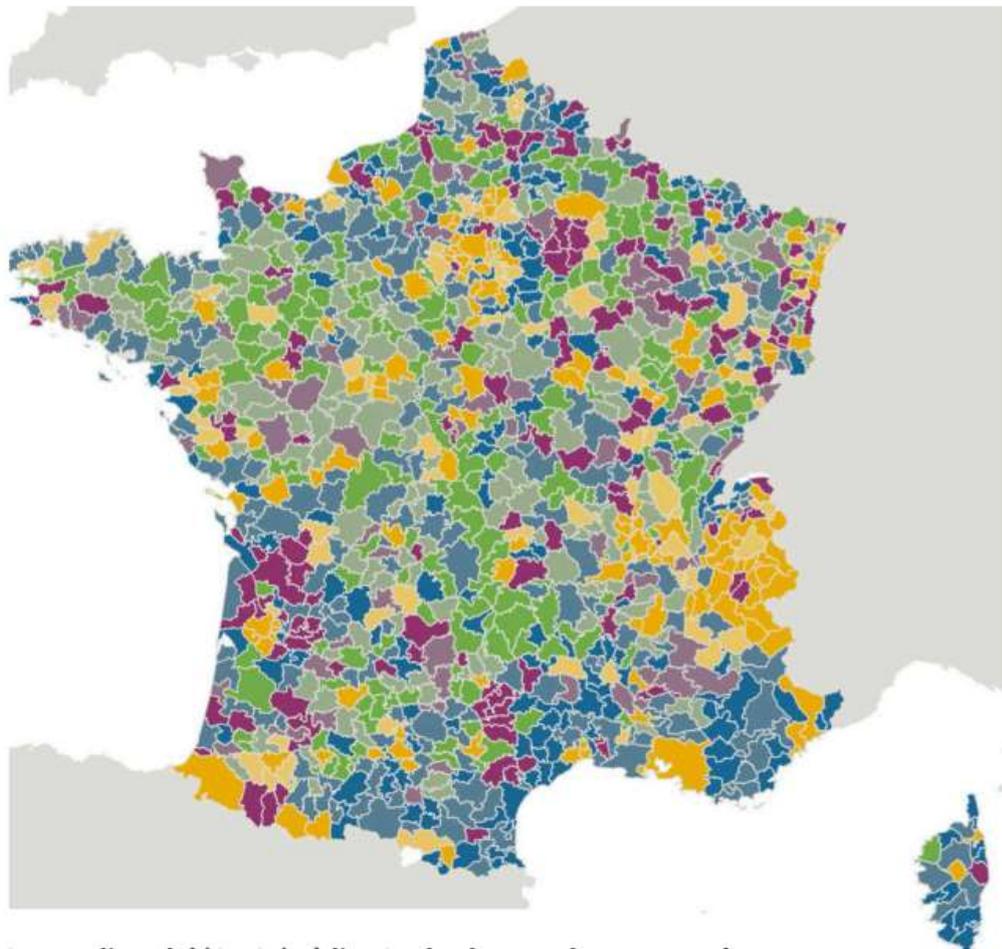


Le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté n'est pas une exception, mais le constat qu'une certaine catégorie d'activités n'a pas besoin des bénéfices offerts par une armature. C'est en tout cas le constat posé par une note de Régions de France en 2023 : « *Les déterminants géographiques du développement changent donc avec la nature des activités. Dans certaines d'entre elles, le modèle des hiérarchies urbaines est très pertinent parce qu'il permet de produire des économies d'échelles et d'élever le niveau du service rendu à la population ou aux entreprises alentours, mais cela ne concerne pas toutes les activités. Certaines activités restent de façon relativement stable à proximité des populations sans vraiment se concentrer (les boulangeries de la catégorie G1 par exemple) et d'autres vivent sans se déplacer particulièrement vers les grandes villes (dans les catégories G4). L'existence de ces deux logiques dessine une grande richesse des rapports entre les grandes villes et les espaces moins denses dans une Région. Les plus grandes villes permettent le développement d'activités*

soumises en priorités aux lois de la concentration et développent des fonctions supports indispensables (enseignement, santé, services aux entreprises). »²⁰

Figure 39 : Sur-représentation brute des emplois territoriaux dans les segments G1 à G4. Source Régions de France.

Données Insee RGP 2018. Traitement Insee 2020 et groupe de travail « Connaissance et Prospective territoriale », Régions de France.
Sources : IGN BD TOPO 2017 - INSEE 2022 - Nouvelle-Aquitaine 2022, SIG CRBFC juin 2022



Les lois qui prévalent à la construction d'armature ne sont pas universelles. Elles concernent le tissage d'une toile de services publics (Ecole, Collège, Lycée, Universités) et l'économie dont l'objectif est de satisfaire les besoins d'une population locale. Les acteurs économiques choisissent alors des zones en fonction de la clientèle qu'ils toucheront (zones de chalandise). Mais d'autres activités ne se

²⁰ Régions de France : Un autre regard sur les complémentarités économiques entre les territoires. Note N°2. Février 2023.

soumettent pas aussi directement aux lois des armatures. C'est le cas des activités économiques connectées aux marchés du monde et très spécialisées.

C'est la raison pour laquelle le modèle de hiérarchisation de l'espace (armatures) est nécessaire pour les services et biens à destination de la population (réflexion sur les niveaux d'équipements des territoires par exemple) et qu'il s'avère efficace pour les activités de soutien au système productif, mais qu'il est moins systématiquement adapté aux activités productives elles-mêmes. Récemment, Magali TALANDIER²¹ a apporté des précisions importantes à ce qu'elle caractérise comme des « fonctions métropolitaines ». La spécificité des métropoles est moins de générer des sur-productions que d'héberger des activités de soutien à l'économie productive (formation, ingénierie, sous traitance, numérique). De ce point de vue commence à émerger l'idée d'une complémentarité entre des espaces productifs qui peuvent être partout et des espaces de soutien aux activités productives qui requierent d'être localisés dans les centres urbains et donc, soumis aux lois d'une armature régionale.

²¹ L'économie métropolitaine ordinaire : Invisible, oubliée, essentielle. Les cahiers POPSU Paru le 21/06/2023

3.2 La Dorsale est le cœur de la démographie naturelle dans la région, mais elle n'est pas plus attractive que le reste de la région.

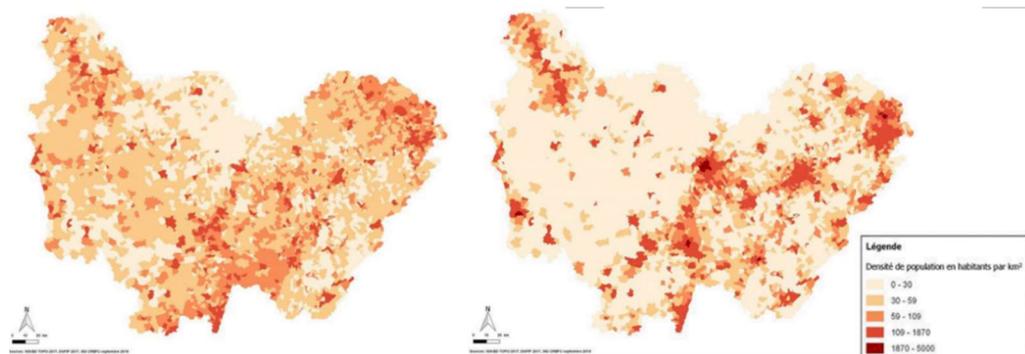
Les EPCI qui constituent la Dorsale représentent environ 50% de la population régionale, avec un gain de 29 000 habitants entre 2008 et 2018 quand les autres EPCI en perdaient 24 000. La Dorsale apparaît bien comme le moteur démographique de la région mais en vertu de quels mécanismes précisément ? En particulier, la dynamique démographique de la Dorsale est-elle due au fait que cette zone attire davantage d'habitants extérieurs à la région ?

a. Sur les temps longs, la croissance de la dorsale peut se lire comme une concentration des populations rurales de la région.

Il existe une dynamique de concentration des populations qui est ancienne, continue et générale en France²². Elle s'inscrit dans les temps longs (« exode rural »). On peut le visualiser pour ce qui concerne la Bourgogne-comté en comparant la carte des densités de populations communales entre 1880 et 2015 : durant cette période la population régionale est passée de 2,6 M d'habitants à 2,9 M d'habitants, ce qui est très peu en termes de croissance mais c'est surtout la répartition de la population qui a connu de grands changements avec l'émergence de la concentration sur la Dorsale, dans les bassins industriels, le frontalier et dans la vallée de l'Yonne.

Figure 40 : Comparaison de la densité de population communale (1880/2015).

Source Insee BFC. Réalisation Unité Données territoriales SIG de la région.



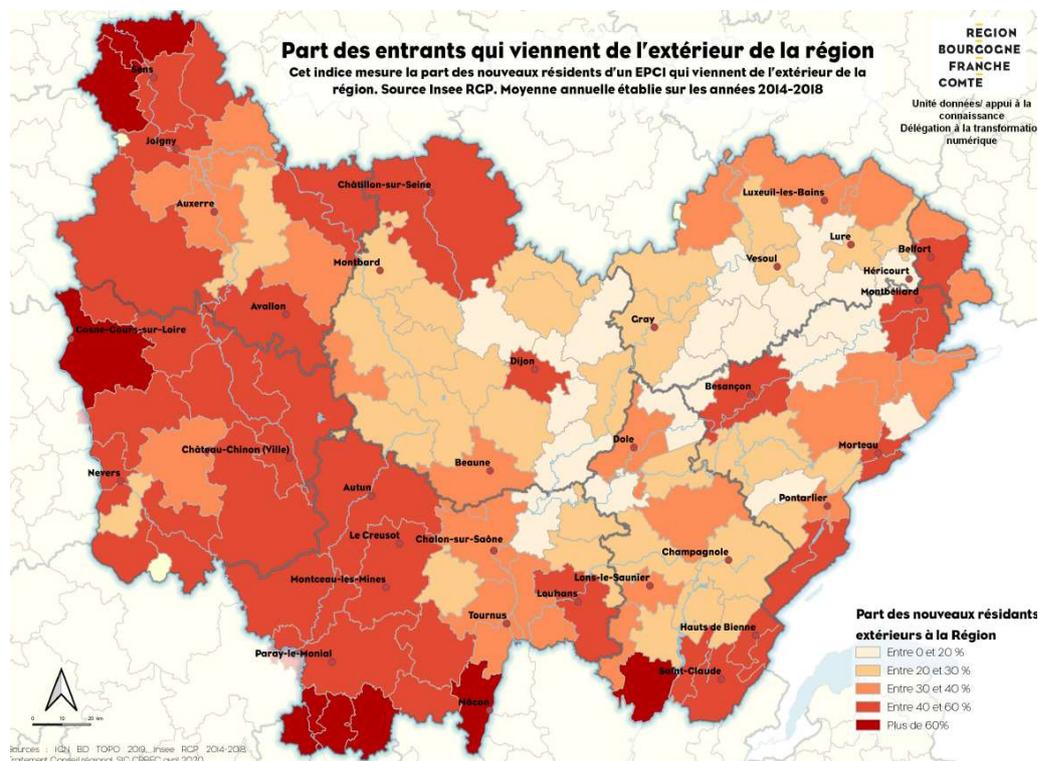
²² CGET 2021 : Cahier n°1 - Territoires et transitions : enjeux démographiques

b. L'attractivité résidentielle de la Dorsale s'exerce aujourd'hui encore en priorité sur les populations qui habitaient déjà dans la région.

Le mouvement de concentration des populations rurales de la région dans les villes s'est-il ralenti dans les dernières années ? La Dorsale attire-t-elle des populations différentes, en particulier en provenance de l'extérieur de la région ? Non : A l'échelle de la région, les habitants qui entrent dans un EPCI sont le plus souvent des gens qui habitaient déjà dans la région. La part des entrants qui viendraient de l'extérieur à la région varie entre 20% et 60% en réalité. Cette part est souvent très faible dans les EPCI de la Dorsale.

Figure 41 : Part des entrants qui viennent de l'extérieur de la région.

Source Insee BFC.

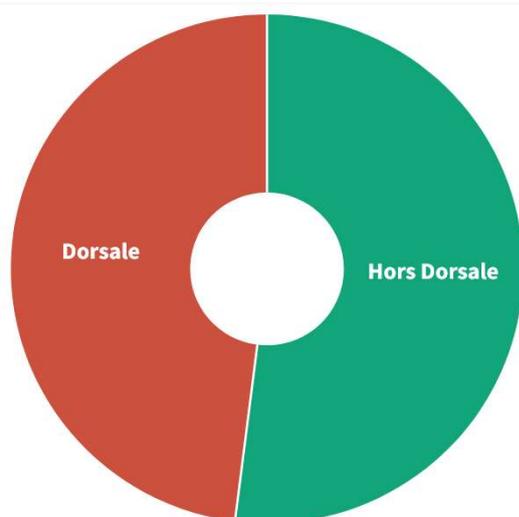


c. Pour attirer des habitants extérieurs, la Dorsale n'est pas plus performante que le reste de la région (elle l'est même un peu moins).

Sur l'année 2017, 56 519 personnes sont venues s'installer dans la région en provenance de l'extérieur (France et étranger). Ou sont-elles allées habiter ? Dans la Dorsale en priorité, en vertu d'un caractère plus attractif ? Non. 48% des nouveaux arrivants sont allés habiter dans un EPCI de la Dorsale alors que ceux-ci rassemblent presque 50% de la population. L'attractivité résidentielle de la Dorsale est conforme voire légèrement inférieure à son poids démographique dans la région. Le dynamisme démographique de la Dorsale n'est pas dû à l'afflux de populations extérieures à la région.

Figure 42 : Où vont habiter les résidents qui viennent de l'extérieur de la région ?

Source Insee BFC. Réalisation Conseil régional 2022. Données 2017.

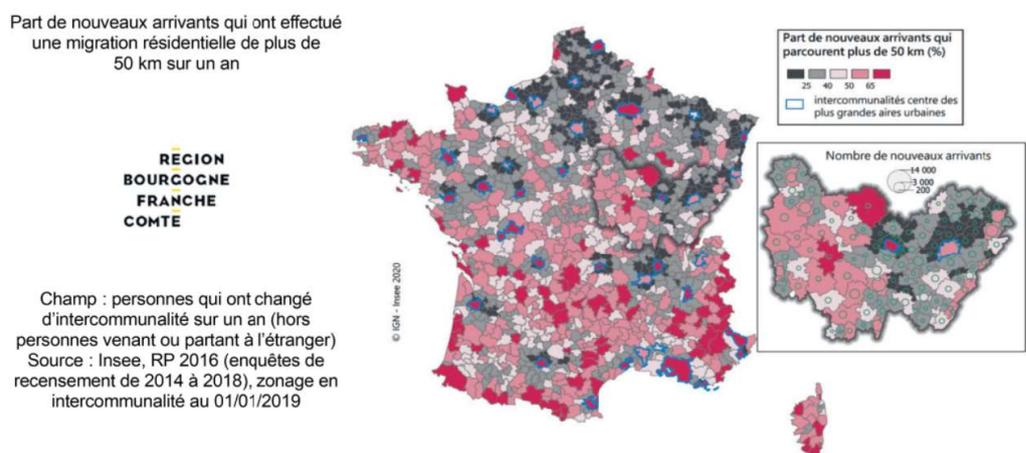


	nouveaux arrivant depuis l'extérieur de la région	part des nouveaux entrants	part de la population (RP 2018)
Dorsale	27 273	48%	49,99%
Hors Dorsale	29 246	52%	50,01%
Total	56 519	100%	100,00%

On pourrait supposer que la faible attractivité des territoires de la Dorsale sur les populations extérieures viendrait du fait que l'essentiel de ces populations extérieures qui viennent habiter dans la région, viendrait en réalité des zones proches de la région. L'effet de proximité qui avantagerait les territoires de franges par rapport à une Dorsale éloignée des frontières de la région. C'est peu probable. En réalité, plus de 80% des arrivants dans la région viennent de plus de 50 km. Il d'agit bien d'une population éloignée de son lieu d'arrivée qui choisit de venir vivre dans la région.

Figure 43 : D'où viennent les nouveaux habitants de la région ?

Source Insee BFC. Données 2017.



Nouveaux arrivants dans la région qui habitaient à moins de 50 km :10.700

Nouveaux arrivants dans la région qui habitaient à plus de 50 km : 45.750

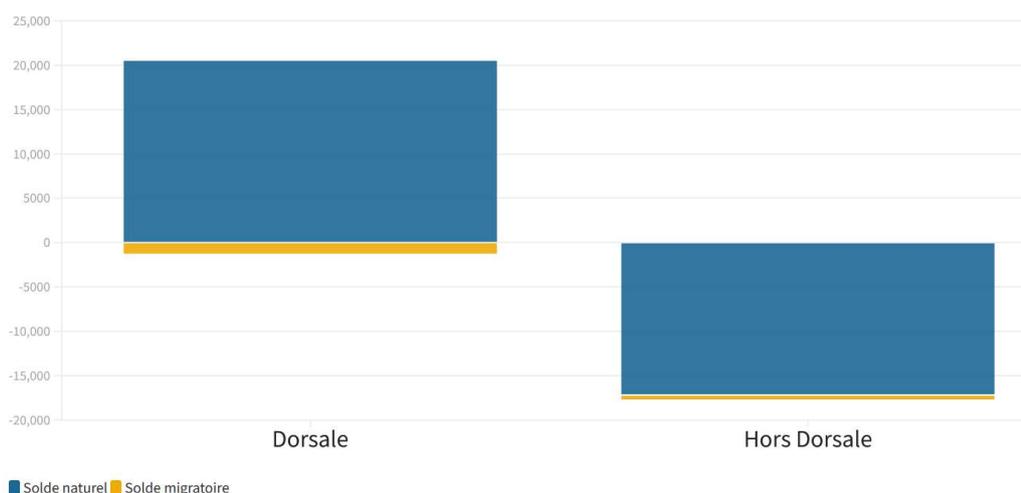
Total : : 56.450

d. Le dynamisme démographique des EPCI de la Dorsale s'explique entièrement par la jeunesse de sa population (solde naturel).

Au cours de l'année de référence de cette étude (2017), la population régionale a augmenté de 1 548, avec un solde migratoire négatif de 1 755 habitants et un solde naturel positif de 3 303 individus. Le solde migratoire des EPCI de la Dorsale était négatif et constituait 71% du déficit de la région (50% de la population). En revanche, le solde naturel dans la Dorsale (moins de décès, plus de naissances) est très positif et tire l'essentiel de la croissance démographique de la région.

Figure 44 : Solde naturel et migratoire (2017).

Source Insee BFC. Réalisation Conseil régional 2022.

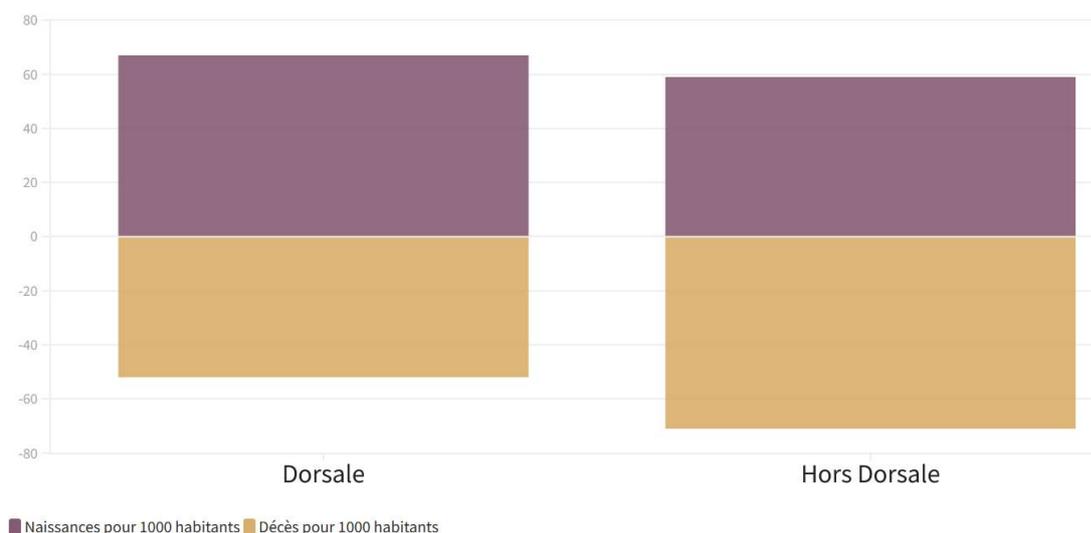


	Solde naturel	Solde migratoire	TOTAL
Dorsale	20 500	-1 259	19 241
Hors Dorsale	-17 197	-496	-17 693
Total	3 303	-1 755	1 548

En détail, et même si l'écart des naissances est significatif en matière de natalité (67 pour 1000 contre 59 pour 1000, écart de 12 points), ce qui fait la différence de solde naturel, c'est d'abord la différence du taux de mortalité entre les EPCI de la Dorsale et les autres EPCI de la région (52 pur 1000 contre 71 pour 1000, écart de 19 points).

Figure 45 : décomposition du solde naturel dans la Dorsale et Hors Dorsale (2017).

Source Insee BFC. Réalisation Conseil régional 2022.



	Naissances pour 1000 habitants	Décès pour 1000 habitants
Dorsale	67	52
Hors Dorsale	59	71
Total	63	62

L'écart de dynamisme démographique entre les territoires de la Dorsale et le reste de la région, n'est pas dû à un différentiel d'attractivité sur des populations extérieures à la région, mais à la jeunesse de sa population : plus d'habitants en âge de procréer, moins d'habitants dans les classes les plus âgées de la population.

e. **Pyramide des âges : une dorsale plus jeune aujourd'hui et sans doute demain aussi.**

Figure 46 : Une population plus jeune dans la Dorsale (2017).

Structure de population en 3 classes d'âge en 2017. Source Insee BFC.

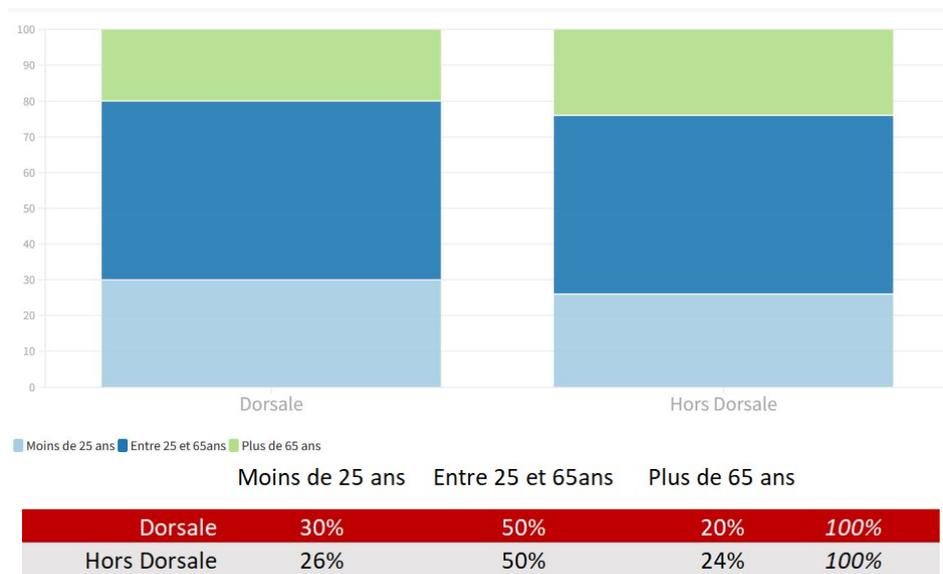
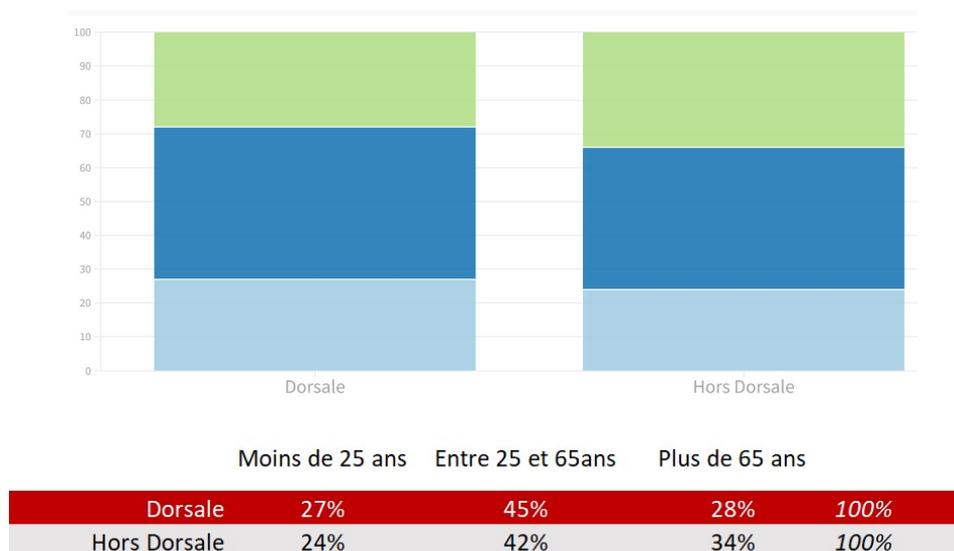


Figure 47 : Un décalage qui risque de s'aggraver à l'horizon 2050.

Structure de population en 3 classes d'âge en 2050. Source Insee BFC. Traitement des données Omphale par le Conseil régional.



f. L'effet Dorsale influence bien la moyenne d'âge de la population.

On peut enfin questionner les raisons pour lesquelles la population des EPCI de la Dorsale est plus jeune que dans le reste de la région : s'agit-il d'une spécificité propre à la Dorsale ou du simple résultat de la présence de grandes villes. Cela revient à se demander si deux EPCI de tailles équivalentes, dont l'un serait situé dans la Dorsale et l'autre hors de la Dorsale auraient une structure de population identique. Nous avons constitué 5 groupes d'EPCI de taille démographique équivalentes. Dans chacun de ces groupes, nous avons distingué les EPCI qui appartiennent à la Dorsale et ceux qui sont en dehors. Nous avons alors comparé dans chacun de ces groupes, les structures d'âge des populations. Il en ressort que dans chaque catégorie d'EPCI, à taille d'EPCI équivalente, la structure d'âge est plus jeune dans la Dorsale qu'en dehors. Ce n'est donc pas seulement l'effet taille qui détermine la jeunesse des populations de la Dorsale, mais un effet corrélé à l'appartenance à la Dorsale.

Figure 48 : A taille équivalente, les EPCI de la Dorsale sont plus jeune en moyenne.

Structure de population en 3 classes d'âge en 2017. Source Insee BFC.

		Moins de 25 ans	Entre 25 et 65ans	Plus de 65 ans	
Entre 100K et 255K habitants	Dorsale (5)	31%	49%	19%	100%
	Hors Dorsale (0)	0	0	0	
	<i>Différentiel</i>	<i>sans objet</i>	<i>sans objet</i>	<i>sans objet</i>	
Entre 50K et 100K habitants	Dorsale (3)	28%	50%	21%	100%
	Hors Dorsale (4)	27%	49%	24%	100%
	<i>Différentiel (points)</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>-3,0</i>	
Entre 25K et 50K habitants	Dorsale (1)	28%	53%	19%	100%
	Hors Dorsale (10)	26%	49%	24%	100%
	<i>Différentiel (points)</i>	<i>2,3</i>	<i>3,5</i>	<i>-5,8</i>	
Entre 10K et 25K habitants	Dorsale (22)	29%	52%	19%	100%
	Hors Dorsale (33)	26%	50%	24%	100%
	<i>Différentiel (points)</i>	<i>2,8</i>	<i>1,7</i>	<i>-4,5</i>	
Moins de 10K habitants	Dorsale (6)	27%	50%	22%	100%
	Hors Dorsale (32)	27%	50%	23%	100%
	<i>Différentiel (points)</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,7</i>	

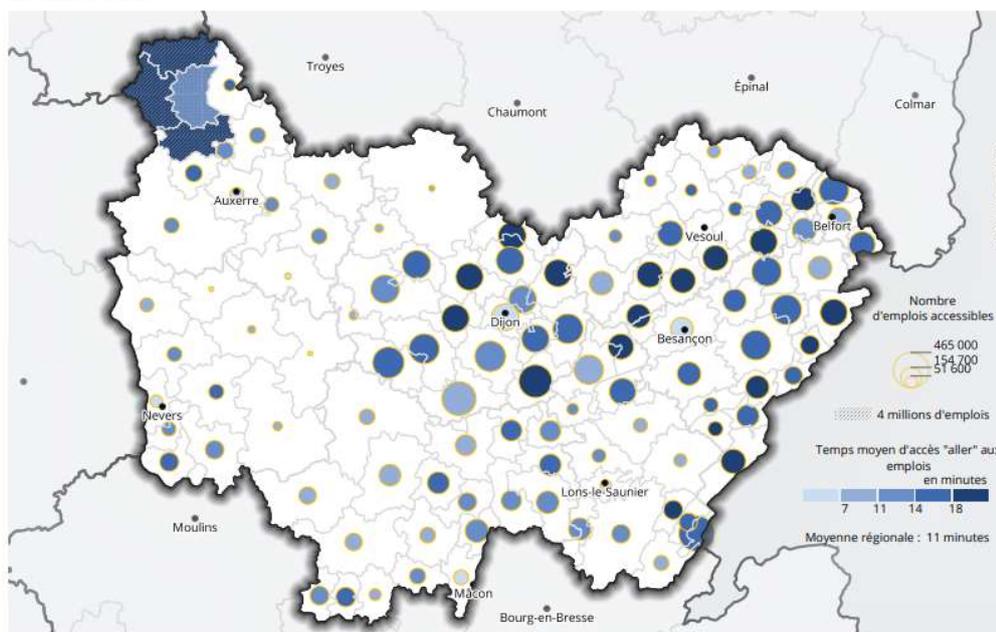
L'étude ne réglera pas ici la question des déterminants de cet « effet Dorsale ». Elle pose toutefois comme hypothèse sérieuse qu'il existe un lien entre la jeunesse relative de la Dorsale et la quantité d'emplois accessibles depuis ces territoires. Dans les Nouvelles Données N°4, consacré aux dynamiques de développement économiques et démographiques dans les territoires en zones blanches de croissance, de fortes corrélations entre les dynamiques de développement d'un

territoire et la quantité d'emplois facilement accessibles par ses actifs ont été notées. En dessous de 110 000 emplois accessibles, les EPCI de la région présentent de fortes probabilités de déclin démographique et à l'inverse, la situation s'inversait au-delà de 110 000 emplois, surtout lorsque l'accès à ces emplois s'accompagne de trajets de faibles distances. Or quelle que soit leur taille, les EPCI de la Dorsale bénéficient tous de la proximité d'emplois voisins dans des dimensions importantes. C'est une caractéristique de ce territoire en particulier en comparaison des EPCI de la diagonale aride. Des travaux complémentaires sur cette hypothèse devraient être conduits dans les prochains mois.

Figure 49 : Nombre d'emplois accessibles depuis l'EPCI et temps d'accès.

Structure Insee BFC. Atlas des fragilités territoriales 2022.

► **Nombre d'emplois accessibles et temps moyen d'accès dans les intercommunalités de Bourgogne-Franche-Comté**



Lecture : Les 4 intercommunalités du nord de l'Yonne bénéficient d'un emploi accessible très supérieur aux autres intercommunalités de la région. Pour faciliter la lisibilité, elles ont été isolées de l'analyse en ronds proportionnels de façon à ne pas bouleverser la représentation graphique des autres intercommunalités.

Source : Insee, Recensement de la population 2018.

Les EPCI de la Dorsale sont bien des moteurs démographiques naturels pour la région, mais cette surcroissance démographique est à la fois mesurée et très spécifique : elle n'est pas fondée sur une attractivité résidentielle supérieure aux autres territoires de la région, mais sur une dynamique naturelle (naissance / décès) qui est liée à une pyramide des âges plus favorable. La jeunesse relative de sa population est la conséquence de la concentration urbaine dans la Dorsale, mais pas seulement. Il existe bel et bien un « effet Dorsale » qui fait qu'à taille équivalente,

une agglomération abritera une population un peu plus jeune dans la Dorsale qu'ailleurs. Une hypothèse conforme à des travaux antérieurs tendrait à associer cet « effet dorsal » à l'accessibilité des actifs à un nombre d'emplois potentiellement plus importants dans chaque EPCI de la Dorsale.

Conclusion de la partie 1 : La Dorsale est un espace exceptionnel mais qui n'est ni un « système » ni un « moteur ».

On peut raisonnablement défendre aujourd'hui que la Dorsale existe en tant qu'espace de passage de flux européens, concentration urbaine de la région et pôle de services de hauts niveaux pour la population et pour les entreprises, ce qui justifie sa distinction dans une armature régionale. La croissance démographique de la Dorsale est réelle et sa résistance à l'effritement de l'emploi l'est aussi. Cette dynamique s'explique à la fois par des effets structurels de l'urbanité contemporaine (concentration des étudiants et des cadres) et par un effet « Dorsale » qui est propre à ce territoire dans la région. En revanche, cet espace est très loin de présenter les caractéristiques d'un système urbain intégré susceptible de générer des effets d'agglomération ou d'un moteur économique dont la croissance pourrait entraîner les autres. L'impact de « l'effet Dorsale » sur la démographie est mesuré à l'échelle des enjeux régionaux et la Dorsale n'exerce pas d'attractivité résidentielle remarquable.

En forme, la dorsale n'est pas un système. Ce qu'on appelle « Dorsale » Rhin – Rhône présente aujourd'hui surtout le profil d'un collier de perles urbaines qui sont d'abord bien connectées à leurs bassins périphériques (« Hinterland » ou « Aire d'Attraction des Villes ») et qui sont traversés par une ligne de flux européens qui ne relie pas ces aires entre elles. Cette ligne rattache symboliquement ces agglomérations sans en faire un système métropolitain. Ils ont été suffisamment importants et constants au cours de l'histoire pour avoir déterminé la localisation des plus grandes villes de la région (commerce, industries...). Certains bassins productifs s'y sont développés par grappes (automobile au nord, sidérurgie dans le bassin minier...), mais la Dorsale n'a pas produit de sur-coopérations entre toutes les agglomérations à l'intérieur ni de sur-connexion des activités économiques avec le reste du monde. **L'infrastructure ne fait pas le développement.** Les différentes études conduites sur la Dorsale apportent quelques éléments nouveaux, mais elles ne font que confirmer la prudence exprimée par les experts consultés lors de l'étude des agences d'urbanisme en 2021 : *« D'emblée, on constate que le Corridor Rhin-Rhône procède de la mythologie des axes de transport et des carrefours, maintes fois dénoncée par les géographes et par les économistes (Offner, 1993). Un carrefour n'a rien de naturel ; il devient un nœud à condition que de puissants aménagements soient réalisés (Varlet, 1992). Le nœud lui-même n'est pas synonyme de croissance et*

de développement (Boiteux, 1994) ; il ne constitue en fin de compte qu'une opportunité à valoriser. Mais le mythe de l'axe fécondant est cultivé par un certain nombre d'acteurs qui finissent par légitimer leur discours auprès des décideurs et de l'opinion publique. »²³.

Quel rapport entre le niveau d'intégration d'un système métropolitain et son développement ? Sur le fonds, l'idée que la forme d'une armature pèserait réellement sur le développement économique pose des problèmes, en particulier d'articulation avec d'autres déterminants quand on change d'échelle. Par exemple, l'économiste David CAYLA propose d'appréhender la réussite des métropoles du Nord de l'Europe et les difficultés générales de l'industrie du sud de l'Europe, non pas au travers de problématiques métropolitaines, mais d'un mauvais positionnement géographique dans la carte de l'Europe. « *Les règles du marché unique qui tendent à faciliter la libre circulation des facteurs de production mobiles que sont le capital et le travail et qui limitent strictement la capacité des États à mener des politiques contraires au principe de libre concurrence ont de fait engendré un puissant effet de polarisation. Attirés par une efficacité plus élevée, les investissements industriels se sont prioritairement développés dans les régions richement dotées en facteurs de production territoriaux. L'Allemagne et les régions du cœur de l'Europe, celles dont l'histoire, les institutions et les infrastructures ont largement accompagné le développement économique depuis le XIXe siècle, se sont ainsi retrouvées très nettement favorisées par rapport aux territoires périphériques* »²⁴.

Diversifier la façon d'appréhender l'armature régionale. En faisant descendre de leur piédestal de « système » et de « moteur » les axes métropolitains, on s'ouvre la porte à d'autres façons de penser l'armature régionale : « *... pendant longtemps il a été considéré que le développement territorial ne pouvait venir que de la métropolisation. Avant, il y avait une croyance ancrée dans le fait de penser que le développement territorial venait grâce aux équipements de transports. Maintenant, il y a une autre croyance qui veut qu'il faille absolument une métropole (en tant que locomotive) pour entraîner le territoire régional. Mais à ce jour, il n'y a pas de véritable métropole sur le territoire bourguigno-franc-comtois... Il y a toujours une lecture pyramidale des territoires, or l'avenir s'oriente sans doute vers une façon de*

²³ Raymond WOESNER. L'éternel retour du Corridor Rhin-Rhône Annales de géographie 2006/1 (n° 647), pages 2 à 25. <https://www.cairn.info/revue-Annales-de-geographie-2006-1-page-2.htm>

²⁴ David CAYLA. Crise de l'euro et divergences économiques : les conséquences du marché unique pour l'unité européenne. La Constitution matérielle de l'Europe, Pédone, A paraître. halshs-02099797

penser l'organisation territoriale de manière horizontale et non plus verticale ».²⁵

Cette façon d'aborder la construction d'une armature moins pyramidale fait écho à d'autres façons d'envisager la complémentarité entre les grandes villes et les territoires moins denses. Elle croise les conclusions d'une étude publiée par Régions de France en septembre 2022²⁶ qui décrit d'autres formes de coopérations territoriales que le système moteur – ruissellement organisé autour des métropoles. On y voit poindre des organisations dans lesquelles les territoires urbains et périphériques alimentent chacun leur développement dans la coopération avec le voisin : *« Les plus grandes villes permettent le développement d'activités soumises en priorités aux lois de la concentration et développent des fonctions supports indispensables (enseignement, santé, services aux entreprises). Mais ce développement métropolitain est lui aussi dépendant du reste du territoire : à la fois des dynamiques démographiques et économiques du reste de la région (zone de chalandise des fonctions métropolitaines) et du développement des activités spécialisées très exposées à la mondialisation (G4) qu'on peut retrouver un peu partout. Le développement métropolitain et le développement des autres territoires apparaissent ainsi comme complémentaires et dépendants l'un de l'autre »*

En d'autres termes, la croissance métropolitaine dépend de l'importance des besoins de sa périphérie et la croissance des périphéries dépend de la qualité de l'offre métropolitaine. Cette perspective d'une lecture « horizontale » des armatures éclaire différemment la priorité des enjeux en replaçant le sujet des armatures locales, c'est à dire celles du quotidien, au cœur des enjeux régionaux. Pour qu'une armature régionale fonctionne bien, il faut que les armatures locales fonctionnent aussi.

²⁵ Pascal BERION Entretien du 18 février 2021 (in étude agances). M. Pascal BÉRIION est Géographe - Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté (UBFC), UMR ThéMA.

²⁶ Régions de France : Un autre regard sur les complémentarités économiques entre les territoires. Note N°2. Février 2023.

Partie 2,

Les armatures locales

La déprise des villes moyennes dans leurs zones d'influence est quasi générale.

INTRODUCTION :

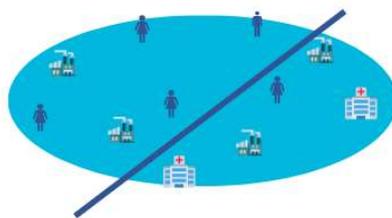
A-t-on mesuré le risque de dépérissement des armatures locales sur le fonctionnement global de la région ?

Quand on évoque les enjeux d'armature régionale, on pense principalement à la question du positionnement des espaces métropolitains par rapport au reste de la région. On évoque peu l'évolution des armatures locales, c'est-à-dire la place qu'occupent les pôles moyens dans leur espace du quotidien. Or l'évolution majeure de l'armature régionale au cours des 30 dernières années ne se résume pas à la concentration métropolitaine. Une autre dynamique, au moins aussi importante, s'est déployée dans le même temps : l'affaiblissement des pôles locaux au profit d'une dispersion quasi générale des populations dans les territoires de vie.

A quoi sert une armature locale ?

Sur un territoire, les emplois, les services et les habitants ne sont pas répartis de façon homogène. Ils sont regroupés par « pôles » ou « villes centres ». Le terme de "ville-centre" ou de « pôle » désigne une commune ou un groupe de communes qui rayonnent dans un territoire grâce à leurs services et qui concentrent une part importante de la population locale. Assemblées dans un territoire, ces "villes-centres", désignées dans le SRADDET par le terme de "POLARITES" constituent une armature locale.

Figure 50 : Modèles de répartition des populations : dispersé ou concentré.

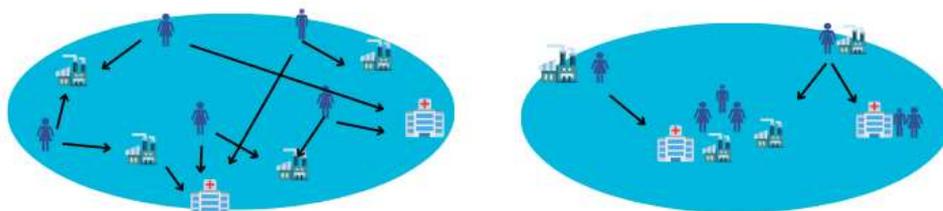


Répartition dispersée de la population



Concentration en « pôles »

Figure 51 : Bénéfices des « pôlarités », la réduction des distances quotidiennes.



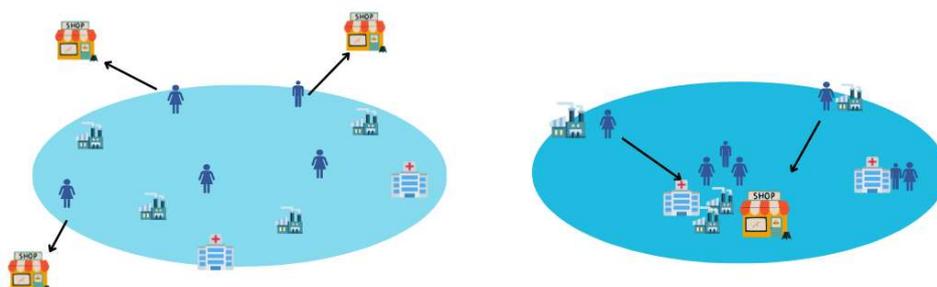
Organisation des mobilités sans concentration

avec concentration en « pôles »

L'existence de ces concentrations locales de populations, d'emplois et de services réduit les distances quotidiennes entre ces 3 fonctions.

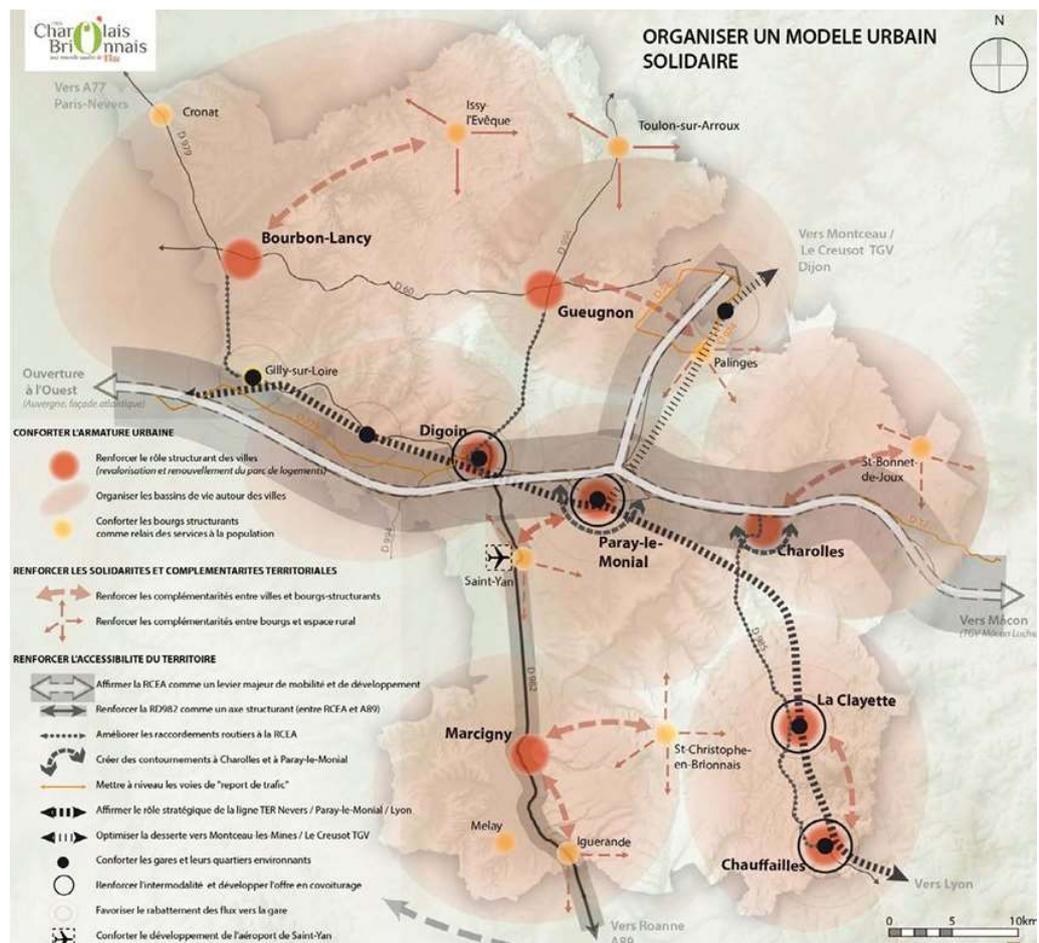
- Cela permet de **réduire** les temps de trajets, leur coût et leur bilan carbone. On peut estimer que certaines armatures ont plus d'impact carbone que d'autres.
- C'est concrètement un moyen de **faciliter l'accès** du plus grand nombre aux services et aux emplois.
- C'est aussi un moyen de faciliter le **recrutement** pour un employeur : dans un périmètre égal, il aura plus de candidats en zones denses.
- C'est un moyen d'attirer ou de fixer des services **de haut niveau** qui n'existeraient pas dans un territoire de population équivalente, mais moins concentrée. Ce mécanisme porte le nom « d'effets de seuils ».
- Indirectement, l'éventail de services rendu possible par la concentration permet de mieux **fixer les consommations** des populations présentes et **éviter la fuite** des richesses vers des territoires voisins (antidote à l'effet « territoire dortoir »)

Figure 52 : Bénéfices des « pôlarités », la fixation des consommations sur place.



Depuis l'adoption de la loi SRU en 2000, les programmes d'aménagement locaux se fixent quasi systématiquement, l'objectif de renforcer ces armatures locales pour garantir la présence de services à la population. Concrètement, cet objectif s'incarne dans les projets locaux de SCOT ou de PLUI. Il s'agit d'identifier des communes sur le territoire qui jouent ce rôle de « pôle » et de caractériser des familles de pôle en proposant une hiérarchie en fonction du niveau des services rendus, mais aussi de la quantité de population présente, de l'attractivité culturelle qu'elles exercent ou du nombre d'emplois.

Figure 53 : exemple d'armature locale : le SCOT du Charolais Brionnais.



Et si le principal enjeu des armatures en Bourgogne-Franche-Comté résidait moins dans la nécessité de renforcer l'armature métropolitaine que dans celle de sauver les armatures locales ?

D'abord parce que la quête complexe et le caractère hypothétique des bénéfices concrets d'une armature métropolitaine questionnent naturellement l'intérêt d'une stratégie qui réduirait l'idée d'armature régionale à celle d'armature métropolitaine.

Ensuite parce que le diagnostic des armatures locales est très préoccupant. Ces armatures sont celles de la proximité, de la vie au quotidien, des trajets vers le travail pour les adultes, vers la piscine pour les enfants et vers le service de soins des malades. Or tous les indicateurs rassemblés aboutissent au même constat : les armatures du quotidien, c'est à dire la place que tiennent les « villes-centres » ou les « pôles » dans leur territoire de proximité se dégradent rapidement et se rapprochent des seuils de déprise qui risquent de les disqualifier de leur fonction de « pôles » et banaliser ces villes moyennes au même rang que les autres communes dans un territoire dont la population serait dispersée.

Le diagnostic rassemblé ici nourrit une préoccupation pour l'avenir, celle d'un territoire régional couvert de zones en déprise démographique qui seraient de plus en plus mal desservies par un réseau de petits pôles en déclin. Le portrait des territoires en déprise serait aussi celui des hiérarchies urbaines érodées. Les enjeux derrière sont évidemment culturels (comment se reconnaître un destin commun sans points géographiques de référence), mais aussi économiques (quel modèle d'emploi dans les territoires dispersés ?) et prospectif (quelle résilience à l'augmentation des coûts du transport, au vieillissement etc.).

1. Les armatures dont se dotent les territoires sont majoritairement en déprise.

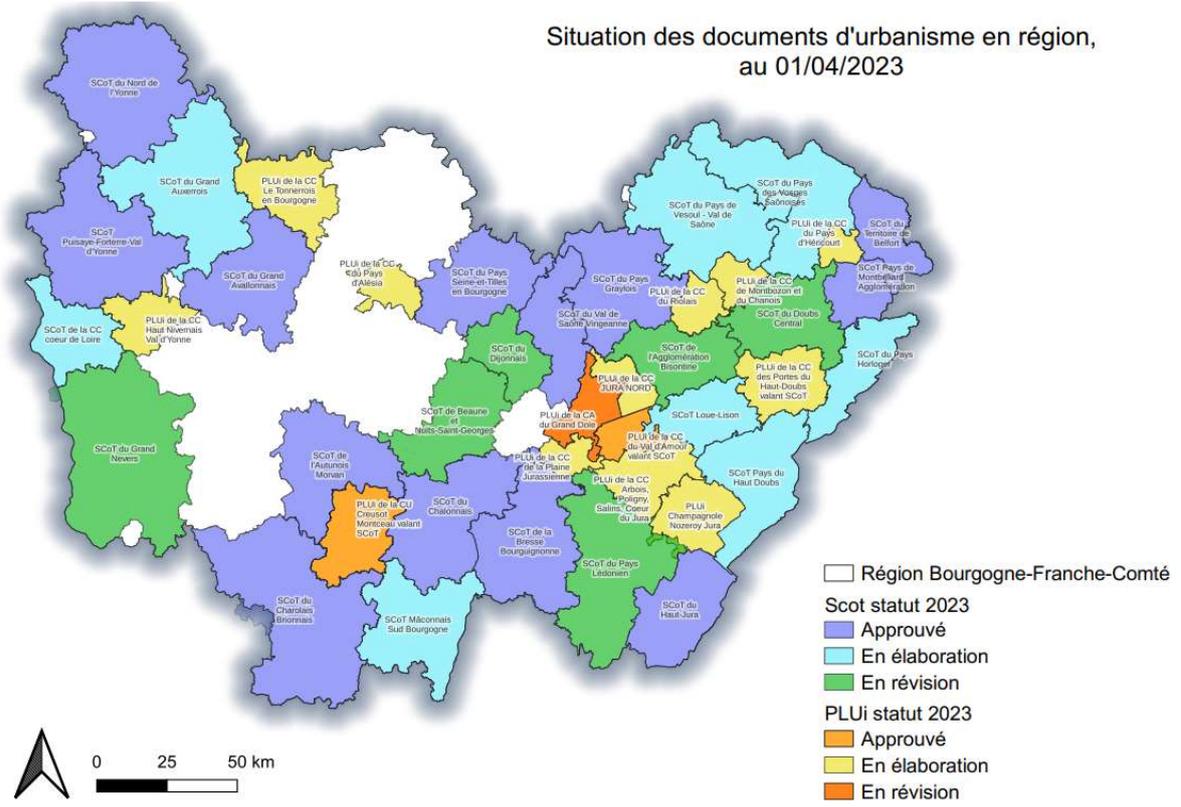
1.1 La plupart des armatures de SCOT et PLUI de Bourgogne-Franche-Comté perdent du poids dans leur territoire.

Le service prospective a analysé les armatures de 28 SCOT ou PLUI valant SCOT, la fois adoptés, mais aussi en cours d'élaboration dans la région. (En jaune les PLUI valant SCOT.)

Figure 54 : Liste des SCOT et PLUI valant SCOT en BFC dont les données sont exploitées plus loin. En jaune, les PLUI valant SCOT.

BEAUNE Nuits St Georges Gevrey Chambertin
Grand Auxerrois
Nord Yonne
Ledonien
Chalonnaise
Haut-Doubs
Val de Saône Vingeanne
Avallonnaise
Bresse Bourguignonne
SCOT Dijonnaise
Haut-Jura
Pusaye Forterre - Val d'Yonne
Graylois
Portes du Haut Doubs
Seine et Tilles
Pays Horloger
Loue Lison
Le Creusot Montceau
Grand Nevers
Vesoul Val de Saône
Val d'Amour
Grand Autunois Morvan
Charolais Brionnais
Vosges Saonoises
Maconnaise Sud Bourgogne
Territoire de Belfort
Pays de Montbéliard
Doubs Central

Figure 55 : Carte des SCOT et PLUI valant SCOT de BFC.



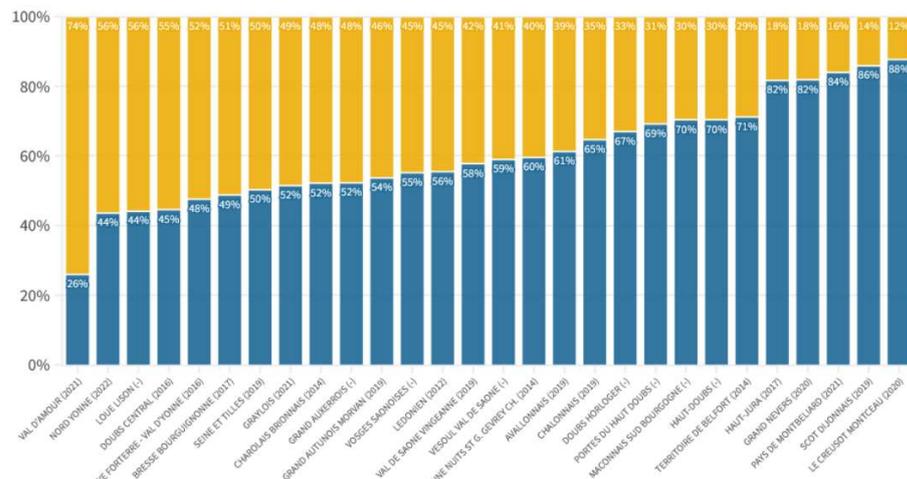
- a. Le poids démographique des armatures dans les SCOT varie de 26% à 88%, mais il s'affaiblit dans 25 des 28 SCOT.

La population des communes désignées comme « pôles » dans les SCOT et PLUI valant SCOT étudiés varie de 26% du total de la population du SCOT Val d'Amour à 88% dans le SCOT du Creusot – Montceau les Mines.

Figure 56-57 : Poids démographique des communes « pôles » dans les territoires de planification.

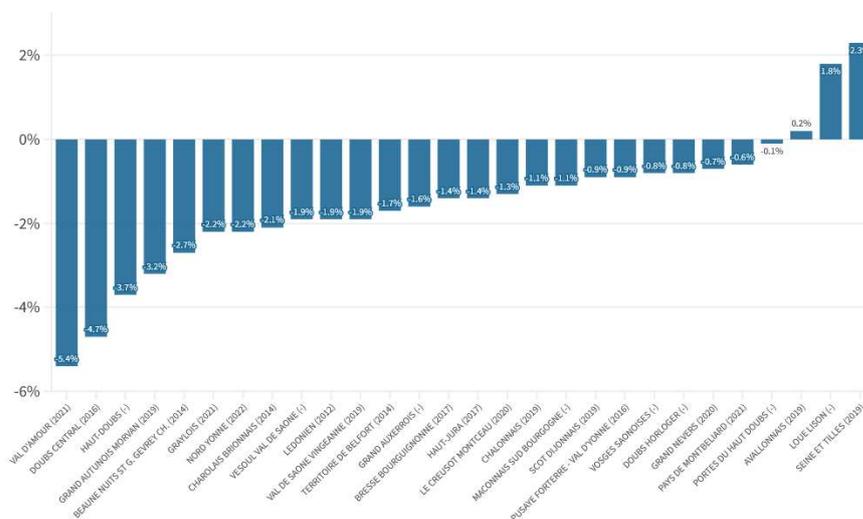
Poids démographique des "pôles" référencés dans les SCOT de BFC

Années d'adoption du Scot (ou PLUI valant Scot) entre parenthèses. "-" pour les documents en cours d'élaboration.



Evolution du poids démographique de l'armature (communes "pôles") dans le territoire du Scot entre 2008 et 2018.

Source Insee RP. Traitement Conseil régional, 2023.

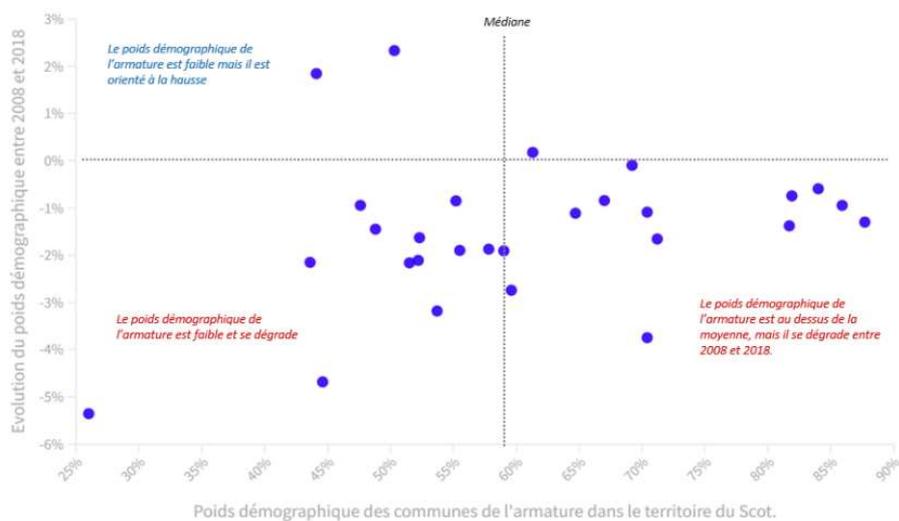


En comparant tous les SCOT et PLUI valant SCOT de la région, quel est le poids démographique des communes de l'armature choisies par le territoire ? Ce poids démographique est-il de plus en plus lourd ou au contraire, se dégrade-t-il ?

Figure 58 : Poids démographique des pôles et évolution de ces poids.

Poids démographiques de l'armature dans le territoire des Scots et évolution de ce poids entre 2008 et 2018

Source Insee RP.



Consulter le tableau animé : <https://public.flourish.studio/visualisation/14362189/>

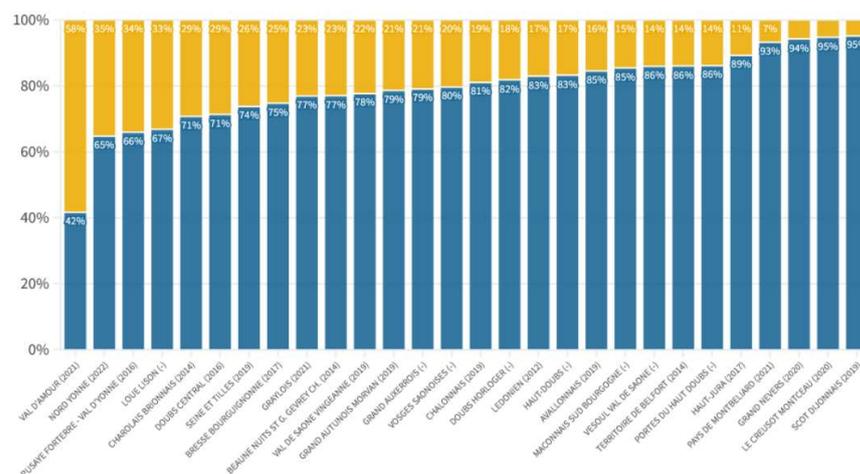
- b. Le poids économique des armatures dans les SCOT varie de 42% à 95%, mais il s'affaiblit dans 16 des 28 SCOT.

Les emplois dans les communes désignées comme « pôles » dans les SCOT et PLUI valant SCOT étudiés varie de 42% du total de l'emploi du SCOT Val d'Amour à 95% dans le SCOT du Dijonnais.

Figure 59 - 60 : Poids économique des communes « pôles » dans les territoires de planification.

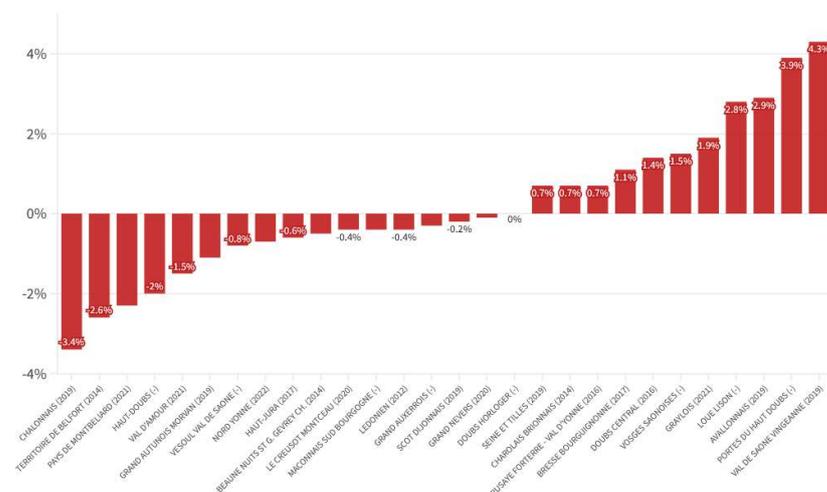
Poids économique des "pôles" référencés dans les SCOT de BFC

Années d'adoption du Scot (ou PLUI valant Scot) entre parenthèses. "-" pour les documents en cours d'élaboration.



Evolution du poids économique de l'armature (communes "pôles") dans le territoire du Scot entre 2008 et 2018.

Poids économique mesuré par la localisation des emplois. Source Insee RP. Traitement Conseil régional, 2023.



c. La dégradation des armatures n'est pas moins forte dans les SoT les plus anciens.

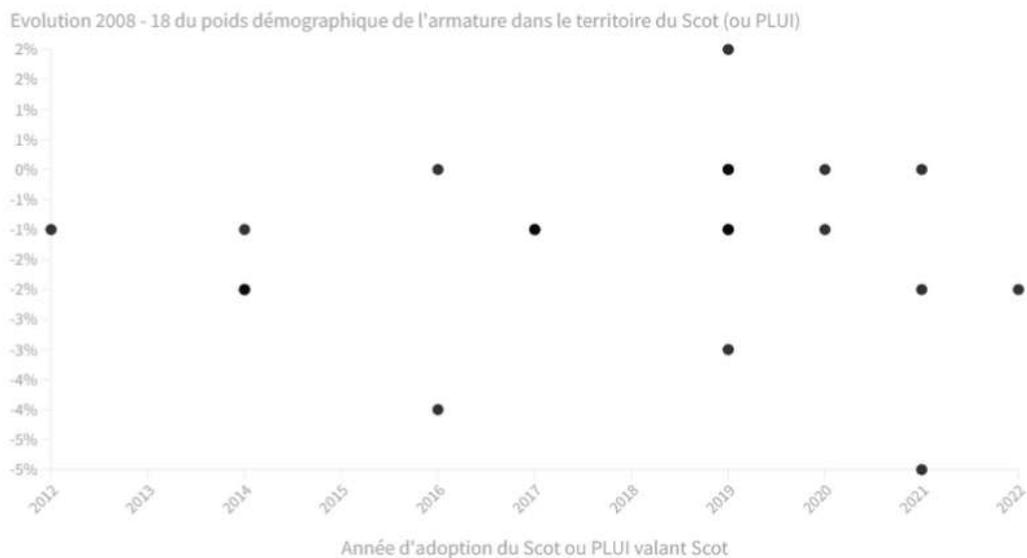
L'adoption récente d'un SCOT empêche manifestement de chercher un lien de cause à effet entre l'adoption d'un SCOT et le redressement des dynamiques démographiques et économiques de l'armature. Mais qu'en est-il dans les SCOT les plus anciens ? Autrement dit, pouvons-nous observer un lien entre l'ancienneté d'un SCOT et la nature des dynamiques dans les armatures ?

Pas vraiment non plus. Les SCOT sont soit trop récents pour inverser la tendance générale de déprise des armatures, soit inopérants sur ce sujet.

Figure 61 : Evolution du poids démographique des pôles dans les territoires de SCOT et ancienneté des documents de planification.

Les meilleures dynamiques d'armature ne se trouvent pas dans les Scot (ou Plui valant Scot) les plus anciens.

dynamique démographique des armatures et ancienneté des documents.



1.2 L'affaiblissement des armatures concerne tous les territoires de la région, y compris sans SCOT/PLUI.

a. Une étude sur des pôles de caractéristiques homogènes et des territoires comparables : les centralités de l'ANCT.

En s'appuyant sur les travaux INRAE de Mohamed HILAL, de l'Université de BFC et l'un des principaux auteurs de l'étude publiée en 2020 par l'ANCT pour la politique Petites Villes de Demain, le service prospective a étudié l'évolution du poids démographique et économique des communes de la région que l'ANCT a référencé comme des "centralités". Ce travail a porté sur l'intégralité des centralités de la région, en mesurant l'évolution de leur poids entre 2008 et 2018 dans les Territoires de Sobriété Foncière²⁷. L'identification des centralités s'appuie sur le tableau complet des commerces et services présents dans les communes métropolitaines. Chaque commune est caractérisée par 185 équipements présents dans la base permanente des équipements (INSEE, 2017). La comparaison de la dotation en commerces et services des communes françaises permet de distinguer celles possédant peu ou pas du tout d'équipements et celles qui sont très bien dotées avec des équipements nombreux et variés. Cette différence dans l'offre d'équipements autorise l'identification de 5 grands ensembles communaux qui correspondent pour le premier d'entre eux aux 24 067 communes non centres et pour les suivants à 10 774 centres hiérarchisés en quatre niveaux sur le territoire²⁸. De ce travail ressort 4 types de « centralités » :

"Centre Majeur" / "polarité majeure"

"[Ce] niveau identifie 142 centres en France (0,4 %) où résident 14,2 millions d'habitants. Ils offrent le panier d'équipements le plus étoffé et la population métropolitaine parcourt en moyenne 35 minutes pour rejoindre le centre majeur le plus proche. Outre les commerces et services précédents, les centres majeurs offrent la quasi-totalité des services de santé, des commerces de la grande distribution (hypermarché, grande surface de bricolage) ou alimentaires spécialisés (poissonnerie, produits surgelés), plusieurs services aux particuliers supplémentaires,

²⁷ TSF : Territoire de Sobriété Foncière. Typologie adoptée dans el cadre de la modification du SRADDET consacrée à la mise en œuvre de la politique ZAN.

²⁸ Observatoire des territoires, ANCT. Etude Centralités. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2020-centralites-02-identification-de-quatre-niveaux-de-centres-dequipements-et-de-services> https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/202006_EtudeCentralites__Synthese.pdf

notamment des services de l'administration judiciaire (tribunal de commerce, tribunal d'instance ou de grande instance, conseil départemental d'accès au droit, conseil de prud'hommes, etc.). Les centres majeurs se caractérisent également par des services et équipements généralement présents dans les plus grandes villes comme des services de police, de l'administration fiscale (direction départementale des finances publiques), des établissements scolaires et universitaires (lycée professionnel, centre de formation d'apprentis hors agriculture, institut universitaire, formation de santé, UFR), des équipements de sports, loisirs et culture (théâtre, conservatoire, musée, plateau de roller-skate ou de vélo bicross, etc.). La totalité des centres majeurs (100 %) ont une aire de desserte qui contient le centre et au moins une autre commune non-centre. Ces centres ont en moyenne 100 270 habitants. Plus des quatre cinquièmes (83,1 %) animent une aire de desserte monocentrique. Ces centres sont plus petits que les centres qui animent les aires polycentriques, avec respectivement une population moyenne de 73 308 contre 232 834 habitants. La très grande majorité des aires de desserte ne possède qu'un seul centre majeur. Au nombre de 118, elles regroupent 93 % des communes métropolitaines pour une population de 44,9 millions d'habitants. Les aires polycentriques, bien que moins nombreuses (24 centres majeurs présents en binôme, voire en polynôme comme dans l'agglomération parisienne), sont beaucoup plus peuplées. Elles rassemblent 19,6 millions d'habitants (30,4 %) pour 2 513 communes (7,2 %). La population métropolitaine parcourt en moyenne 35 minutes pour rejoindre le centre majeur le plus proche, avec cependant pour les plus grandes aires un temps de trajet moyen pouvant atteindre 74 minutes. Les valeurs calculées pour les communes périurbaines restent quasiment identiques ».

"Centre structurant" / "polarité structurante"

« Le troisième niveau est composé de 743 centres (2 %) dans lesquelles résident 15 millions de personnes (24 %). Une quarantaine de commerces et services viennent compléter la palette des 29 équipements déjà rencontrés dans les centres intermédiaires. Les deux tiers de la population métropolitaine sont plus proches d'un centre structurant que d'un centre majeur. L'apport correspond principalement à des équipements spécialisés dans : le commerce (droguerie quincaillerie, parfumerie, horlogerie bijouterie, magasins d'électroménager et matériel audio-vidéo, d'articles de sports et de loisirs, de meubles, d'équipements du foyer, de chaussures, de vêtements, etc.) ; les services liés à la santé et à la médecine de ville (spécialistes en ophtalmologie, en cardiologie, en radiologie, en dermatologie, en gynécologie, en radiodiagnostic et imagerie médicale, psychologue, sage-femme, diététicien, laboratoire d'analyses et de biologie médicale, services d'aide aux personnes âgées). A cette large palette s'ajoutent plusieurs services aux particuliers (agence de travail temporaire, contrôle technique automobile, pompes funèbres, blanchisserie teinturerie, etc.), le lycée et quelques équipements de sports, loisirs et culture (cinéma, piscine, salle de remise en forme, hôtel). La majorité des centres structurants (83,3 %) sont attractifs et animent une aire qui contient le centre et au moins une autre commune non-centre. Ces centres ont en moyenne 16 733

habitants et sont généralement plus petits que les centres structurant sans périphérie. Un peu moins de la moitié des centres structurants (46,1 %) animent une aire monocentrique. Peuplés en moyenne de 11 939 habitants, ces centres structurants sont plus petits que les centres structurants qui appartiennent à une aire polycentrique. Les aires de desserte des centres structurants rassemblent 27 921 communes, avec une population de 42,6 millions d'habitants. A l'échelle du territoire métropolitain, 80 % des communes et 66 % des habitants sont plus proches d'un centre structurant que d'un centre majeur. Les aires qui rassemblent le plus de communes (66 %) sont constituées d'un seul centre entouré d'une ou plusieurs communes non-centres. Les aires polycentriques qui regroupent moins de communes (14 %) ont approximativement un million d'habitants en plus que les aires monocentriques. Les temps de trajet moyens, constatés dans les aires de dessertes des centres structurants, sont de l'ordre de 13 minutes en moyenne, avec cependant un temps de trajet moyen maximum de 60 minutes. Les valeurs calculées hors centres sont respectivement de 17 et 61 minutes. Les temps de trajet moyens sont supérieurs au sein des aires polycentriques, notamment pour la distance maximale qui passe de 53 à 60 minutes pour l'ensemble des communes des aires et de 54 à 61 pour les communes périphériques. »

"Centre intermédiaire" / "polarité intermédiaire"

"Le deuxième niveau rassemble 2 880 centres (8 %) et 15 millions de personnes. Les centres intermédiaires offrent une palette d'équipements plus diversifiée que les centres locaux. Ils sont le relais le plus proche pour 31 millions d'habitants. Outre les commerces et services précédents, dont le taux d'équipement est proche de 100 %, ils proposent 29 équipements supplémentaires offrant ainsi plus de professionnels de santé (médecin généraliste, pharmacie, masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, podologue, hébergement pour personnes âgées, établissement d'accueil du jeune enfant, orthophoniste) mais également plus de services aux particuliers (bureau de poste, soins de beauté, banque, agence immobilière, auto-école, vétérinaire), plus de commerces (fleuriste, boucherie charcuterie, station-service, supermarché, magasin d'optique), une école maternelle et un collège. La majorité des centres intermédiaires (82,6 %) ont une aire de desserte qui contient le centre et au moins une autre commune non-centre. Ces centres ont en moyenne 4 512 habitants et sont généralement plus petits que les centres dont l'aire de desserte ne contient aucune autre commune. Ils animent très souvent des territoires peu denses et éloignés des grandes villes. Les centres intermédiaires plus peuplés, et dont l'aire de desserte ne dépasse pas la frontière communale, sont soit des communes rurales touristiques (îles du Ponant, stations de ski, etc.) ou bien alors des communes intégrées à des unités urbaines plus grandes ou situées à proximité. Plus de la moitié des centres intermédiaires (56,3 %) animent une aire de desserte monocentrique. Peuplés en moyenne de 3 743 habitants, ces centres sont plus petits que les centres intermédiaires qui font partie d'une unité urbaine possédant plusieurs centralités. Les centres intermédiaires desservent 27 902 communes, avec une population de près de 31 millions d'habitants. Ce sont donc ainsi 80 % des communes

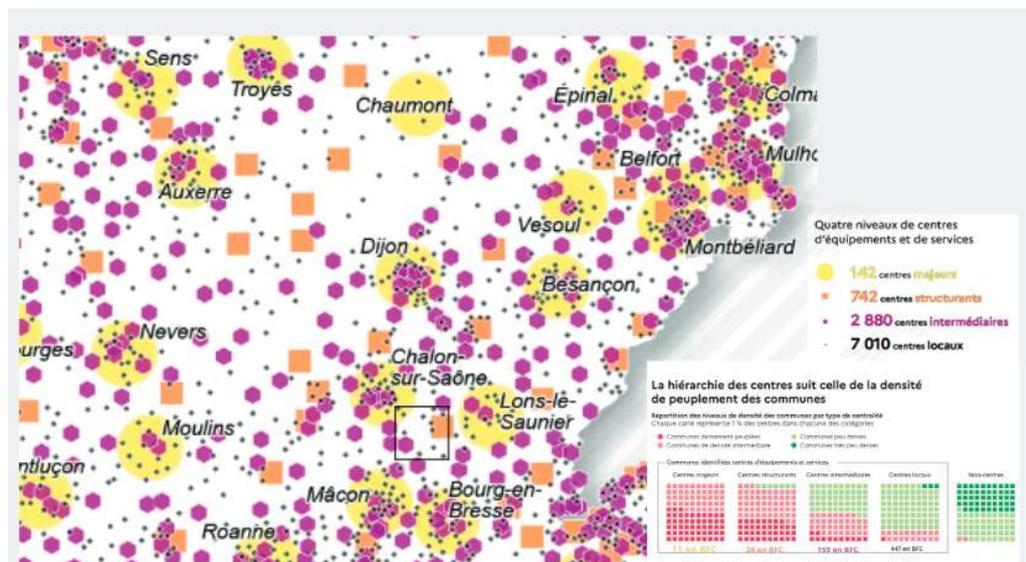
métropolitaines et 48 % de la population qui ont un centre intermédiaire comme centralité la plus proche. Les autres habitants (52 %) trouvent les équipements et services de cette catégorie dans des centres de niveau supérieur dont ils sont plus proches. Les aires de desserte des centres intermédiaires, constituées d'un ou plusieurs centres, sans communes périphériques rassemblent 0,3 % des communes et 1 % de la population. Les aires qui rassemblent le plus de communes (65 %) et d'habitants (27 %) sont constituées d'un seul centre intermédiaire entouré d'une ou plusieurs communes non-centres. La deuxième catégorie la plus fréquente correspond aux centres intermédiaires situées dans une aire polycentrique. Ces derniers attirent quelques 14 % des communes et 20 % de la population qui réside soit dans les centres intermédiaires eux-mêmes soit dans les communes périphériques ».

"Centre local" / "polarité locale"

« Ce premier niveau concerne 7 010 centres (20 % des communes françaises) où résident 11,5 millions d'habitants (18 %). Les centres se caractérisent par la présence simultanée de services et équipements du quotidien ou de « proximité ». En additionnant la population environnante, les centres locaux sont, en termes d'équipements, le premier relais de 17 millions d'habitants. Une douzaine de commerces et services, présents dans 75 à 100 % des centres locaux, constituent le cœur du panier d'équipements. Il s'agit principalement de services aux particuliers (salon de coiffure, restaurant, artisans du bâtiment) complétés par un établissement d'enseignement (école élémentaire), un commerce (boulangerie) et un professionnel de santé (infirmier). A ces équipements s'ajoutent parfois d'autres services présents dans 50 à 75 % des centres. C'est le cas, par exemple, du médecin généraliste (présent dans 73 % des centres), de la pharmacie (62 %) ou du masseur-kinésithérapeute (61 %) mais également du soin de beauté (59 %) ou de l'agence immobilière (56 %). Le bureau de poste et les autres commerces alimentaires (épicerie, boucherie-charcuterie) sont présents dans moins de 50 % des centres. La majorité des centres locaux (61,5 %) sont attractifs et animent une aire qui contient le centre et au moins une autre commune non-centre. Ces centres ont en moyenne 1 369 habitants et sont généralement plus petits que les centres dont l'aire de desserte ne contient aucune autre commune. Ils animent très souvent des territoires peu denses et éloignés des grandes villes. Les centres animant une aire de desserte monocentrique sont les plus nombreux (70 %). Peuplés en moyenne de 1 431 habitants, ils sont plus petits que ceux qui se situent dans une aire polycentrique. Sur le territoire métropolitain, 22 552 communes (65 %), soit quelques 17 millions d'habitants (26 %), ont un centre local comme centralité la plus proche. Les aires qui rassemblent le plus de communes (49 %) et d'habitants (14 %) sont constituées d'un seul centre local entouré d'une ou plusieurs communes non-centres. La deuxième catégorie la plus fréquente correspond aux aires polycentriques dans lesquelles les centres locaux attirent 11 % des communes et 7 % de la population. Enfin, les centres locaux sans périphérie rassemblent 5 % des communes et 5 % de la population. Les habitants, dont un centre local est le plus proche, sont situés à moins de 5 minutes

en moyenne, avec cependant un maximum de 21 minutes⁴. Le temps de trajet, calculé pour les seules communes périphériques, est de 7 minutes en moyenne, avec un maximum de 26 minutes. Les temps de trajet sont très légèrement inférieurs (de l'ordre d'une minute) lorsque les centres locaux sont dans une aire polycentrique moins de communes (14 %) ont approximativement un million d'habitants en plus que les aires monocentriques. Les temps de trajet moyens, constatés dans les aires de dessertes des centres structurants, sont de l'ordre de 13 minutes en moyenne, avec cependant un temps de trajet moyen maximum de 60 minutes. Les valeurs calculées hors centres sont respectivement de 17 et 61 minutes. Les temps de trajet moyens sont supérieurs au sein des aires polycentriques, notamment pour la distance maximale qui passe de 53 à 60 minutes pour l'ensemble des communes des aires et de 54 à 61 pour les communes périphériques ».

Figure 62 : Centralités dans l'étude ANCT.



Pour les périmètres sur lesquels rayonnent ces « centralités », il a été retenu le principe des périmètres de Territoires de Sobriété Foncière, élaborés dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre du ZAN à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté. Ce découpage de la région présente deux intérêts essentiels :

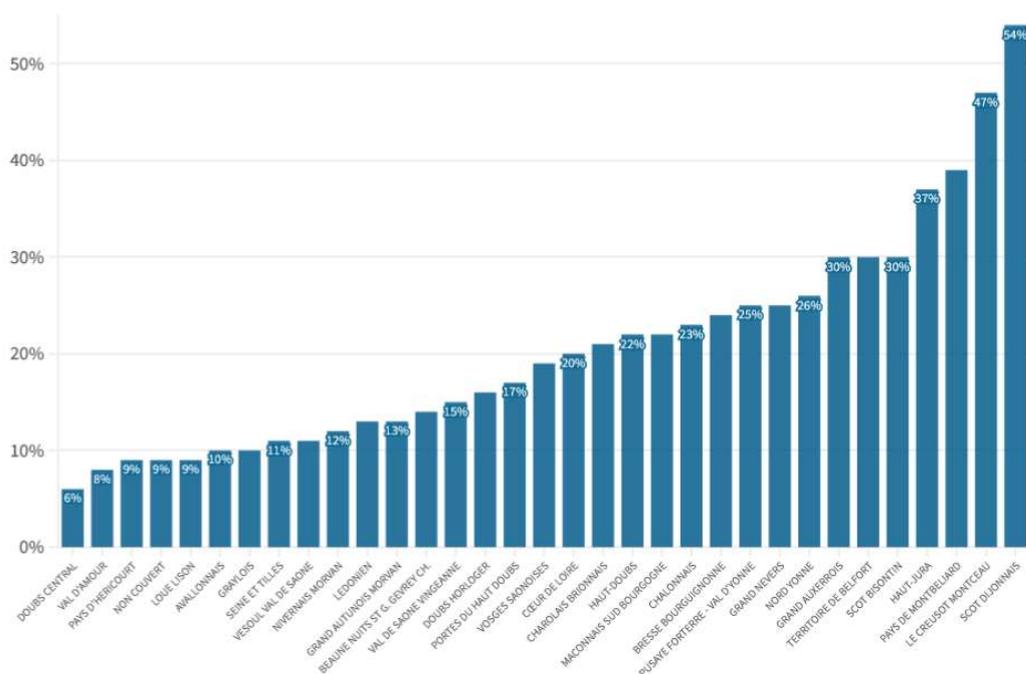
- Il couvre l'ensemble de la région
- Il dessine des territoires relativement homogènes dans leurs périmètres, hérités des politiques de Pays et PETR.

b. La couverture des territoires par des « centralités » au sens ANCT est très variable.

Le nombre de communes considérées comme des « pôles » par la nomenclature ANCT varie de 6% du total des communes d'un territoire de Sobriété Foncière dans le Doubs central à 54% dans le SCOT Dijonnais.

Figure 63 : Les communes « centres » ou « pôles » dans les territoires de la région Bourgogne-Franche-Comté.

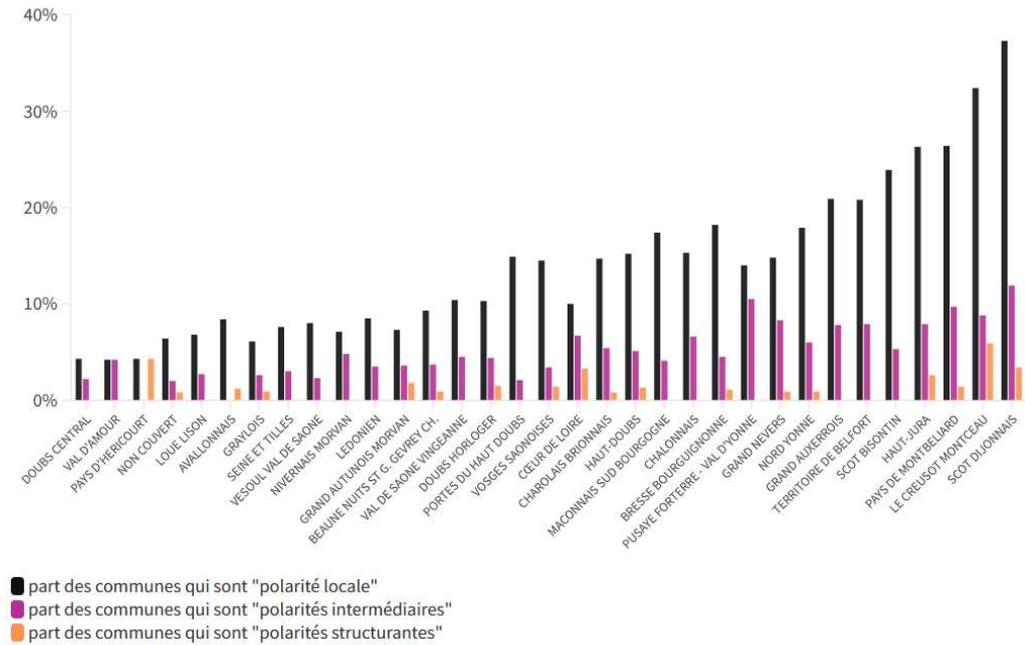
Part des communes qui constituent "polarités" au regard des critères ANCT.



La composition des communes « pôles » suivant la nomenclature en 4 segments de l'ANCT révèle aussi une grande diversité suivant les territoires, avec certains d'entre eux bien dotés en polarités locales mais qui possèdent peu ou pas de polarités intermédiaires et structurantes.

Figure 64 : Segmentation des communes « pôles » dans les territoires.

Part détaillée des communes qui constituent "polarités" au regard des critères ANCT.



c. L'affaiblissement démographique des armatures (ANCT) concerne 32 des 35 territoires de la région.

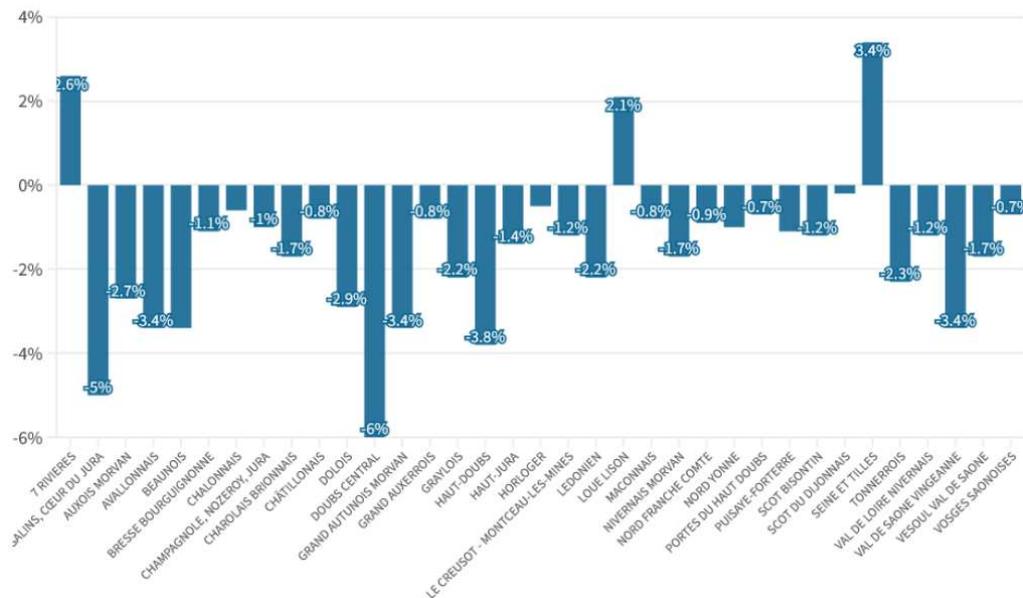
Un "donut" est un petit beignet américain qui a la particularité d'avoir un trou au milieu. On parle d'effet "donut" quand un territoire se développe plus vite sur les bords qu'en son centre. Le territoire se développe alors sous la forme d'un "donut" avec un centre de plus en plus faible et des périphéries qui pèsent de plus en plus lourd. L'effet "Donuts" concerne 32 des 35 territoires de sobriété foncière de la BFC, qu'il s'agisse de territoires en croissance démographique ou non.

Figure 65 : Dynamique de population des armatures (2008 – 18)

92% des armatures sont en déclin dans la région

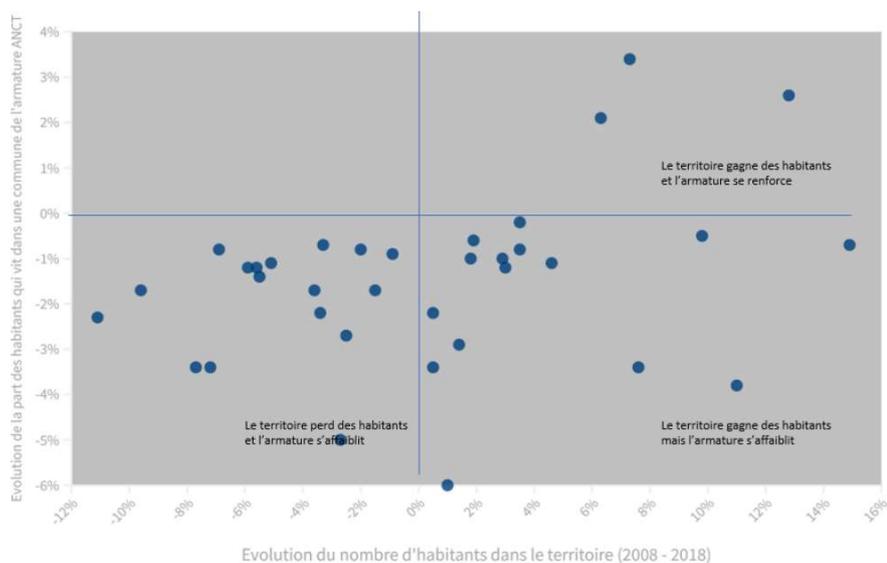
Evolution du poids démographique des communes centres dans les 35 bassins de sobriété foncière de la région BFC.

Source Insee RP. Evolution entre 2008 et 2018. Communes centres de la nomenclature ANCT.



Dans les 16 territoires qui perdent de la population, la population des "villes-centre" baisse plus vite que dans le reste du territoire. **La moitié des zones en déprise démographiques dans la région cumulent perte de population et affaiblissement de l'armature**

Figure 66 : Dynamique de population et dynamique des armatures (2008 – 18)



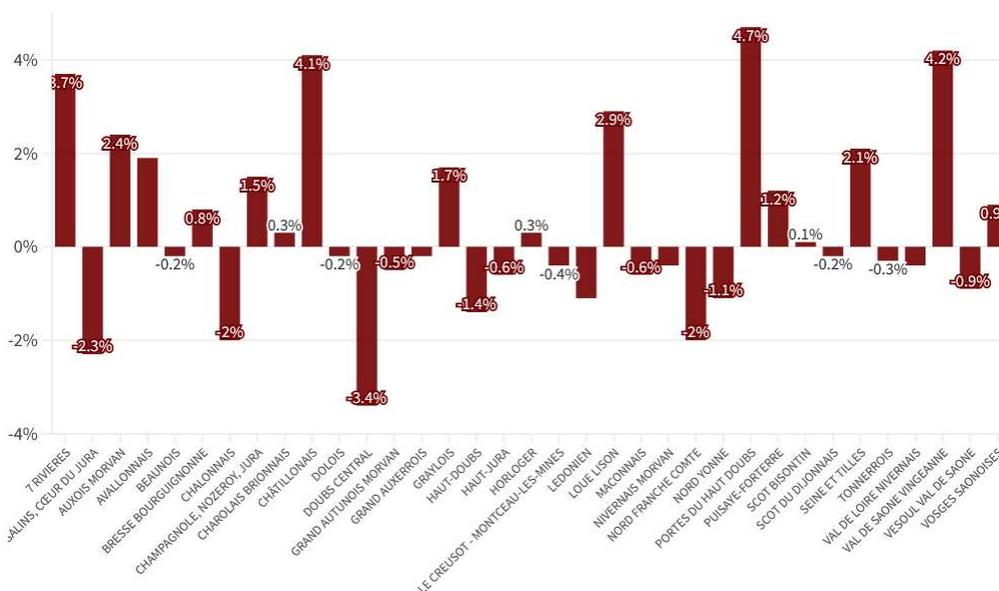
d. L'affaiblissement économique des armatures (ANCT) concerne 19 des 35 territoires de la région.

Figure 67 : Dynamique économique des armatures (2008 – 18)

55% des armatures perdent du poids économique sur leur bassin

Evolution du poids économique (nombre d'emplois) des communes centres dans les 35 bassins de sobriété foncière de la région BFC.

Source Insee RP. Evolution entre 2008 et 2018. Communes centres de la nomenclature ANCT.



La nécessité d'un renforcement des armatures pour pallier les problèmes de mobilités, de coûts environnementaux de la dispersion des populations, d'accès aux services etc. est connue et des prescriptions ont déjà été transférées dans la loi. Ainsi depuis 2000 et l'adoption de la loi SRU, les documents d'urbanisme doivent concourir au renforcement des armatures locales.

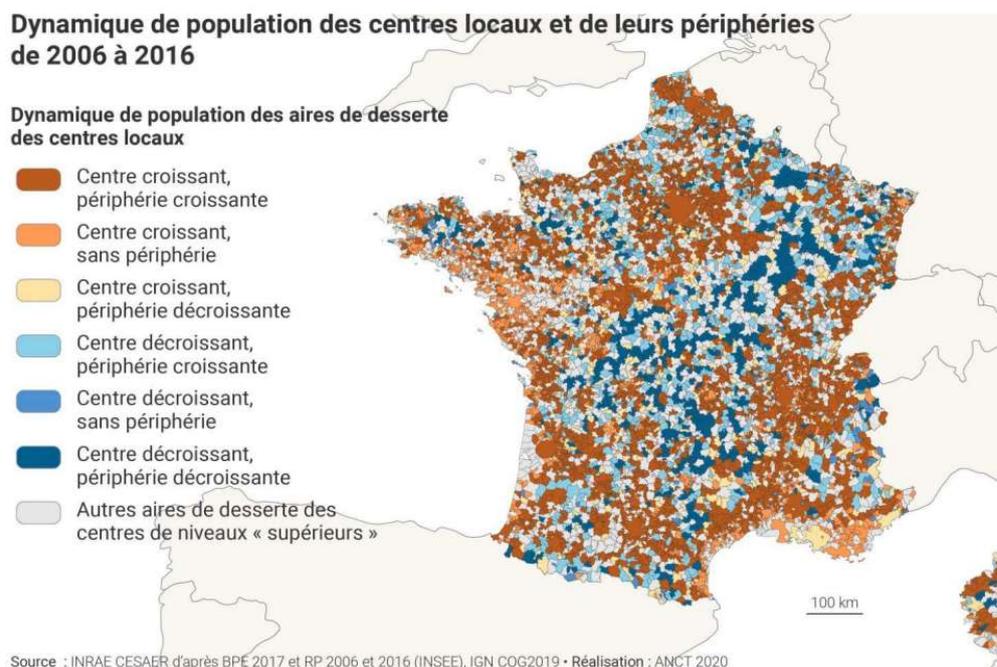
Le constat réalisé ici est sans appel sur la nature des dynamiques qui traversent réellement ces armatures et leur rayonnement sur le territoire qui les entoure. Dans la majorité des cas, ils perdent du poids démographique et économique sur ces territoires.

2. Une caractéristique très préoccupante pour l'avenir des conditions de vie des populations.

2.1 La déprise des armatures sur le reste de leur territoire est particulièrement prononcée dans la région Bourgogne-Franche-Comté.

M. Hilal a réalisé une étude complémentaire pour l'ANCT en juin 2020 centralités²⁹ qui compare les dynamiques démographiques des centralités et de leurs périphéries. Les indicateurs sont calculés différemment de la méthode de mesure des poids démographiques réalisée par la DPDP et les périmètres sont différents, mais les résultats sont proches.

Figure 68 : Dynamique de population dans les centres LOCAUX et périphéries (2008 – 18)



²⁹ 01 164 2 UMR 1041 CESAER, AgroSup Dijon, INRAE, Université Bourgogne-Franche-Comté 26 bd Docteur-Petitjean, BP 87999, F-21079 Dijon cedex Juin 202060 Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? Synthèse ÉTUDES UMR 1041 CESAER, AgroSup Dijon, INRAE, Université Bourgogne-Franche-Comté 26 bd Docteur-Petitjean, BP 87999, F-21079 Dijon cedex https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/202006_EtudeCentralites__Synthese.pdf

Dans de nombreux territoires de la région, les périphéries connaissent des croissances démographiques meilleures que dans les pôles référencés. **La catégorie particulièrement intéressante, c'est celle des « centre décroissant et périphérie croissante » figurée en bleu clair sur la carte de France et dont on voit qu'elle représente une part importante au cœur de la diagonale aride, en Bresse et dans le nord Franche-Comté.**

On retrouve la même densité de situation centre décroissant / périphérie croissante dans les centres intermédiaires et structurants de la région. Ce n'est pas un cas général mais sans aucun doute un cas particulièrement plus courant dans les bourgs ruraux de la région Bourgogne-Franche-Comté, du Grand est, de la Normandie, des hauts de France et du massif central.

Figure 69 : Dynamique de population dans les centres INTERMEDIARES et périphéries (2008 – 18)

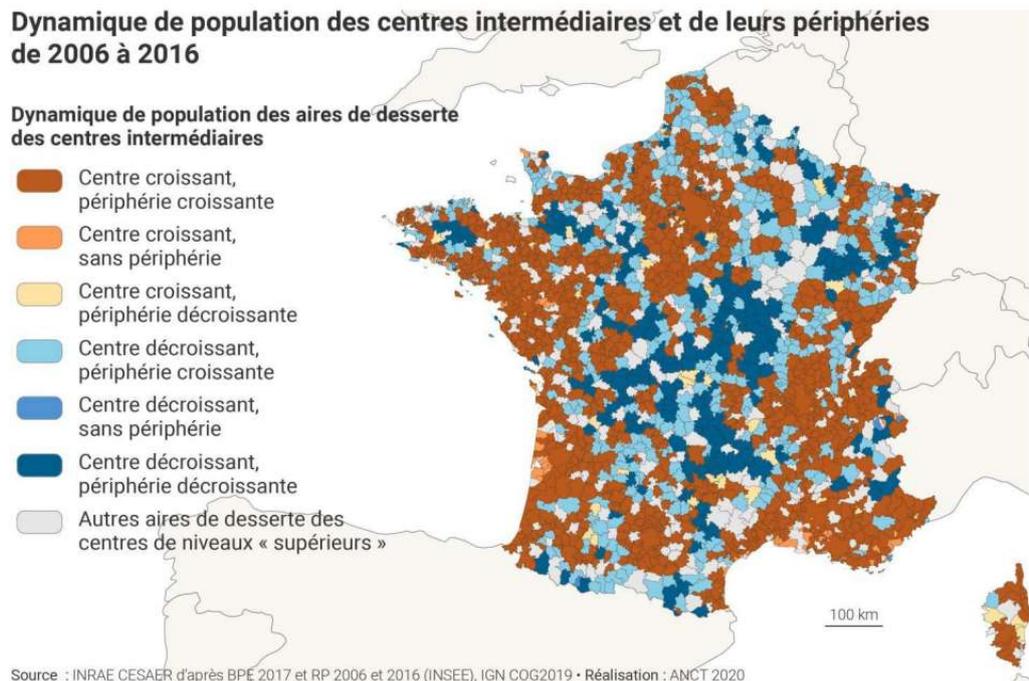
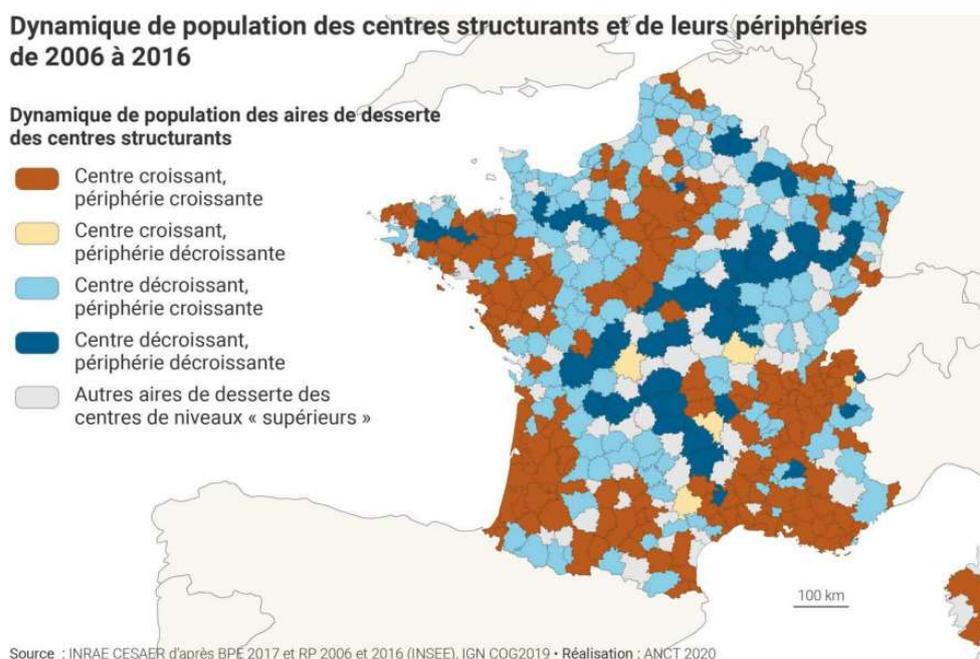


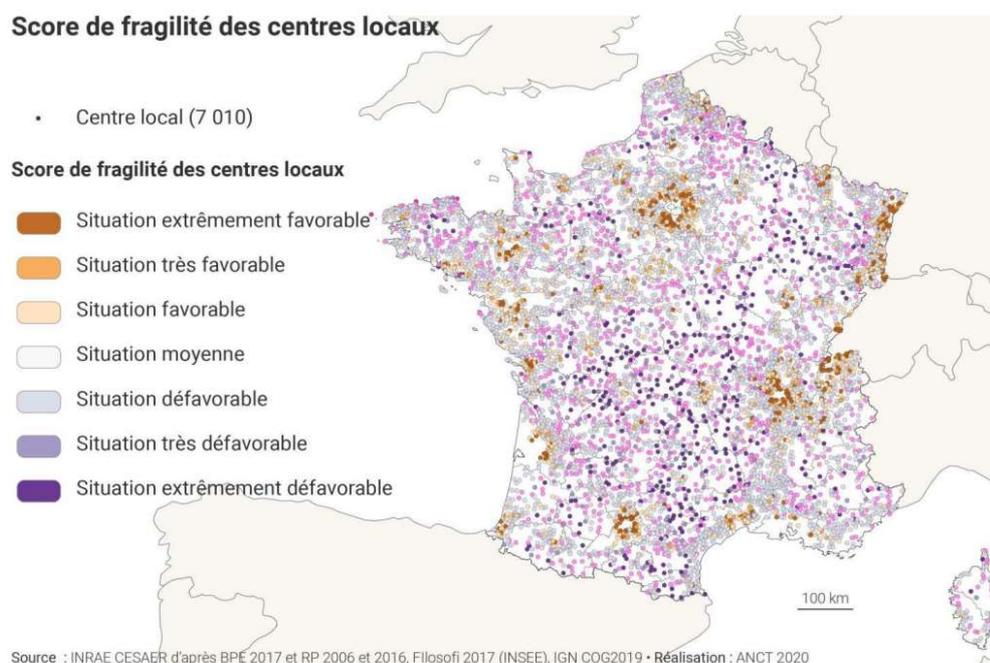
Figure 70 : Dynamique de population dans les centres STRUCTURANTS et périphéries (2008 – 18)



2.2 L'identification des centralités fragiles par l'étude de l'INRAE, montre une autre facette du cas sensible des pôles de la région.

Cinq indicateurs ont été retenus pour identifier les fragilités des centres. Les deux premiers décrivent la dynamique démographique et la croissance économique locale, en mobilisant le taux de variation annuel de la population et le taux de variation annuel de l'emploi. Le troisième indicateur s'intéresse aux inégalités territoriales du niveau de vie et s'appuie sur le revenu fiscal médian, calculé par unité de consommation. En complément, deux autres indicateurs, chargés de mesurer la dépendance territoriale des centres et le surcoût de l'éloignement, sont construits en dénombrant la part de la population d'une aire de desserte, qui a besoin des équipements et services offerts par le centre et qui n'a pas l'occasion de se déplacer en dehors de son aire de desserte et, de l'autre, la distance supplémentaire à parcourir pour attendre un centre de même niveau en cas de disparition du centre le plus proche. Un score combinant les cinq indicateurs a été calculé indépendamment pour chacun des 4 niveaux de centralité.

Figure 71 : Fragilités de centres LOCAUX



L'étude INRAE de 2020 dresse une cartographie précise des centralités les plus fragiles. En l'occurrence, un quart des centres locaux en France enregistrent une baisse de la population (-0,24 %) et surtout des emplois (-1,07 %) entre 2006 et 2016. « Le revenu fiscal médian par unité de consommation est inférieur de 2 468 € par rapport à celui de l'ensemble des centres locaux. Enfin, le temps moyen de report au centre de niveau équivalent le plus proche est 1,3 fois plus important pour les centres fragiles par rapport à l'ensemble des centres locaux (10 minutes contre 8 minutes). La part de la population « dépendante » est également 1,2 fois plus importante pour les centres fragiles (70,9 % contre 60,4 % pour les autres centres locaux). Les centres locaux les plus fragiles, ceux dont le score de fragilité est supérieur au 95e centile et qui sont figurés en bleu sur la carte « situation extrêmement défavorable », sont majoritairement situés dans les territoires les moins denses en centralités, qui sont aussi les territoires les plus ruraux ».

La part de centralités locales fragiles en Bourgogne-Franche-Comté est importante et particulièrement significative parmi le faible nombre de centralités répertoriées dans l'axe de la diagonale aride. C'est aussi le cas des centralités intermédiaires et des centralités structurantes qui se révèlent fragiles dans l'essentiel de l'axe de la diagonale aride.

Figure 72 : Fragilités de centres INTERMÉDIAIRES

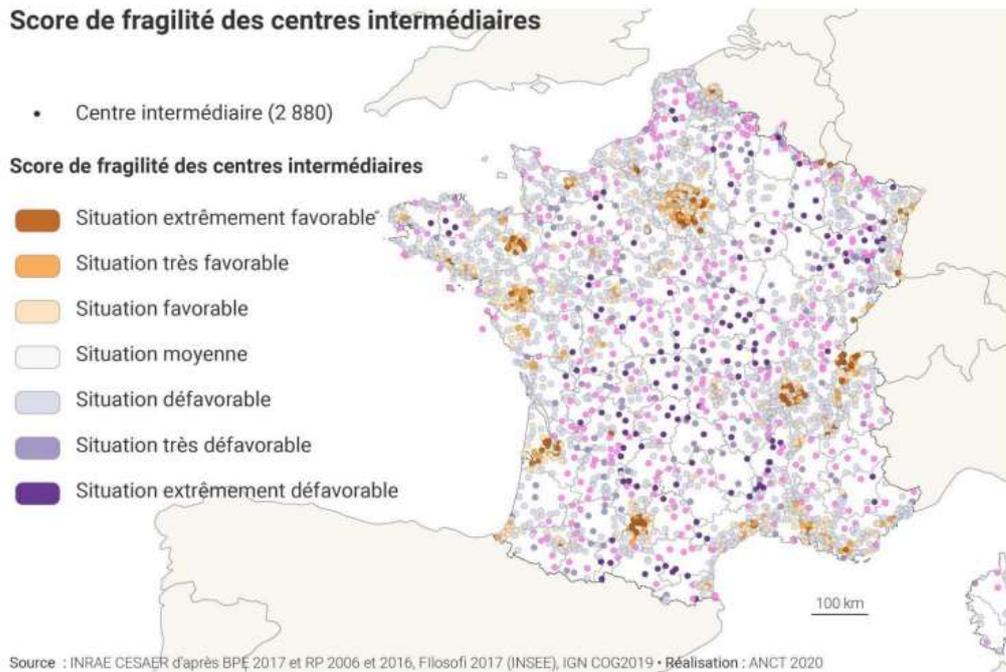
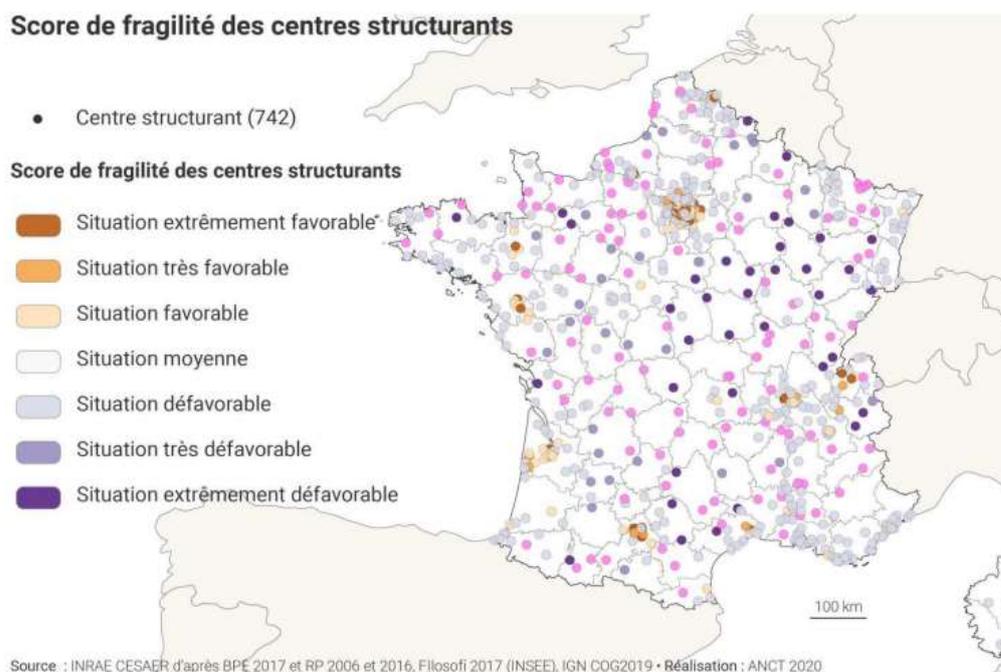


Figure 73 : Fragilités de centres STRUCTURANTS



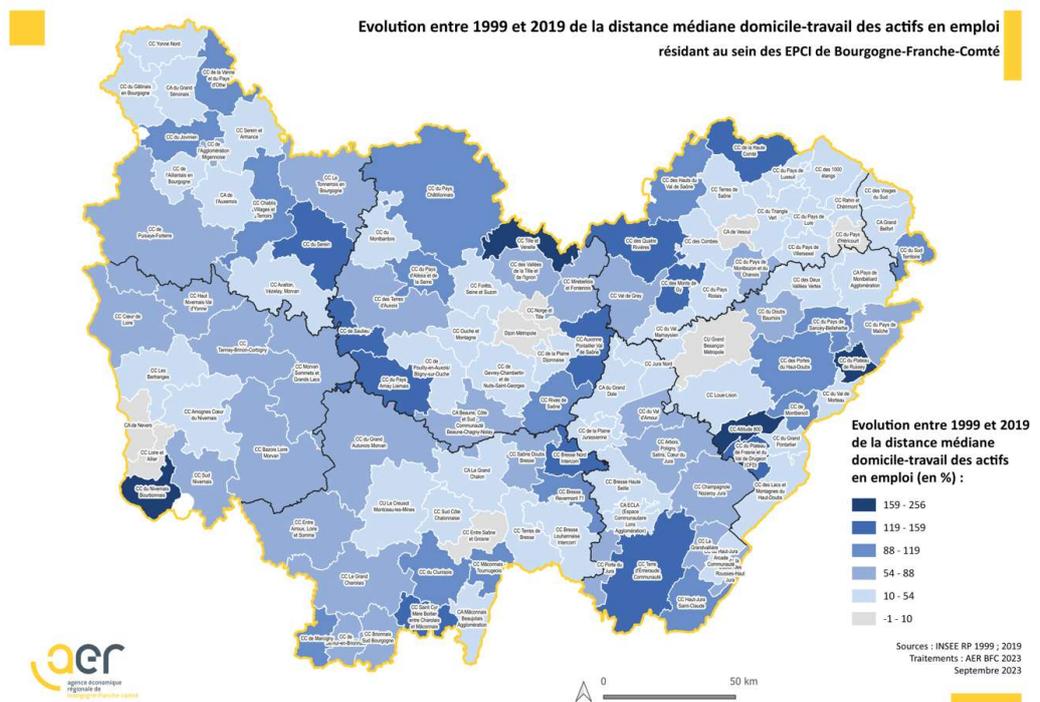
2.3 Une fragilité des pôles qui aura des conséquences sur l’emploi ou sur la résilience des territoires devant les grandes transitions (écologiques, démographiques...).

Le handicap carbone des armatures faibles

La faiblesse des armatures, c’est-à-dire : le faible poids économique et démographique des pôles dans leur territoire génère, on l’a vu, davantage de mobilités quotidiennes chez les habitants pour aller travailler ou pour accéder aux services.

- Ces mobilités ont un coût carbone important, notamment parce qu’elles s’effectuent en majorité au moyen de la voiture.
- Plus la population est dispersée, moins le recours à des solutions collectives (Transport en commun, co-voiturage) ou douces (vélo), sont possibles (éloignement).
- La dispersion des populations, croisée avec la dynamique de concentration des emplois accroît les distances et réduit les chances de développer des solutions décarbonnées aux transports.

Figure 74 : en 20 ans, la distance médiane domicile – travail a parfois doublé dans certains EPCI de la région.



Le handicap économique des armatures faibles

L'affaiblissement des polarités aggrave la déprise économique des territoires qui perdent des habitants.

- Il existe en moyenne en région, 23 emplois de proximité G1 pour 100 habitants. Ce taux varie peu dans le temps (Insee).
- Par contre, suivant les territoires, le nombre d'emplois de proximité par habitant varie dans des dimensions très importantes. C'est lié à la localisation des services aux personnes, aux zones de chalandises des commerces etc.
- Fatalement, on imagine bien que si un territoire perd de la population, il perdra des emplois de proximité. La question est : perdra-t-il plus vite, aussi vite ou moins vite des emplois s'il perd de la population ?
- Dans 12 des 17 territoires en déprise démographique (7 sur 10), l'emploi de proximité recule plus vite que la démographie.
- L'affaiblissement de l'armature ajoute un handicap supplémentaire et génère des pertes d'emploi de proximité qui dépassent le taux de déprise démographique.

C'est une des raisons pour lesquelles il est important de conserver une armature dans les territoires en déprise : ne pas amplifier le choc en termes d'emplois. Le choix des croissances démographique par dispersion peut être parfaitement improductif en termes de création d'emplois.

Figure 75 : L'affaiblissement des polarités aggrave les pertes d'emploi dans les territoires en déprise dans 7 cas sur 10.

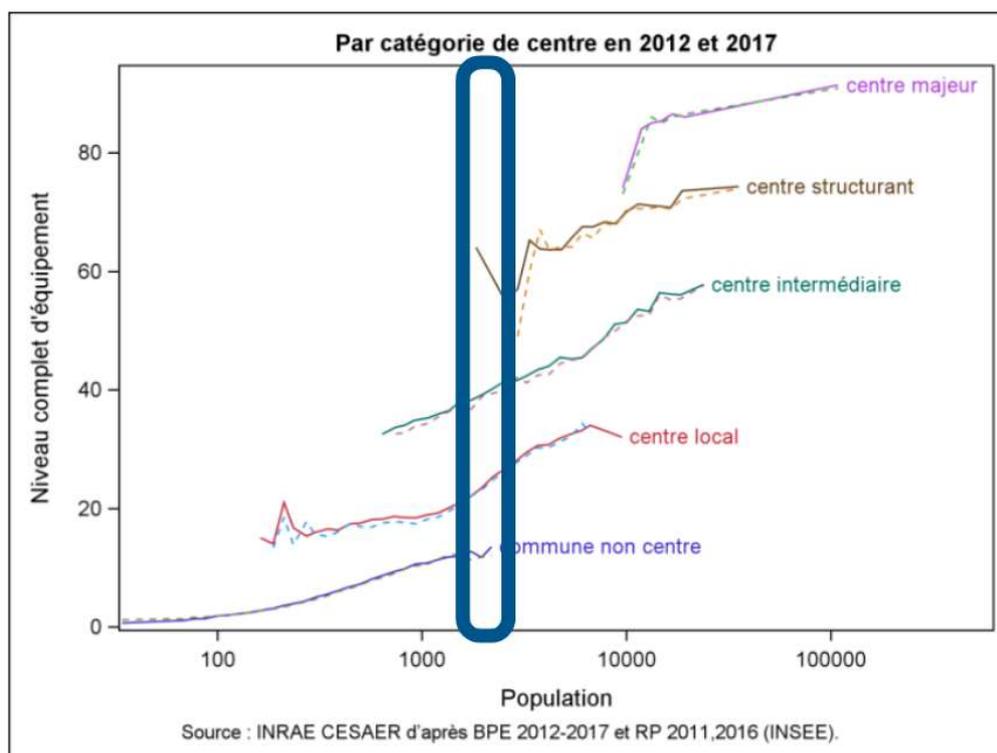
Territoire de Sobriété Foncière	Poids démographique de l'armature	Evolution de la population (2008 - 2018)	Evolution du poids démographique de l'armature dans son territoire	évolution des emplois de proximité (G1)
NIVERNAIS MORVAN	44%	-9,6%	-1,7%	-13,4%
VAL DE LOIRE NIVERNAIS	77%	-5,9%	-1,2%	-10,1%
PUISAYE-FORTERRE	57%	-5,1%	-1,1%	-10,0%
GRAYLOIS	44%	-3,4%	-2,2%	-8,6%
TONNERROIS	55%	-11,1%	-2,3%	-8,0%
HAUT-JURA	82%	-5,5%	-1,4%	-7,6%
CHÂTILLONNAIS	41%	-6,9%	-0,8%	-7,3%
AVALLONNAIS	41%	-7,7%	-3,4%	-6,1%
LE CREUSOT - MONTCEAU-LES-MINES	89%	-5,6%	-1,2%	-6,0%
CHAROLAIS BRIONNAIS	62%	-3,6%	-1,7%	-5,6%
GRAND AUTUNOIS MORVAN	57%	-7,2%	-3,4%	-5,0%
VOSGES SAONOISES	67%	-3,3%	-0,7%	-3,2%
AUXOIS MORVAN	47%	-2,5%	-2,7%	-3,1%
GRAND AUXERROIS	74%	-2,0%	-0,8%	-2,9%
NORD FRANCHE COMTE	80%	-0,9%	-0,9%	-1,7%
VESOUL VAL DE SAONE	55%	-1,5%	-1,7%	-1,5%
ARBOIS, POLIGNY, SALINS, CŒUR DU JU	45%	-2,7%	-5,0%	5,8%

Le handicap « Services » des armatures faibles.

L'affaiblissement démographique des pôles dans l'armature fait-il peser un risque de dégradation sur l'offre services dans le territoire ?

- L'offre de services d'un pôle dépend de sa zone de chalandise (nombre de gens qui peuvent accéder à l'offre) mais aussi de l'attractivité de ce pôle sur cette zone de chalandise (part des gens du territoire qui viennent dans le pôle, soit pour y travailler, soit pour consommer des biens et des services).
- Si la population d'un territoire augmente, mais que les habitants du territoire vont moins souvent dans le pôle et y consomment de moins en moins souvent, l'offre de service risque de s'y dégrader.
- A population égale, une même commune peut être équipée comme une polarité structurante, intermédiaire, locale ou "non centre"³⁰.

Figure 76 : La taille des villes ne détermine pas leur rôle de pôle. Il faut prendre en compte le poids que ces villes représentent dans la démographie du territoire.



³⁰ Etude INRAE-ANCT Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? Volume complémentaire Quelles trajectoires passées 1980-2012-2017

Le handicap « isolement des plus âgés » dans les armatures faibles.

En 2018 en France, près de 2,4 M de personnes âgées de 75 ans et plus vivent seules, soit 42,5% d'entre elles. Ce phénomène touche tout particulièrement les femmes : 55% des femmes de plus de 75 ans contre 24% des hommes.

- Avec le vieillissement de la population, les cas d'isolement des personnes âgées vont se multiplier.
- L'isolement dans les logements d'abord, avec près de 500 000 habitants qui vivent seuls dans leur logement

Figure 77 : Répartition logements et ménages en Bourgogne-Franche-Comté.
Source Insee 2017. Traitement service prospective du CRBFC

Occupation des résidences principales selon la taille des ménages

	1 per.	2 per.	3 per.	4 per.	5 per. et +	Total
T1	45104	2343	246	123	89	47905 - 3.7%
T2	99263	20521	2258	693	199	122934 - 9.5%
T3	132135	85395	24431	8524	2476	252961 - 19.6%
T4	107467	129220	50986	36145	13922	337740 - 26.2%
T5 et +	101519	207905	83054	87506	47713	527697 - 40.9%
Total	485488	445384	160975	132991	64399	

1289237 logements

1289237 ménages

- Mais à l'isolement logement s'ajoutera le risque de l'éloignement lorsque la plupart des logements sont éloignés des pôles.

Le handicap budgétaire pour les collectivités des armatures faibles.

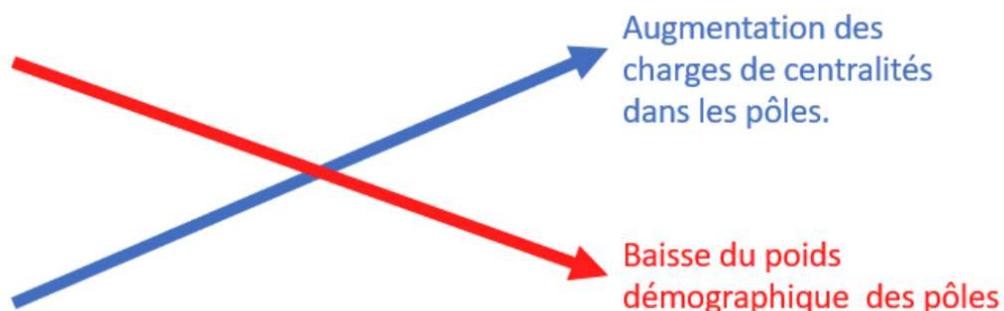
L'effet ciseau désigne le croisement néfaste de deux dynamiques. Il est important de comprendre que certaines dynamiques de centralités (comme la croissance des services rendus sur le bassin par la "centralité rurale") peuvent constituer un risque si elles croisent des dynamiques négatives comme la baisse du poids démographique de la même ville.

- L'affaiblissement du poids démographique de la ville, le vieillissement de la population et la concentration des populations les plus pauvres dans les pôles réduisent sa base fiscale et pèsent sur ses budgets de solidarité.
- Certains services de ces paniers de centralités sont des services publics qui constituent directement (écoles) ou indirectement (maisons médicales), des charges pour la ville-centre. Ces charges pèsent sur les finances locales. Certes il existe de plus en plus des systèmes de partage des charges de fonctionnement (sur les écoles par exemple), mais elles ne couvrent pas l'ensemble des coûts directs et indirects afférents à l'hébergement des charges de centralités (construction et rénovation des bâtiments partagés,

création et entretien des voiries...). Les charges de centralités existent. La croissance des services dans la ville centre s'accompagne donc potentiellement d'une croissance des charges pour la collectivité.

- Le risque d'un tel scénario à terme, c'est l'effet ciseaux entre des charges de centralités croissantes, affectées par une gamme de services qui s'étend et des besoins spécifiques des populations urbaines (plus âgées, plus modestes) et des bases fiscales qui s'y réduisent.

Figure 78 : L'effet ciseaux des charges de centralités dans les pôles qui s'affaiblissent



Conclusion : Le poids démographique des pôles locaux s'affaiblit encore, 20 ans après la loi SRU et c'est un risque systémique majeur dans les territoires.

Conclusion de la partie 2.

La déprise des armatures locales reste aujourd'hui encore dans l'angle mort des politiques locales d'aménagement.

La comparaison entre la ferveur des discussions sur les armatures régionales et le peu d'intérêt que suscite la déprise des armatures locales est cruelle. C'est d'autant plus cruel que l'intérêt manifesté paraît inversement proportionnel à la qualité du diagnostic : Les débats passionnés sur la Dorsale ou la rivalité Dijon-Besançon sont assis sur des connaissances fragiles et mobilisent avec désinvolture des concepts bien discutables (« système », « moteur », « ruissellement »...). A l'inverse, la lente disparition des armatures locales par dispersion des populations en périphérie est peu relayée dans les récits communs. Or ce phénomène est établi sur des bases solides et ses conséquences systémiques profondes sont malheureusement connues.

Chacune de ces discussions est nécessaire, mais aucune n'est portée à la hauteur de l'enjeu. Le travail sur l'armature régionale devrait être établi sur la base d'un regard moins passionné, plus froid, en partant de ce qu'on sait vraiment. En revanche, les enjeux d'armature locale devraient susciter davantage d'intérêt tant ce phénomène est au cœur de dynamiques qu'on aime déplorer et que l'action publique échoue à endiguer depuis plus de 30 ans (déprise des villes moyennes, mort des « centre-villes », croissance ininterrompue des mobilités quotidiennes autosolistes).

Il existe mille raisons conjoncturelles pour expliquer pourquoi ce sujet s'est trouvé relégué dans un angle mort des politiques publiques, à commencer sans aucun doute, par la tension qu'il ferait émerger entre les élus des villes moyennes et ceux des communes qui ont tiré un petit profit de cette dispersion générale de l'habitat. Le consensus local au sein des EPCI et des territoires de planification s'entretient finalement au prix d'un déni collectif des intérêts divergents des unes (villes moyennes en déprise) et des autres (périphéries rurales). Ces raisons expliquent une situation mais elles ne justifient pas son existence.

L'autre raison, c'est la caducité de bon nombre de politiques d'aménagement, conçues, mise en œuvre et évaluée durant une période de croissance mais qui perdent de leur efficacité lorsqu'elles interviennent dans un contexte de déprise. .

Elles avaient pour objectif de répondre à un enjeu de croissance : où et comment loger les nouveaux habitants, la croissance des emplois, l'augmentation des mobilités, la disponibilité foncière, l'élargissement des services rendus à la population etc. L'ère des raretés, la déprise démographique, le recul des emplois, la moindre disponibilité des ressources en eau, en surfaces foncières et en énergie définissent un contexte dans lequel les recettes de l'aménagement en temps de croissance perdent de leur efficacité, voire jouent contre la résilience territoriale (transfert du commerce en périphérie sans consommateur en plus, étalement urbain sans habitant en plus etc.). L'érosion des armatures du quotidien est en partie le résultat de cette dichotomie entre des pratiques qui ont gardé leur inertie et un contexte nouveau.

Le déni qui entoure cette situation tiendra-t-il encore longtemps ? On peut espérer que non. D'abord parce que le problème se mesure concrètement aujourd'hui. Il est devenu impossible de nier l'évidence de l'affaiblissement des polarités au sein de territoires qui sont eux même souvent en déprise. Ensuite parce que surgissent de nouveaux enjeux qui en rendent les conséquences encore plus graves qu'avant (vieillesse, crise des mobilités et des ressources). Enfin, les mécontentements du quotidien qui naissent de cette inadaptation des armatures locales se transforment aujourd'hui en crise bien concrètes (gilets jaunes). Le réel fini toujours par cogner sur le déni. La nécessité de peser sur la désorganisation des armatures locales risque bien de s'imposer, qu'on le veuille ou non, aux justifications circonstancielles de l'inaction ou à l'espoir bien hypothétique du retour aux abondances.

Le déni qui a prévalu à l'effritement des armatures locales est aujourd'hui dans une impasse. Bien sûr, certains territoires pourront faire le choix d'y rester en déplorant à la fois la perte des services dans leurs pôles, l'augmentation du coût des mobilités pour leur habitants, l'isolement croissant des personnes âgées, le départ des familles monoparentales et la dégradation de l'emploi de proximité sur le territoire, sans tenter d'agir sur la reconstruction des polarités : ce serait long, coûteux et peu populaire auprès de la majorité des élus locaux. Mais les représentants de ces territoires veulent-ils vraiment ce qu'ils prétendent vouloir ? En faisant le choix, conscient ou non, de ne pas intervenir sur certaines des causes structurelles des problèmes qu'ils déplorent chaque jour, ils se condamnent à un rôle de chroniqueur de leur propre incapacité. Il en découlera mille récits territoriaux pour justifier l'inaction dont la plupart commenceront par ces mots : « c'est la faute à ... ».

Partie 3,

**Quel est le rôle d'une armature au
XXIème siècle ?**

**Renouveler les objectifs assignés aux
armatures face aux fractures territoriales
contemporaines.**

Entretien avec Alexandre MOINE

« L'armature actuelle fonctionne avec des mobilités qui sont fréquentes, longues et individuelles. Ce modèle de mobilité n'a plus aucun avenir. Soit on saura changer notre façon de nous déplacer, soit c'est toute l'armature actuelle qui sera chamboulée, avec des conséquences incontrôlables ».

Alexandre Moine est Professeur de géographie à l'Université de Franche-Comté, rattaché au Laboratoire ThéMA. Ses recherches s'articulent autour de l'approche de la complexité des territoires, notamment au travers de la mise en œuvre de démarches systémiques, et le développement de grilles de lectures multidimensionnelles. Il a publié en 2007 un livre intitulé « Le territoire : comment observer un système complexe » aux éditions de l'Harmattan, et en 2015 un livre intitulé « Travail social et territoire » aux éditions de l'EHESP.



On a envie de commencer par une question un peu brutale : Au fond, ça sert à quoi une armature ?

Une armature, c'est un résultat. Et ce résultat est produit par une infinité d'ajustements réalisés dans les temps longs par des habitants, en fonction des ressources dont ils disposent. Peu à peu ces ajustements sur le lieu de vie ou le lieu du travail vont générer des concentrations. On parle d'armature urbaines quand les 3 fonctions (habiter, consommer, travailler) se trouvent au même endroit. Dernièrement, ces 3 fonctions se sont un peu éclatées : Les lieux de vie se sont concentrés et multipliés de façon lente, tandis que les lieux de travail se déplaçaient d'une façon plus rapide, au grès des politiques d'aménagement, des crises économiques et des concurrences territoriales. On peut lire l'évolution de l'armature sur deux champs. D'un côté des lieux de vie qui évoluent lentement et d'une façon assez continue, avec des grandes tendances comme la périurbanisation et de l'autre une mutation plus rapide et plus aléatoire pour les lieux de l'emploi, avec des systèmes de concurrences entre les territoires par exemple. Il faut considérer que l'armature urbaine comme le résultat de ces infinités d'ajustements. Ce résultat on peut le guider par l'action publique, mais globalement ce sont des choses subies et accumulées dans l'histoire.

L'armature serait donc le résultat de trois choses : des choix individuels qui renvoient à des mouvements sociologiques (« je veux habiter ici ou là »), des volontés politiques (macro pour la planification ou micro pour les

concurrences territoriales) et des dynamiques structurelles de l'économie, à commencer par la division du travail qui produit des concentrations d'emploi et des spécialisations. On l'a vu dans le travail conduit pour la préparation du SRDEII. On l'a vécu dans l'industrie, on le vit dans les services aux personnes.

Oui, l'armature est le résultat d'un triptyque : (1) choix individuels des citoyens, consommateurs et travailleurs, (2) choix des politiques publiques et (3) auto-organisation des entreprises et de leurs stratégies, en lien avec la mondialisation et des manières de localiser l'emploi qui tiennent à des politiques privées. En simplifiant un peu, c'est effectivement ce triptyque qu'on peut retenir et qui produit l'armature urbaine.

Ajoutons à cela que chacun de ces 3 déterminants à ses dynamiques propres qui ne vont pas forcément dans le même sens : on constate aujourd'hui des changements dans les aspirations individuelles, il y a des mutations dans les politiques publiques avec des objectifs qui évoluent et enfin des évolutions dans les localisations de l'emploi sous l'effet des crises. On ne sait pas bien comment sera faite la géographie de l'économie de demain, les controverses ne sont pas épuisées, mais elle ne sera pas celle d'hier. Les crises sanitaires, diplomatiques ou politiques agitent chacune des 3 dynamiques, elles changent les pratiques des habitants, des consommateurs, des pouvoirs publics et des entreprises.

Au final, est ce qu'on n'est pas passé d'une armature régionale qui fusionnait les 3 éléments dans une organisation

commune à une fragmentation du concept d'armature, avec d'un côté une armature des usages de la vie, autour des grandes villes et de l'autre côté, une armature du fonctionnement des systèmes productifs qui serait différente, qui ne se lirait pas sur la même pyramide. Bref, est-ce qu'on ne devrait pas envisager de distinguer deux armatures dans les prochains documents de planification régionales ?

Le problème, c'est que quand on parle d'armature urbaine, souvent, on a en tête l'idée du sommet et de la concentration et on ne regarde que ce qui est gros. Alors qu'on devrait parler de distribution de la population dans un ensemble de lieux jusqu'au plus petit village. Une fois qu'on a pris conscience que l'armature c'est le tout, gros comme petit, on voit l'armature différemment. La hiérarchie existe sur ce tout. Un CHU est positionné au même endroit qu'une université et qu'une capitale administrative. Ensuite tout s'articule en fonction de ces principes organisateurs. Donc il faut savoir que la hiérarchie existe, mais il ne faut pas seulement regarder les grosses villes. Il y a des fonctionnements horizontaux qui ne sont pas seulement guidés par l'idée de hiérarchie.

Sans contredire la hiérarchie puisqu'elle existe, ce qu'on défendrait, c'est que ce qui fait hiérarchie dans les usages sociaux, n'est pas la même hiérarchie que celle des systèmes productifs. Sur les entreprises connectées à la mondialisation, les activités rares, les avantages comparatifs ne sont pas vraiment localisés dans les métropoles régionales et cette géographie des

avantages comparatifs du système productif n'est pas la géographie des CHU : Belfort, Montbéliard, Chalon-sur-Saône, le Creusot... ne sont pas les plus grandes métropoles de la région, parfois même pas des capitales départementales. Dans les grandes métropoles on trouve des emplois connectés à la mondialisation, mais moins de secteurs clés qui constituent des avantages comparatifs de la région. Ces métropoles accueillent davantage fonctions support aux secteurs clés qui sont ailleurs. Donc il existe bien une hiérarchie dans le système productif, mais c'est une autre hiérarchie, une autre armature.

Oui c'est vrai, quand on regarde les systèmes productifs, on voit apparaître une autre armature et pour la comprendre, il faut mobiliser ce que j'appelle la « trajectoire des territoires », c'est à dire l'histoire longue. L'horlogerie par exemple, c'est une histoire de révocation de l'édit de Nantes, de fuite des protestants, puis la révolution et le retour des protestants accueillis à bras ouverts à Besançon. Bref, toute cette histoire qui fait la géographie productive est faite de surprises, d'accidents, de hasards. Elle produit une autre géographie, assez indépendante des hiérarchies d'armature initiales. : le hasard d'un mécène, l'existence de sels à Salins, de charbon au Creusot... C'est intéressant de se dire qu'il existe d'un côté un effet de hiérarchie sur des fonctions tertiaires métropolitaines, de nœuds, d'internet qui s'y développe plus tôt qu'ailleurs et qui va renforcer la place de ces villes sur les temps courts et puis le reste. Le reste c'est un système productif qui est l'addition des années passées et

qui produit des choses étonnantes, parfois contre-intuitives bien que logiques. Les conditions récentes et notamment le développement du numérique ont surdéterminé le développement des métropoles, mais qui dit que le numérique aujourd'hui ne va pas permettre d'inverser la tendance demain ?

Ces évolutions sur la brève histoire du numérique peut se retourner ?

Oui, la possibilité de développer des activités dans des territoires dévitalisés hier et clairement sur la table.

On peut retrouver la même mise à niveau de territoires isolés qu'avec le réseau routier au début du Siècle.

Parfaitement. Mais surtout, dans les choses qui vont changer, j'ajouterais la question des mobilités. On part du principe que l'armature est dessinée par trois déterminants qu'on a définis : les choix individuels des habitants, les choix politiques des aménageurs et les choix rationnels ou supposés des acteurs économiques. Mais ces trois déterminants engagent à chaque fois des mobilités physiques. Or ces mobilités vont être complètement modifiées par l'enchérissement de la mobilité individuelle. Donc chacun des trois déterminants devra se faire sous la contrainte d'une mobilité plus coûteuse et donc plus rare. Cela va complètement changer la donne et dessiner une nouvelle armature.

Ce que vous dites, c'est que l'armature, dessinée dans l'histoire par ce que F. BRAUDEL qualifie de « tyrannie des distances », s'était presque affranchie

des coûts liés à la mobilité durant le XXème siècle, avec des systèmes de mobilité individuelles poussés très loin. Mais que les mobilités de demain, le retour à des mobilités contraintes, vont changer la forme des armatures parce qu'elles vont changer à la fois les choix individuels (ou habiter ? ou consommer ?), les choix politiques (comment aménager ?) et les choix économiques (comment produire ?).

C'est exactement ça. L'armature actuelle fonctionne avec des mobilités qui sont fréquentes, longues et individuelles. Ce modèle de mobilité n'a plus aucun avenir. Soit on saura changer notre façon de nous déplacer pour continuer à bouger, soit on ne saura plus se déplacer et c'est toute l'armature actuelle qui sera chamboulée, avec des conséquences incontrôlables. Or tout mouvement incontrôlé sur l'armature sera un mouvement grave. On ne peut pas voir changer les lieux de vie sans contrainte innombrables pour les habitants. Par exemple des pans entiers de l'épargne populaire sont sédimentés dans l'immobilier aujourd'hui. Un immobilier éparpillé grâce à des mobilités individuelles, longues et peu coûteuses. Le changement des lieux de vie désirables pour la société, ce n'est pas un simple déménagement pour ceux qui habitaient au mauvais endroit, c'est potentiellement une catastrophe financière pour des familles. Il faut donc être très ambitieux sur la mutation des mobilités pour amortir au maximum l'impact sur l'armature.

C'est un peu ce qu'on a vu se dessiner lors de la crise des gilets jaunes. L'enchérissement des coûts de transport

produit des inquiétudes qui portent dans les territoires les plus isolés de l'emploi.

Oui il faudra non seulement aller vite sur les mobilités pour permettre de limiter l'écart entre avant et après, mais il ne faut pas non plus se leurrer, l'augmentation des coûts de transport va réduire les mobilités quand même. On pourra se déplacer mais moins facilement, moins rapidement. Il faudra donc aussi faire évoluer l'armature pour qu'elle soit plus résiliente. Mais de façon progressive et raisonnée, c'est-à-dire planifiée. L'acteur public est confronté à un enjeu de mutation brutale dont il devra limiter les conséquences. La solution, c'est le développement des mobilités en collectif. Le transfert de mobilités essentiellement individuelles en mobilités collectives. Or les mobilités collectives ne sont possibles que sur des axes denses à partir de points de ralliement. Le nouvel enjeu d'armature se dessine peu à peu sous nos yeux : créer des points de ralliement à 10-20 minutes de vélos de l'essentiel des lieux d'habitation et construire des réseaux de transports collectifs depuis ces « hubs » locaux vers les points de destination (emplois, services).

Est-ce que ce n'est pas une redécouverte de la notion de bourgs-centre, mais ils ne seraient pas seulement considérés comme des pôles de services à la population locale. Une nouvelle fonction leur serait assignée : constituer un nœud logistique de proximité pour les déplacements quotidiens ?

C'est exactement ça. C'est le nouvel enjeu des armatures de demain : offrir des territoires accessibles, des services

accessibles et des emplois accessibles depuis le maximum de lieux d'habitation existant aujourd'hui dans la région. Sans cela, le risque d'une hyper concentration de l'habitat et la ruine des petits propriétaires ruraux et péri-urbains est réel. Cette armature de l'accessibilité avec des mobilités coûteuses et des déplacements individuels plus rares, c'est une autre armature que celle que nous lisons aujourd'hui, qui est inconcevable sans les mobilités longues, fréquentes et individuelles. Ces mobilités longues, fréquentes et individuelles, l'essentiel de la population ne pourra plus se l'offrir. Ou vivra alors l'essentiel de la population ?

Si on regarde les politiques publiques prioritaires et en particulier le transfert des mobilités individuelles vers des mobilités partagées, quelle place pourrait-on donner au co-voiturage ?

Il faut envisager la mutation des façons de se déplacer dans une stratégie de long terme, en considérant le co-voiturage comme une solution de court terme qui serait transitoire. Son développement est utile à condition que ça ne retarde pas la capacité de mobilité de populations nombreuses et quotidiennes par des transports en commun. Mais si le co-voiturage permet d'habituer à des usages nouveaux des mobilités et permet de construire l'infrastructure des hubs nécessaire aux transports de demain avec des pistes cyclables, des points de rencontre, des quais d'accès aux bus, des box à vélos etc... pourquoi pas. La seule remarque, c'est que l'infrastructure de développement du co-voiturage devrait être conçue à l'échelle régionale, comme un grand plan préfigurant le

développement des transports en commun. Est-ce que c'est le cas aujourd'hui ? Est-ce la localisation des hubs est planifiée pour correspondre à une armature régionale qui équiperait le maximum de population avec des hubs de départ et des hubs d'arrivée en bordure des grandes villes ? Est-ce que le cahier des charges des parkings de co-voiturage contient systématiquement des quais pour les bus d'aujourd'hui et de demain ? Je ne crois pas.

Cela signifie en termes de politique publique qu'il faudrait concevoir le développement du covoiturage dans une logique de planification régionale cohérente avec une armature soutenable dans une aire des mobilités rares. Un co-voiturage qui développe les lignes de flux des transports en commun et des points de connexion répartis pour couvrir le territoire à desservir.

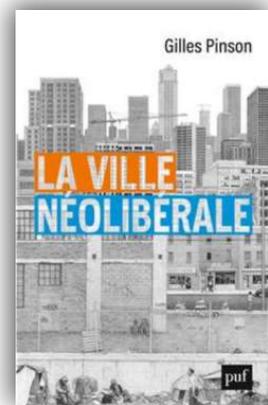
La transition vers le covoiturage doit complètement se penser dans le modèle futur qui fonctionnera avec des transports en commun. Or, on n'envisage pas le modèle de demain, on se dispense de réfléchir au modèle suivant. On avance par à-coup. Le transport en commun s'imposera parce qu'il est le seul à pouvoir résoudre vraiment l'enjeu des mobilités tel qu'il se pose. Il faut le penser autour de petites centralités équipées, avec l'idée de petits commerces autour, il ne faudrait pas non plus partir sur le développement de quelque-chose de périphérique et déconnecté des centres.

Propos recueillis le 26 avril 2022.

Entretien avec Gilles PINSON

« Il faudra repenser les modèles d'aménagement du territoire à partir des contraintes structurelles. Ces contraintes, comme l'accès à l'emploi, déterminent les formes d'aménagement autour de corridors densifiés et organisés ».

Gilles PINSON est professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux. Ses travaux de recherche portent sur les politiques urbaines, la sociologie politique des gouvernances locales et le néolibéralisme. Il a publié en 2020 un essai critique des politiques publiques urbaines intitulé « La ville néolibérale » qui a motivé cet échange.



Dans votre essai, la « ville néolibérale » vous revenez aux fondement politiques et idéologiques de la façon d'aménager le territoire. On serait passé d'un modèle inspiré du keynésianisme qui se donnait comme objectif de réguler les excès de la concentration, à un modèle néolibéral qui promeut la mise en concurrence des territoires et la concentration des moyens pour alimenter la croissance. Est-ce que ces représentations jouent un rôle quand on veut produire une armature dans une région ?

Les travaux qui mettent l'accent sur la néolibéralisation comme facteur explicatif des transformations des politiques territoriales sont très inspirés par la trajectoire historique de la Grande Bretagne et des Etats-Unis. Ils décrivent le passage de politiques fondées sur un principe de régulation des formes de développement inégales par la redistribution (qui consiste à donner un peu plus aux territoires en retard de développement) et des politiques urbaines de soutien à la solvabilité des groupes sociaux les plus modestes, à un modèle post-fordiste ou néolibéral dans lequel l'objectif central c'est, dans un contexte de compétition territoriale globale, d'arroser « là où c'est déjà mouillé » pour citer un haut fonctionnaire que j'ai entendu lors d'une réunion. Dans cette logique, il faut aider les territoires qui a priori ont des atouts pour rentrer dans la compétition territoriale. Cela se traduit par ce que certains appelleront des politiques de métropolisation, de renforcement des territoires où se concentrent les capacités d'innovation. Dans ce modèle, les Etats abandonnent des ambitions de rééquilibrage. Est-ce que la France

correspond en tous points à ce schéma ? C'est ambigu. Ce qui est troublant, c'est qu'en France, dès l'époque du keynésianisme spatial, on a déjà une politique pro-métropolitaine à travers « les métropoles d'équilibres ». Pour contrer le poids hypertrophié de la région parisienne, il fallait organiser une France plus équilibrée en faisant sortir les villes de province de leur destin de seconde zone. Il y avait une ambivalence dans la politique keynésienne de la France sur le territoire. Une volonté de correction des déséquilibres, mais passant par le soutien aux capitales régionales.

A l'inverse, vous dites aussi qu'il y a des restes du keynésianisme aussi dans les politiques d'aménagement aujourd'hui. Ce qui est bien tranché en revanche ce sont les représentations. Il y a une façon de se figurer les forces et faiblesses d'un territoire. Au-delà de la pratique, la façon de se représenter le territoire est ancrée sur ce que vous appelez l'« éthos néolibéral ». Est-ce que cet éthos n'est pas plus fort que les pratiques ?

Sur cette question de l'éthos néolibéral, vous avez raison de dire qu'il y a toujours un hiatus entre le discours et la réalité. Le néolibéralisme a la volonté de promouvoir les mécanismes de marché, mais dans les pratiques, on observe une tendance à promouvoir des monopoles ou des oligopoles pour doter le pays de champions industriels... ou simplement servir des copains. Et qui dit monopole dit disparition du marché dans les faits. A l'inverse, malgré un discours très influencé par le néolibéralisme, on peut trouver encore dans les politiques publiques, notamment territoriales, des pratiques qui

relèvent encore d'une culture de la régulation keynésienne.

Plus que d'éthos, il faudrait parler d'imaginaire. L'imaginaire du ruissellement est devenu extrêmement puissant. Mais d'une certaine manière il est déjà présent dans la théorie des pôles de croissance qui a fondé la politique des métropoles d'équilibre. C'est donc ancien. Dans cette représentation, il faudrait des moteurs, des territoires ou des secteurs qui entraîneraient les autres. C'est vrai au travers de la faveur dont ont bénéficié les métropoles, il y a cette idée que la compétition se joue sur l'innovation et que l'innovation se concentre en ville. Les autres activités, manufacturières et déconcentrées, seraient devenues secondaires, peu génératrices d'innovation. Certes, il y a une part de vrai dans ce discours. La valeur se crée dans les activités immatérielles qui se situent en amont (conception) et en aval (commercialisation) de la phase de production. Et ces activités immatérielles se concentrent plutôt dans les métropoles. D'une certaine manière, la production est moins génératrice de valeur ajoutée, elle a plutôt vocation à être délocalisée. Mais ce modèle est aussi très contesté par des exemples clairs : la troisième Italie ou la Vendée qui est une région de forte industrialisation diffuse, avec de l'emploi ouvrier et technicien et qui génère de l'innovation autour de cette activité, sans être tiré par une métropole.

Je dirais que c'est moins la césure entre des territoires métropolitains et non métropolitains qu'il faudrait avoir en tête mais entre des territoires très producteurs de richesses et les autres. Certains

territoires d'industries diffuse, produisent de l'innovation, fondée sur des interactions importantes, mais autour des activités manufacturières.

C'est difficile de concevoir une armature avec de tels constats. Mais en même temps, c'est difficile de la dessiner en dehors aussi. Vous mentionnez que la puissance du récit viendrait aussi de l'image positive qu'on attacherait de plus en plus à la ville, ce que vous appelez « la ville irénique ». Cette lecture distinguerait d'un côté les vertueuses qualités du monde urbain et de ses habitants (moins pollueurs, plus ouverts d'esprit) qui s'opposerait aux modes de vie éloignés (péri-urbains et ruraux). Peu à peu, cette vision irénique produirait une lecture morale du choix de l'endroit où vivent les gens. Mais cette lecture s'exerce dans les deux sens, avec un discours anti-métropolitain radical. Au final, une question d'armature, c'est-à-dire la façon d'aménager un territoire, est appréhendé comme une prise de position dans un débat moral. Comment échapper au traitement manichéen de ces questions géographiques ?

Si vous le permettez je vais recourir à mon expérience personnelle. J'ai grandi dans la banlieue nantaise dans les 1970. Il y avait cette représentation des villes de province, comme des lieux médiocres ou il n'y avait pas grandes perspectives. Pour avoir un avenir, il fallait migrer vers Paris. Depuis, les choses ont changé. On peut espérer faire carrière en restant dans une métropole régionale. Certes, on n'a pas atteint l'équilibre à l'allemande ou à l'italienne mais on a des villes de province qui ont une offre culturelle, qui peuvent

fournir cette sensation urbaine. La lecture morale de la géographie et des armatures (ville irénique d'un côté, ruralité maltraitée de l'autre) à tendance à radicaliser le sujet et risque de balayer cette réussite des politiques de métropolisation. Je trouverais dommage qu'à la faveur d'une critique justifiée, on passe cet acquis par pertes et profits. On est effectivement confronté aussi à un discours qui conspuie les métropoles en mettant dans le même sac Paris et les villes de province. Or le déséquilibre Paris-Province existe encore et la promotion des grandes villes de province est un moyen de l'atténuer. Demain, on n'échappera sans doute pas à des oppositions culturelles articulées autour des territoires. On voit comment se structurent les comportements politiques aujourd'hui. C'est nettement le cas aux Etats Unis, ça peut monter en France. Il faudrait éviter le piège à la fois de la vision irénique de la renaissance des villes qui bénéficieraient à tous et le « métrobashing ». Les départements et les régions doivent éviter à tout prix de laisser ces discours se développer ; ils doivent prendre en charge les questions métropolitaines, avoir un discours positif sur les métropoles et ne pas laisser la question aux métropoles en tant qu'institution.

Notamment, il me semble qu'on impute trop le développement des métropoles à une volonté politique et à un projet d'Etat ou encore aux politiques d'attractivités menées par les métropoles elles-mêmes. Tout cela est vrai, mais en même temps, le processus de métropolisation est engendré par des transformations sociales voire des évolutions anthropologiques plus profondes qui ne relèvent pas de la

volonté des acteurs institutionnels. Par exemple, beaucoup de mes étudiants veulent avoir leur première expérience de travail à Paris ou dans une grande métropole. Les déserts médicaux ne sont pas seulement le fruit de choix politiques, c'est aussi le résultat des aspirations des jeunes médecins en termes de cadre de vie et des enjeux de bi-activité dans les couples.

Est-ce que la bonne position pour sortir du récit manichéen et pour échapper à la fracture, ce ne serait pas effectivement de casser la dynamique d'incrimination et de replacer les déterminants structurels au cœur du récit ?

Oui. Les déterminants structurels sont très importants et on a tendance à les oublier ou à les minimiser au profit d'un récit qui met en cause un responsable. Par exemple, ça passe toujours un peu mal quand je dis ça, mais si on ne revient pas à une agriculture intensive en main d'œuvre, certains territoires dont la population dépendait de l'activité agricole continueront à se vider. Faut-il absolument lutter contre ces logiques de dépopulation ? Peut-on et doit-on absolument garantir aux gens qui décident de vivre dans ces territoires isolés d'accéder partout à tous les services. C'était possible à une époque où la population était mieux répartie sur le territoire et où la gamme des services était moins large. Ça l'est moins aujourd'hui. La possibilité de vivre sur un territoire est très dépendante de la possibilité d'accéder à des emplois. Si demain on veut limiter le recours à la voiture individuelle et faciliter l'accès à des emplois plus nombreux, il faudra repenser les modèles

d'aménagement du territoire à partir de ces contraintes structurelles. Ne pourrait-on pas imaginer des formes d'aménagement privilégiant des corridors densifiés et organisés avec des transports collectifs et non polluants, et limitant incidemment les droits à l'urbanisation dans les zones qui ne sont pas sur ces corridors.

Mais pour y parvenir, pour toucher à ces déterminants structurels, est-ce qu'il ne faudrait pas produire autre chose qu'un imaginaire néolibéral empreint de mise en concurrence des territoires ? D. Béhar parle de « planification à l'ère des raretés ». Vous qui avez travaillé sur l'irruption du discours néolibéral dans l'aménagement, vous portez quel crédit à ces perspectives de retour des régulations ?

Le contexte de l'élection présidentielle compte beaucoup. Mais dans l'hypothèse d'une région française qui serait hypothétiquement imperméable aux politiques nationales, je pense qu'effectivement un scénario idéal serait celui d'une remise à l'honneur des dispositifs contractualisés associant les différents niveaux de collectivités territoriales. Imaginons qu'une région, les départements, et les métropoles soient alignés et se mettent d'accord sur le fait que les enjeux économiques, et environnementaux s'inscriraient dans une armature négociée. Elle se mettraient d'accord avec un schéma d'ouverture des sols très strict pour construire des corridors de villes linéaires autour de modes de transport très efficaces, avec un état des lieux précis des complémentarités territoriales qui existent, notamment sur le

plan alimentaire et avec une politique d'endiguement du développement des grandes surfaces. Ce serait un scénario très régulateur, mais assis sur une régulation concertée.

Si on reformule l'idée, pour lutter contre les déterminants structurels actuels, il s'agirait de décliner la réussite de la reconquête de métropoles d'équilibre qu'on a connu dans les années 1980, vers les villes moyennes de la région, en ajoutant des logiques de corridors qui produiraient des concentrations de flux.

Oui, une armature de villes linéaires. Mais l'enjeu est considérable. Pour revenir sur l'imaginaire, les Français ne sont pas comme les Japonais et les Hollandais susceptibles d'accepter une contrainte forte dans leur façon d'habiter le territoire. Je vois mal comment s'y confronter.

Aujourd'hui l'imaginaire de l'aménageur est peuplé d'autonomie et de mise en concurrence.

La France est un pays libéral. Ce libéralisme s'est incarné dans la grande liberté donnée aux communes de faire un peu n'importe quoi et de jouer la concurrence de tous contre tous, c'est un peu l'héritage d'une culture politique communale. C'est assez à contre-courant des défis à venir qui imposent des formes de régulation plus fortes.

Propos recueillis le 1^{er} Mars 2022

Partie 4,

**11 propositions pour agir sur les
armatures régionales et locales.**

Enjeux

« Il faut faire le deuil d'une action publique centrée sur le partage des fruits de la croissance, l'anticipation ou l'adaptation aux crises actuelles appelle à construire le consentement à des raretés »³¹ D. Béhar, S. Czertok et X. Dujardin.

L'entrée dans l'ère des raretés changerait donc radicalement les perspectives de mise en œuvre des armatures habituelles. Depuis l'après-guerre, elles ont été adossées à des gains démographiques et économiques réels, à des croissances de flux de transport et à l'élargissement quasi continu des gammes de services publics. Le dessin d'une armature nationale, régionale ou locale était intimement lié à la nécessité concrète de gérer des « surplus » (d'habitants, d'entreprises, d'étudiants, de services, de flux de transport...). Cette gestion des surplus pouvait prendre des formes directives ou plus libérales. Pour loger les nouveaux habitants on est passé d'un système planificateur de grands ensembles dans les années 1960 à des formes plus décentralisées de production des logements qui ont abouti à la dispersion de la population (maison individuelle). Pour positionner les croissances d'emplois qui généraient des risques de tensions inflationnistes dans les banlieues industrielles, les politiques publiques d'après-guerre avaient développé des stratégies dirigées (la fameuse « décentralisation industrielle »). Le tarissement du flux de la croissance et la tertiarisation de l'économie ont ensuite déterminé la concentration métropolitaine de l'emploi. Depuis 30 ans, l'emploi se concentre.

Ce que les urbanistes et géographes qualifient « d'ère des raretés », c'est le tarissement concret des flux de surplus à gérer. Ce tarissement met au défi de l'obsolescence les politiques d'aménagement et les projets d'armatures, qu'elles soient locales ou régionales. Pour faire évoluer une armature territoriale, il ne suffira plus de gérer la localisation des excédents (de population, d'emplois, de flux de transports etc...). Il s'agit à présent d'aménager le territoire à valeurs constantes, parfois même en accompagnant des déprises (le nombre d'actifs en âge de travailler est orienté à la baisse dans 3 EPCI sur 4 en Bourgogne-Franche-Comté³²). Ce contexte nouveau pose de nouvelles questions. Le document propose d'en traiter une douzaine.

³¹ Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Dujardin. Faire région, Faire France, quand la région planifie. 2021.P 210.

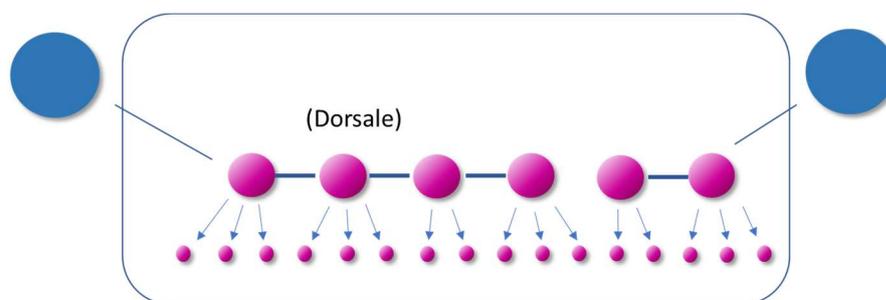
³² Cf. Nouvelles Données 4 : les zones Blanches de la croissance territoriale. Conseil régional 2022.

1. Renforcer la Dorsale pour en faire un système urbain intégré ou dessiner l'armature régionale sans elle ?

Si la Dorsale n'est ni un système, ni un moteur capable d'entraîner le reste de la région, pourquoi distinguer cet ensemble de villes dans l'armature régionale et pour quelle raison positionner cet ensemble au sommet de la pyramide régionale ?

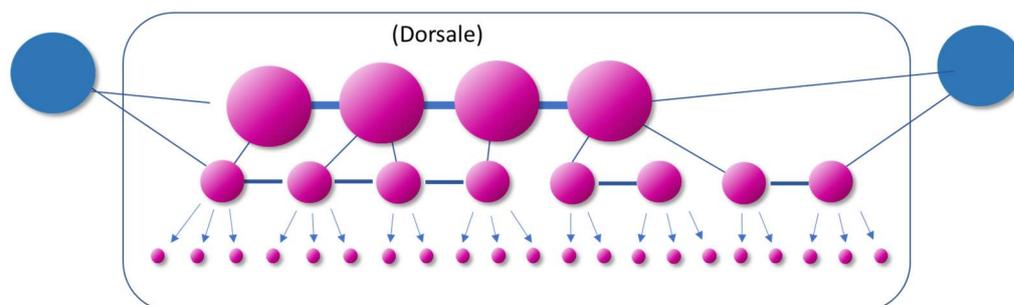
Une première réponse consisterait à normaliser le concept de Dorsale en revenant à l'idée d'un collier d'agglomérations peu reliées entre elles : si les liens entre Chalon-sur-Saône et le reste des agglomérations de la Dorsale sont faibles comme le caractérise l'étude de l'Insee, si l'appartenance à la Dorsale n'est pas ce qui constitue le caractère exceptionnel d'une ville dans la région, pourquoi Auxerre ou Nevers ne disposeraient-ils pas d'une reconnaissance équivalente dans la hiérarchie de l'armature régionale ? L'intensité des flux de passage européens sur l'axe Rhin-Rhône justifie-t-il nécessairement qu'on trace un lien entre les villes qui s'y égrainent et qu'on positionne ce lien en haut de la hiérarchie régionale à l'exclusion des autres ?

Figure 79 : Schéma de l'armature régionale en banalisant la place de la Dorsale.



L'option inverse consisterait à tenter de compenser les carences du « système Dorsale » par des actions publiques ciblées qui seraient destinées à conforter son rôle au sommet de la hiérarchie urbaine de la région, notamment pour contester l'influence des grandes agglomérations extérieures à la région sur les villes du second rang. C'est l'objet essentiel de l'interpellation formalisée par les agences d'urbanisme dans l'étude réalisée en 2021.

Figure 80 : Schéma de l'armature régionale en renforçant la place de la Dorsale.



Cette option poserait deux questions :

- Sur quels flux supplémentaires asseoir la croissance des agglomérations de la Dorsale à l'ère des raretés ? Sur la concentration accrue des populations et des emplois de la région ?
- Quel bénéfice réel peut-on espérer de ce type d'armature ? A quel seuil de concentration observerons nous des effets de métropolisation concrets ? Quelle distance nous sépare de ces seuils ?

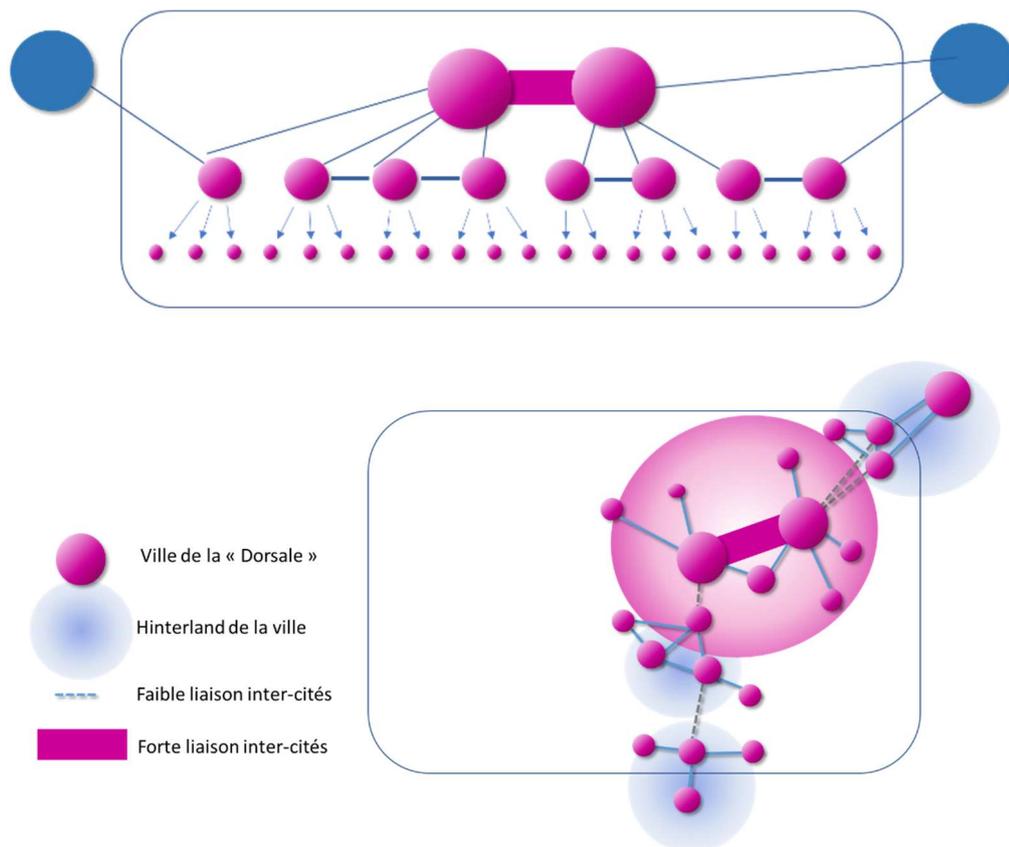
Prendre position questionne à la fois l'intérêt réel que présenterait le renforcement d'un système urbain important dans la région, notamment vis-à-vis des territoires de frange (études des jeunes, recours aux soins spécialisés etc...) et la distance qui sépare cet objectif de la situation actuelle (La dorsale n'est pas un système urbain intégré et possède peu de caractéristiques propres à un moteur territorial). C'est donc à la fois une question de pertinence et de pragmatisme : Est-ce que ce modèle serait à la fois souhaitable, efficace et possible ?

Sans forcément chercher à y répondre, il est sain de se poser la question, ne serait-ce que pour se donner la chance de recueillir les avis divergents sur le sujet. Ce qui paraît établi, à l'appui de l'interpellation des agences d'urbanisme ou des éléments qui figurent dans cette étude, c'est que la forme de l'armature régionale reste un chantier ouvert aux débats aujourd'hui encore.

2. Rapprocher les bassins d'emploi de Dijon et Besançon pour créer un système urbain métropolitain central ?

Compte tenu des distances et de la taille des agglomérations qui la composent, il peut sembler impossible de nourrir l'espoir de construire un système urbain intégré multipolaire et non hiérarchisé qui s'étalerait de Belfort à Mâcon. Doit-on pour autant abandonner l'idée de corriger l'armature telle qu'elle est et en particulier quand des pistes d'intégration semblent se dessiner ? La multiplication des échanges entre les deux grandes villes de la région, distante d'une centaine de kilomètres seulement fait partie de ces pistes intermédiaires.

Figure 81 : Schéma de l'armature avec un pôle Dijon – Besançon central.



L'intérêt, au moins pour les actifs des deux agglomérations est évident : unifier les bassins d'emploi pour rendre employable un dijonnais à Besançon et inversement. Le panel des pistes de carrières possibles devient plus important. Ce serait aussi, pour les employeurs, une possibilité de disposer de plus de profils différents à recruter.

C'est clairement l'un des avantages économiques des grandes métropoles. Pour mesurer le chemin qu'il resterait à accomplir, un seul exemple. Moins de 500 actifs de Besançon et de Dijon allaient travailler dans l'autre ville en 2012, Cela signifie que les actifs de Dijon étaient trois fois plus nombreux à travailler à Paris et qu'ils étaient un peu plus nombreux à destination de Paris depuis Besançon que vers Dijon³³.

Comment parvenir à rapprocher ces deux aires urbaines ? Suffirait-il de densifier les moyens de transport, alors que l'équipement est déjà particulièrement dense entre les deux villes ? Il faudrait travailler la qualité des offres de transport et l'urbanisme de chaque ville (concentration des emplois à proximité des points d'arrivées, notamment des gares). Il est possible que la question du rapprochement des échanges dépende aussi de la différence des bassins d'emplois et des fonctions métropolitaines. Si elles sont identiques, ce que l'étude Insee souligne, il y aura moins d'échange que si les deux agglomérations se développent, cultivent leurs différences et se spécialisent. Faudrait-il envisager de différencier les agglomérations pour renforcer les échanges ? Mais sur quels destins ? Une ville universitaire d'un côté et une ville de soins de l'autre (CHU) ?

Ces questions posent les mêmes enjeux de désirabilité et de faisabilité que les autres : les réflexions ne sont pas épuisées et elles sont épineuses. Par exemple, est-il pertinent de concentrer des services de santé ou de formation quand le problème de la région, c'est la fuite des usagers en dehors des limites régionales ? Ne risque-t-on pas de perdre encore des « parts de marché » sur les soins aux habitants et sur les études des jeunes en concentrant les moyens sur un seul point, au risque d'éloigner le service des populations périphériques ? Enfin, sur le fond, ces concentrations seraient-elles bénéfiques aux actifs des deux villes ou à l'ensemble de la région (ce qui suppose des mécanismes de ruissellement) ?

Garder deux bassins proches mais distincts : un avantage pour demain ?

Une bonne façon de s'interroger ne consiste-t-elle pas à questionner les intérêts d'un double pôle pour recruter, quand le problème devient le recrutement et quand des les organisations du travail se diversifient (télétravail, visio conférences...) ? L'exemple de l'administration régionale capable de recruter à Dijon ou Besançon sur le même poste et capable d'organiser son fonctionnement en alternance entre du présentiel sur un site et une organisation déconcentrée le reste du temps est peut-être source d'inspiration dans certains cas.

³³ « Liens entre les aires urbaines de BFC ». INSEE DOSSIER. 30.03.2016 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1894727>

3. Une armature régionale ou deux armatures différentes (« services » & « croissance ») ?

« Je dirais que c'est moins la césure entre des territoires métropolitains et non métropolitains qu'il faudrait avoir en tête mais entre des territoires très producteurs de richesses et les autres. Certains territoires d'industries diffuses, produisent de l'innovation, fondée sur des interactions importantes, mais autour des activités manufacturières ».

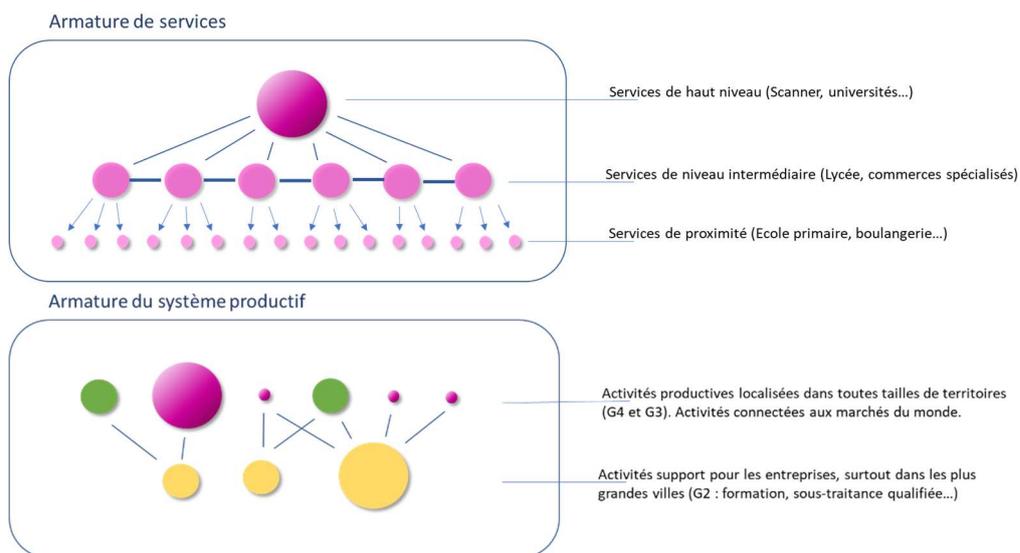
Gilles Pinson

L'organisation rationnelle des services aux habitants et aux entreprises obéit à une logique de hiérarchisation des villes qui reste nécessaire compte tenu de la nécessité d'amortir des coûts fixes. Cela incite à penser une armature régionale très structurée. En revanche, l'organisation du système productif local est différente. Elle est moins hiérarchisée à l'intérieur de la région, elle ne questionne pas seulement le rapport aux ressources et services des grandes villes, mais aussi aux marchés extérieurs et aux approvisionnements amont. La position dominante d'une activité ne dépend pas vraiment de sa localisation dans un espace urbain dense.

On trouve souvent des établissements exportateurs dans des zones rurales. L'enjeu pour eux est de construire une armature qui leur permette d'accéder facilement à des services de second rang, pas de les faire entrer dans une hiérarchie urbaine : *« (.), certains secteurs d'activité obéissent moins à cette logique de hiérarchie urbaine et leur localisation comme leur développement, repose davantage sur d'autres critères. Cela peut être le cas dans les activités du secteur G4 avec des compétences locales rares (industries mécaniques à Bourbon-Lancy), des spécificités patrimoniales comme une AOP (Champagne) ou des ressources naturelles (Ostréiculture dans le bassin d'Arcachon). »*

Une proposition serait de formaliser d'un côté une armature des services, organisée selon un principe de hiérarchie clair (modulo la question d'un seul ou de plusieurs pôles centraux) et de l'autre côté, une identification des activités connectées à la mondialisation pour piloter à la fois une analyse fine de leur rapport aux fonctions support dont ils ont besoin dans la région (formation, sous-traitants etc...) mais aussi pour caractériser leurs besoins en matériels spécifiques (ZAE, transports...).

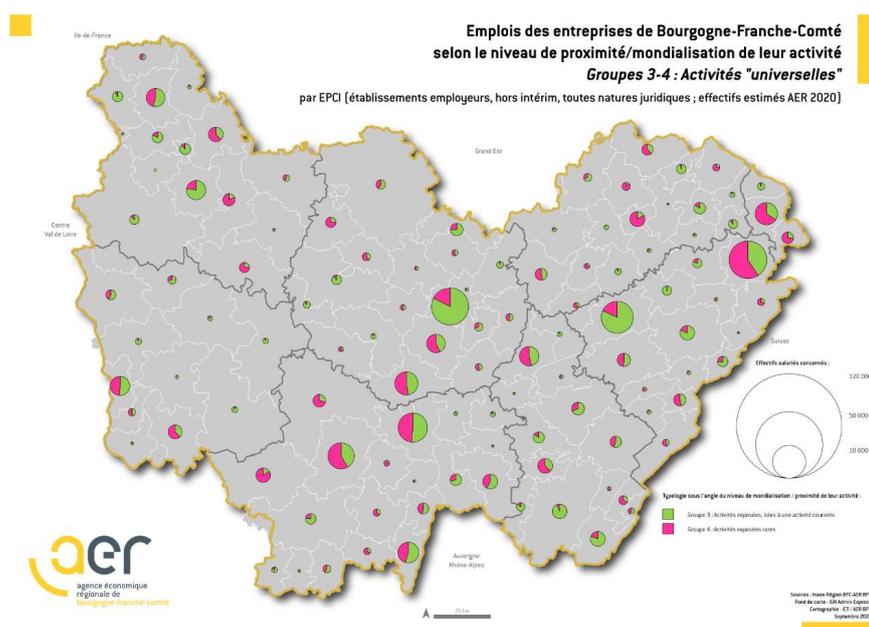
Figure 82 : Schéma des armatures régionales distinctes : services et système productif.



La première étape pour construire l'armature régionale du système productif a déjà été réalisée, elle s'appuie sur les travaux d'identification des entreprises connectées aux marchés du monde.

Figure 83 : Emplois productifs des entreprises de Bourgogne-Franche-Comté.

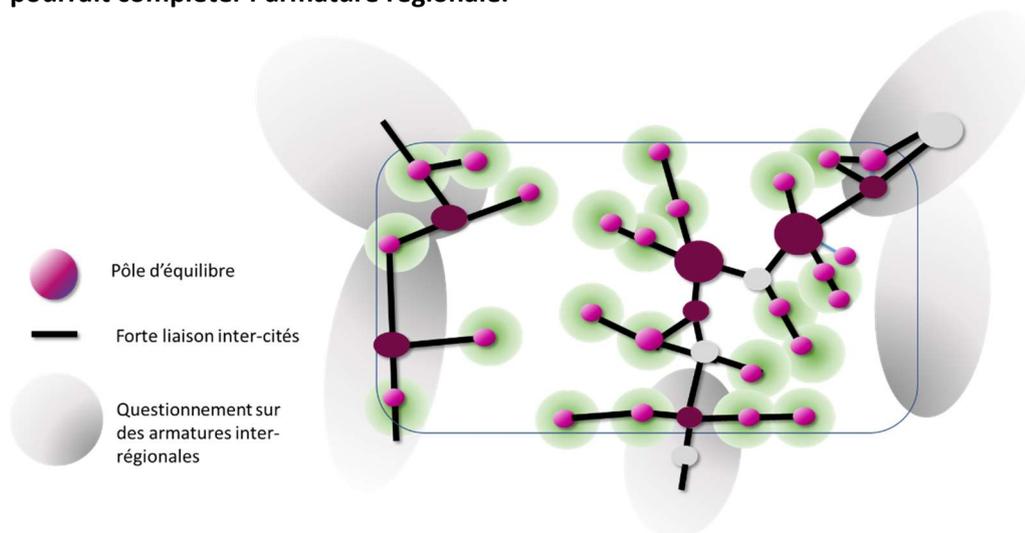
Source Insee BFC 2019 et AER.



4. 1 habitant sur 3 vit dans une armature influencée par des pôles extérieurs à la région : faudrait-il dessiner des armatures inter-régionales aux confins de la région ?

Un million d'habitants (soit plus du tiers de la population de la région) vit à moins de 20 km d'une autre région française et de la Suisse. De l'autre côté de ces limites administratives, il existe très souvent d'importants équipements universitaires ou hospitaliers et des masses d'emploi significatives, voire considérables. C'est une situation que ne connaissent ni les régions très polarisées (Paris), ni les régions côtières comme la Bretagne. Comment appréhender l'influence de ce qui existe au-delà des frontières régionales dans une armature ? En les ignorant et en appréhendant la région comme un île ? Les objectifs de la région ne devraient-ils pas être d'arrêter l'hémorragie de consommation de services hors de la région (exemple des étudiants), de maîtriser la forme que prennent ces territoires « périphériques » à des agglomérations extérieures et de tirer profit de ce qui existe à l'extérieur ?

Figure 84 : Territoires de franges dans lesquels la conception d'une armature pourrait compléter l'armature régionale.



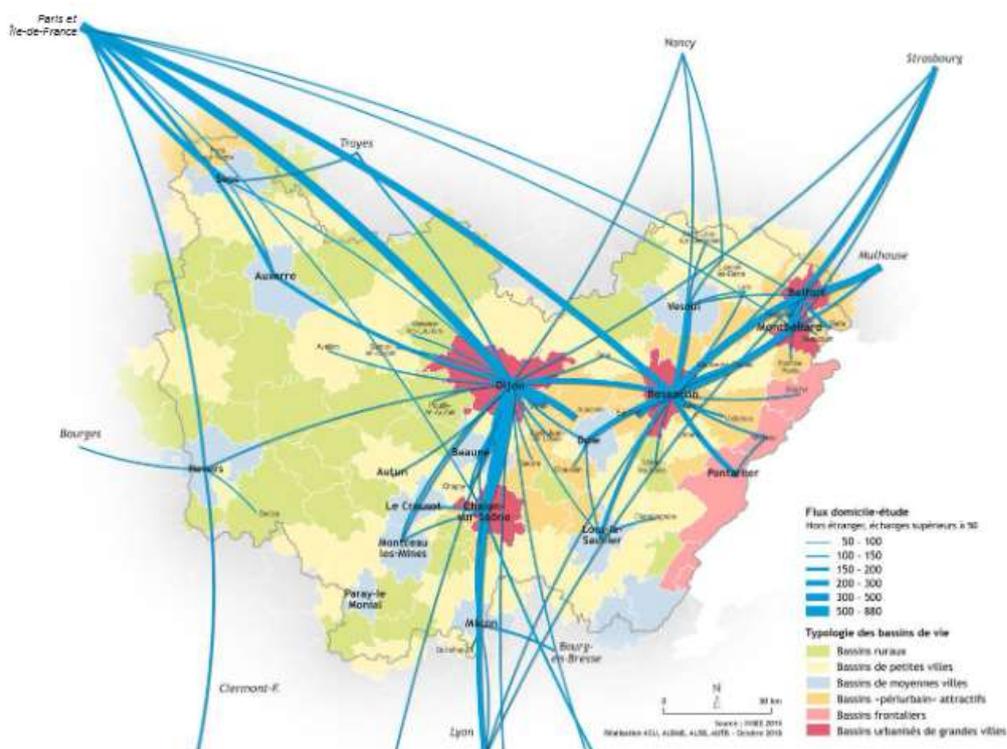
C'est un choix difficile : d'un côté on peut défendre que l'aspiration des habitants consiste à accéder facilement à des équipements de santé, de formation, de loisirs et d'emploi, qu'ils soient indifféremment à l'intérieur ou à l'extérieur de la région. C'est un peu le sens des travaux conduits dans le cadre de la mission Franco-Suisse sur la

bande frontalière et des études réalisées au cours des dernières années sur la frange nord-Yonne vis-à-vis de la région parisienne. Penser des armatures en franges pourrait être un moyen d'optimiser l'organisation du quotidien pour un tiers de la population en facilitant les traversées régulières des frontières.

Mais de l'autre côté, on pourrait considérer que l'enjeu en termes d'emplois locaux pour la région est assez important pour justifier qu'on essaye de fixer dans les limites de la région, l'essentiel des usages des habitants (consommation, santé, loisirs, formation, emploi...). Des études récentes sur les dynamiques socio-économiques ont en effet mis en lumière que le déficit de croissance d'emploi dans la région par rapport à ses voisins, tient en partie au poids des agglomérations extérieures qui captent des consommations réalisées dans les zones de chalandises importantes³⁴.

Figure 85 : déplacements Domicile – étude des étudiants de BFC

Source : Agences d'urbanisme de BFC, Etude « Toile territoriale régionale ». 2018



³⁴ Cf. Nouvelles Donnes N°1.

Le simple fait de penser les franges de la région non pas comme les côtes d'une île isolée, mais comme des espaces liés à l'extérieur, avec des enjeux de planification clairement exprimés, ouvrirait des possibilités de travail au moins sur un point : la problématique du « péri-urbain lointain » va émerger comme un enjeu de planification de façon croissante.

Tirer parti de l'extérieur : Il s'agit d'anticiper les problèmes et les opportunités posés par le fait d'être un territoire des confins de Paris, de Lyon ou des grandes agglomérations Suisses.

- **Sur le plan des activités logistiques** : La loi Climat et les objectifs du ZAN vont raréfier les opportunités foncières dans une activité qui en est friande et qui se développe rapidement. Les confins des grandes agglomérations pourraient accueillir des activités repoussées par la pression foncière métropolitaine.
- **Sur le plan industriel**, le travail préparatoire au SRDEII³⁵ avait mis en avant l'opportunité que constituent des territoires industriels de production facilement reliés à de grandes agglomérations. L'organisation territoriale de ce que P. Veltz qualifie « d'hyper industrie » pourrait les avantager.
- **Enfin le télétravail** peut considérablement allonger la distance établie entre le lieu de travail et celui de l'habitation pour des populations actives des métropoles. L'éloignement de l'habitat au-delà de 2 h de trajets vers le travail changerait la donne.

³⁵ Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation. Nouvelles données 2 et 3.

5. Peut-on ré-inventer des moyens de tirer profit des flux qui traversent la région ?

Historiquement ce sont des flux traversants, c'est-à-dire les flux de biens et de personnes qui ont créé les axes Rhin-Rhône et Paris-Lyon-Marseille, mais aussi de l'A39 dans le Jura, de la RCEA (Route Centre Europe Atlantique) et de la Vallée de la Loire. Les flux traversants déterminent largement la localisation des plus grandes agglomérations de la région. Il est courant de considérer que l'existence de ces flux constitue une opportunité pour l'économie locale. Ce qui l'est un peu moins, c'est de mesurer que la rentabilité de ces flux a évolué dans le mauvais sens pour les territoires traversés.

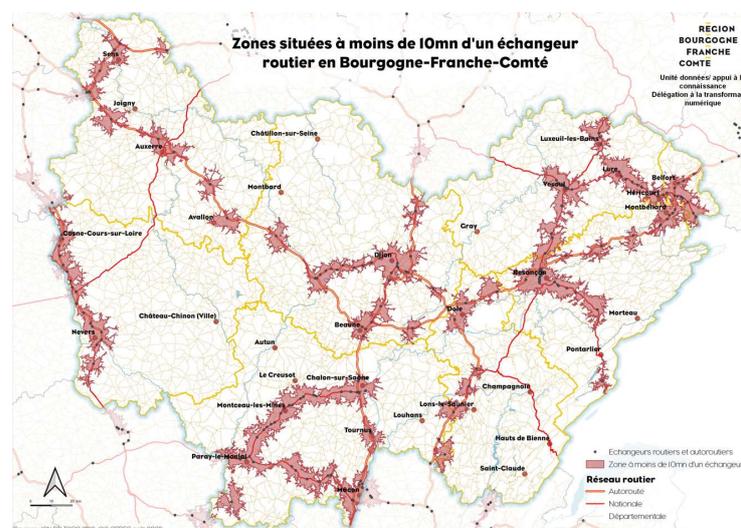
Les flux constituent une opportunité d'enrichissement direct à exploiter. Cet enrichissement peut se réaliser sans lien avec le système de production régional pour permettre le passage de gens et de marchandises qui viennent d'ailleurs et vont ailleurs. Il suffit de penser à la densité extraordinaire de cheminots, de gardes barrières³⁶ et d'éclusiers que les voies de passage ont mobilisé le long de ces axes dans les siècles derniers dans la région. Mais les flux traversants ont aussi offert des opportunités au système productif régional, via les débouchés offerts aux productions locales. Chaque passage constituait une opportunité de faire connaître sa marchandise et surtout de la faire acheminer à un coût marginal réduit. Le développement de la production locale dépend alors beaucoup de la facilité d'acheminement : la viticulture sur la côte de Beaune qui est un puissant axe de passage, ou le sel par la vallée du Doubs dès le moyen âge, le bois du Morvan vers Paris via le réseau de rivières, l'industrie automobile sur l'axe Ferroviaire Rhin-Rhône ou les produits agricoles de l'Yonne avec le chemin de fer vers Paris dès 1850 etc. Or on l'a dit, l'ère dite « post-industrielle » a érodé l'avantage comparatif que constituait le passage des flux à mesure que l'économie se dématérialisait et que le reste du territoire français et européen était « désenclavé ». Les gardes barrières ont laissé place à des machines. L'emploi dans une ville comme Migennes, entièrement dédiée à l'activité ferroviaire dans un premier temps puis aux industries dépendantes dans un second temps, témoigne de la difficulté à ré-inventer un avantage comparatif à partir du passage de flux. L'épisode post-industriel a-t-il sonné la fin définitive d'une possibilité de prospérité assise sur le passage de flux traversants ? Certainement pas : l'existence de flux traversants d'une densité extraordinaire reste une caractéristique de la région dans un contexte qui a évolué. La région en tire moins de

³⁶ Dans les années 1930, une gare de triage comme celle de Laroche - Migennes dans l'Yonne comptait 1 500 employés. La SNCF employait alors plus de 500 000 salariés en France.

profits directs aujourd’hui mais ces flux peuvent constituer demain un puissant facteur de développement pour l’activité économique et démographique. Pour faire des flux traversants, des leviers de développement dans la région, plusieurs pistes sont sur la table :

- **Densification maîtrisée des activités logistiques.** Avec la mutation des transports, de nouvelles opportunités peuvent émerger : bornes électriques et stations hydrogène qui pourraient justifier un mix local production/distribution à la dimension des passages de flux ou villages logistiques avec des niveaux de services élevés.
- **Monétisation des flux au nom du coût des pollutions.** Les flux traversants sont la cause d’une part importante des pollutions locales. L’hypothèse de taxes carbone appliquées sur les flux passants et distribués localement (portiques à gestion régionale) constituerait un moyen de compensation et une piste pour le financement du développement régional. C’est un peu ce que pratique le voisin Suisse.
- **Opportunités de transports pour les habitants et pour les biens.** Le passage de flux peut devenir demain un potentiel de transport plus important pour les biens et les personnes de la région. Les deux tiers de la population régionale habitent à moins de 10 minutes d’un échangeur autoroutier ou assimilé.

Figure 86 : Près d’1,8 Million d’habitants habitent à moins de 10 minutes d’une sortie d’autoroute (ou assimilée). Cartographie Conseil régional.



6. Evaluer la qualité des projets d'armature locales à leur bilan carbone ?

S'il ne fallait retenir qu'une chose de l'étude, c'est que les enjeux liés à une armature ne se limitent plus aux questions d'accès des habitants aux services et à la libération du « potentiel de développement » d'un territoire. L'ère des raretés et les mutations que vont subir les mobilités quotidiennes posent de nouveaux défis et en particulier ceux de la soutenabilité sociale (crise des gilets jaunes) et écologique des différentes façons d'habiter la région.

Il s'agirait donc demain de poser de nouvelles questions devant le projet d'armature d'une région ou d'un territoire, en regardant notamment s'il est réellement en mesure de faciliter la transition vers des modes de vie et des formes d'économie moins dépendantes aux énergies fossiles. Par exemple, il faudrait questionner l'impact des coûts croissants sur les conditions de vie et débusquer les territoires les plus fragiles à l'enchérissement de l'énergie. Il s'agirait surtout de redessiner l'armatures de ces territoires, imbriquée dans une armature régionale, dont chacune viserait à atténuer au maximum les difficultés posées par la raréfaction des énergies (coût carburants), la nécessité de préserver la biodiversité (sobriété foncière) et la réduction nécessaire des émissions carbone.

Une piste consisterait à calculer l'intensité carbone et le coût du transport/chauffage qui pèse sur les habitants d'un territoire donné aujourd'hui. On pourrait alors distinguer les modèles territoriaux les plus énergivores et les moins résilients. On pourrait aussi observer les effets des différentes pistes offertes par une évolution de l'armature : rapprochement habitats – services, croissance des logements collectifs, déconcentration des emplois, mutation des modes de transports etc...

Cet effort d'expertise, assise sur des données concrètes, renseignera davantage sur la forme vers laquelle devrait tendre l'armature régionale que les espoirs mis dans les théories de concentration métropolitaines et de ruissellement. Il est possible. Des données existent déjà, il s'agirait de les articuler pour offrir une expertise lisible.

Figure 87 : Part modale des véhicules personnels dans les mobilités quotidiennes des navetteurs qui quittent leur intercommunalité pour aller travailler. Exemple de la CC Tille et Venelle.

Source : Insee RP 2016. Traitement conseil régional.

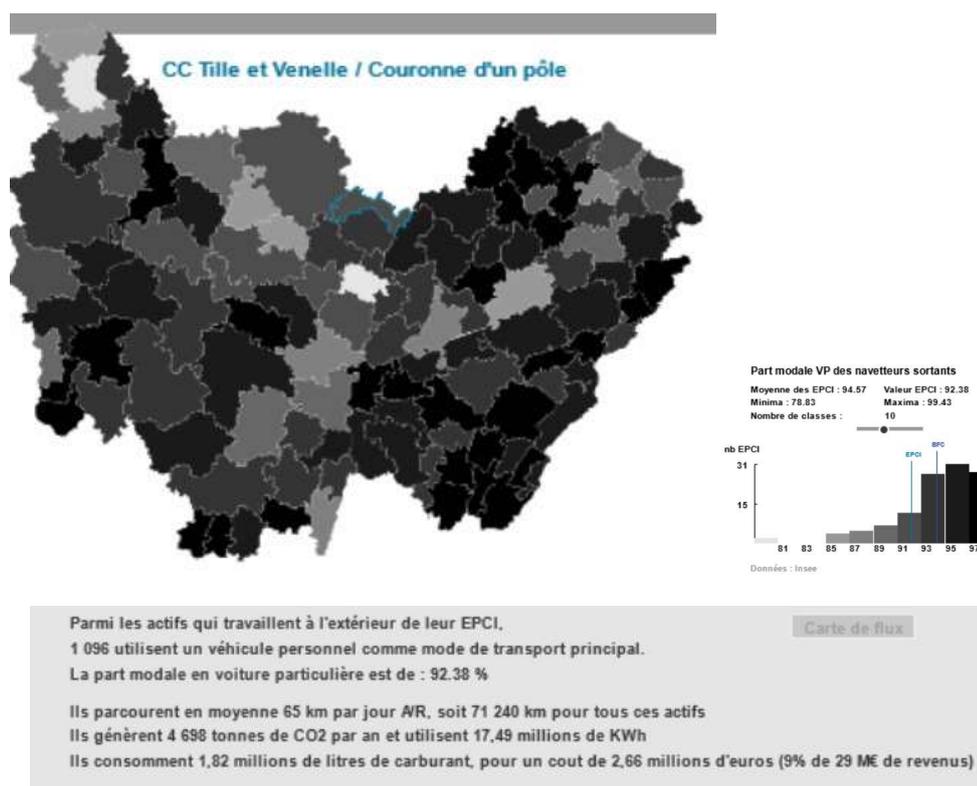


Figure 88 : Age du parc de logements dans l'EPCI considéré

Source : Insee RP 2016. Traitement conseil régional.

Maison				Appartements	
2 403				224	4
Avant 1946	1946-1970	1971-1990	1991-2010	2011-2017	
1 142	438	570	213	268	

FOCUS : La révolution des mobilités quotidiennes.

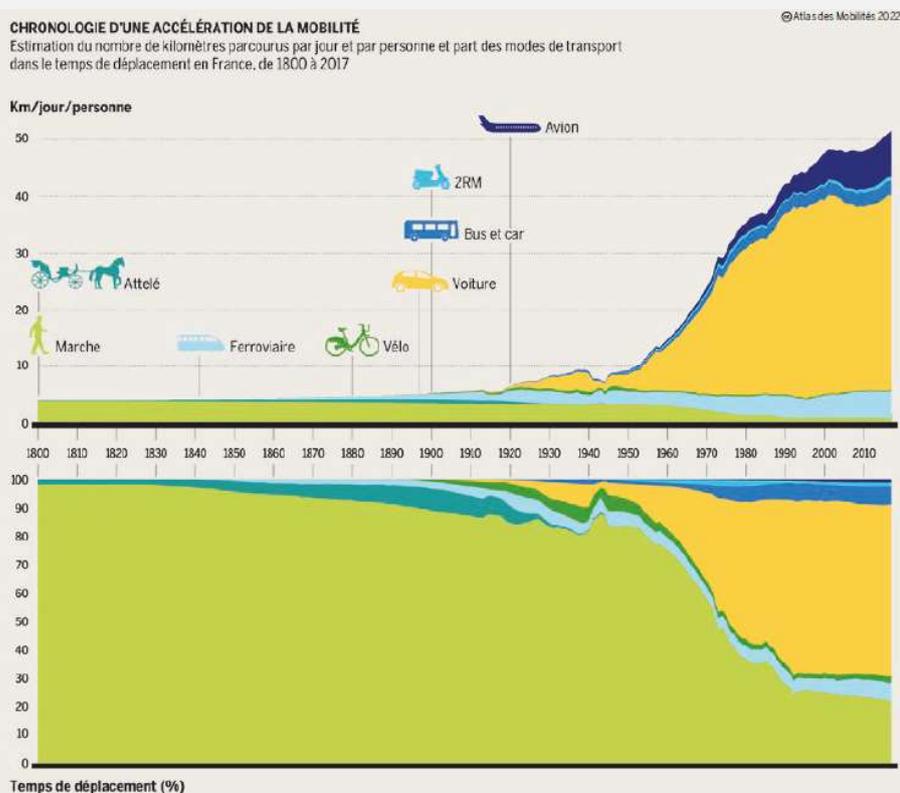
« L'armature actuelle fonctionne avec des mobilités qui sont fréquentes, longues et individuelles. Ce modèle de mobilité n'a plus aucun avenir. Soit on saura changer notre façon de nous déplacer pour continuer à bouger, soit on ne saura plus se déplacer et c'est toute l'armature actuelle qui sera chamboulée, avec des conséquences incontrôlables »

Alexandre Moine (plus haut).

La forme de l'armature régionale dépend de la distance des trajets que les habitants consentent à parcourir pour relier leur habitat, leur travail, leurs services. Quand ces distances sont faibles, la population se concentre à proximité des emplois (pour les actifs) ou des services (pour tous). Ces distances se sont radicalement allongées.

Figure 89 : Distances quotidiennes moyennes parcourues en France.

Source : Atlas des mobilités 2022. Heinrich Böll Stiftung.

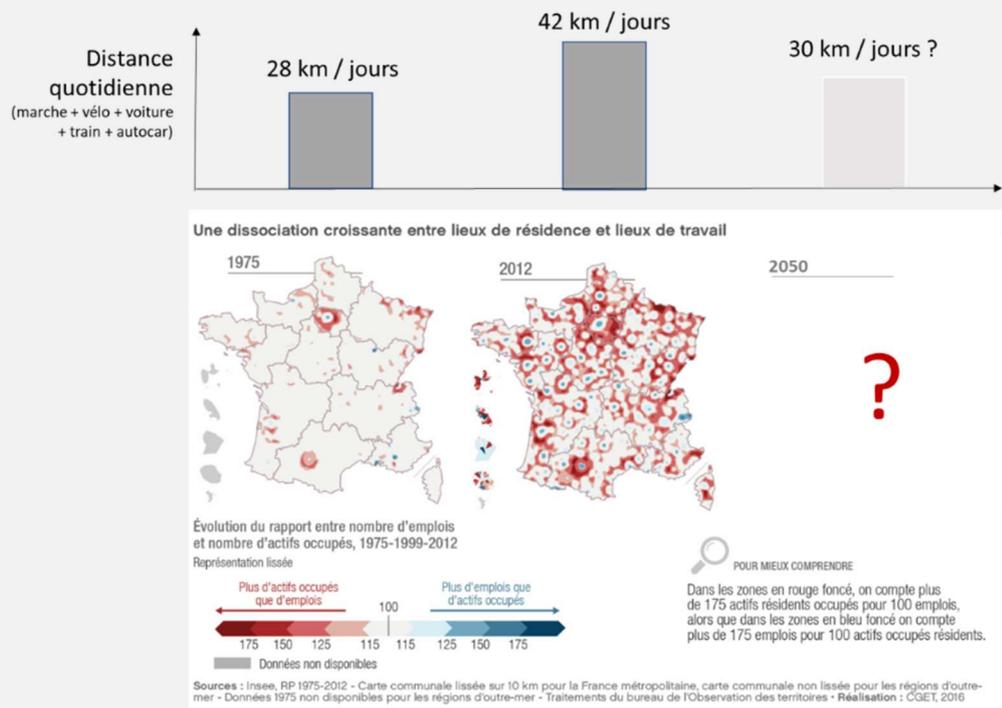


On a vu plus haut que quand l'emploi était rural et les trajets réduits, les concentrations de populations étaient faibles. Depuis plusieurs décennies, les emplois se sont concentrés et les trajets se sont allongés en passant d'une vingtaine

de kilomètres par jours et par personne dans les années 1960 à plus de 40 aujourd'hui (avion exclu). Cet allongement constant des distances a produit une armature régionale centrée autour des plus grandes villes, mais étalée à partir de ces points de concentration. Que se passera-t-il si demain, sous le coup des crises énergétiques, ces distances venaient à se réduire à nouveau ? Serait-il possible que les distances reviennent par exemple à la situation de 1975 (28 km par jour) ? Après tout, il s'écoule moins de temps entre 1970 et 2012 qu'entre 2012 et 2050. La substitution des transports individuels par l'automobile en moyens collectifs (covoiturage, transports en commun) ne compensera pas les trajets dans les mêmes conditions³⁷.

Figure 90 : Allongement des distances quotidiennes et éloignement résidentiel

Source : Atlas des mobilités 2022. Heinrich Böll Stiftung + Insee RP 2016.



Certaines zones résidentielles sont en effet trop peu denses pour bénéficier de transports en communs faciles, certaines lignes de transports sont saturées et de

³⁷ Tribune : « La transition écologique impose de révolutionner le modèle obsolète de la voiture individuelle ». Le monde, 30 avril 2022.

toute façon, les solutions intermodales nécessiteront de consacrer plus de temps pour des distances équivalentes. Quelles seraient les incidences d'une telle variation sur la forme de l'armature urbaine ? Il y a fort à parier que l'armature régionale se dessinerait alors différemment. On peut imaginer deux dynamiques complémentaires, mais évidemment, le débat ne fait que s'ouvrir et mériterait d'être complété :

Une part de la population active éloignée de l'emploi ne pourrait plus atteindre les zones pourvoyeuses en opportunités professionnelles. Soit parce que ce serait devenu trop coûteux en véhicule particulier, soit parce que ce serait devenu trop long en passant sur des modes collectifs. Deux solutions alors : le déménagement vers des zones plus proche et bien connectées aux réseaux de transports collectifs (passer de péri-urbain à banlieusard par exemple) ou l'abandon des perspectives de recrutement dans les grandes agglomérations et la recherche d'opportunités locales (transformation du péri-urbain en rural isolé). Deux types de territoires pourraient devenir plus attractifs : les villes moyennes qui offrent des opportunités d'emploi et de services accessibles et les premières couronnes des grandes villes qui permettent de vivre à proximité des grands bassins d'emploi en se connectant à un réseau efficace.

Les employeurs des grands centres urbains pourraient manquer de main d'œuvre. On l'oublie parfois mais la concentration de l'emploi est corrélée à l'allongement des distances domicile – travail : chaque employeur peut recruter dans des bassins de plus en plus éloignés à mesure que les distances domicile – travail s'allongent. Les réduire, c'est aussi réduire la taille de son bassin de recrutement. On retrouverait une situation comparable à celle des 30 glorieuses. A cette époque, la disponibilité de main d'œuvre proche des emplois (et de l'usine en particulier) constituait un critère de choix d'implantation. Le recul probable des distances domicile – travail constitue potentiellement un facteur favorable au développement d'une nouvelle dynamique dans des villes de taille moyennes, particulièrement celles qui sont peu onéreuses pour le logement (à court terme) et dotées en populations actives disponibles sans contraintes de transport importants.

Prendre la mesure de cette révolution, c'est aussi s'interroger sur le rythme de ces bouleversements et rien ne permet de penser qu'ils se dérouleront lentement et de façon maîtrisée. L'épisode des gilets jaunes constitue peut-être le premier acte d'une reconfiguration des distances domicile – travail qui se fera dans la douleur.

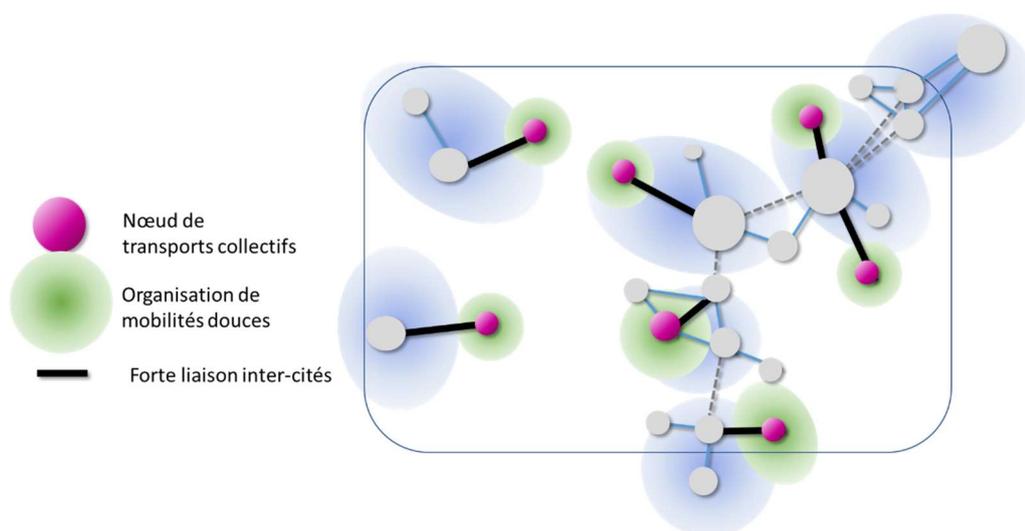
7. Planifier des nœuds d'accès dans les nouvelles zones isolées ?

« C'est le nouvel enjeu des armatures de demain : offrir des territoires accessibles, des services accessibles et des emplois accessibles depuis le maximum de lieux d'habitation existant aujourd'hui dans la région. Sans cela, le risque d'une hyper concentration de l'habitat et la ruine des petits propriétaires ruraux et péri-urbains est réel. »

Alexandre Moine (plus haut).

Le risque de l'éloignement emploi/habitat, porte en lui les germes de crises territoriales profondes, particulièrement dans des territoires qui se trouveraient plus isolés qu'avant des emplois. Pour réduire ce risque dans ces territoires, il faudrait parvenir à concevoir des moyens de substitution aux trajets autosolistes. Or toutes les solutions de partage (Transport en commun, co-voiturage) requièrent des seuils minimaux de flux. Le co-voiturage comme les transports en commun s'organisent plus facilement avec des quantités minimales de voyageurs. Cette contrainte implique de concevoir des nœuds de connexion accessibles depuis les territoires isolés et qui organiseraient des solutions partagées vers les territoires de l'emploi et des services. Il faudrait donc à la fois désigner ces nœuds, les organiser (parking de co-voiturage et transports en communs). Ce travail relève typiquement du dessin de l'armature régionale.

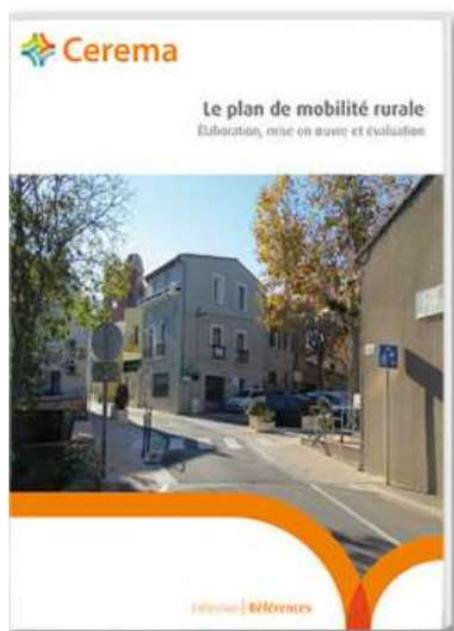
Figure 91 : identification et équipement de nœuds de connexion en région.



Il faudrait en plus, concevoir une organisation locale concrète pour faciliter les premiers kilomètres entre l'habitat local et ces points de connexion. De nombreuses solutions sont sur la table aujourd'hui, y compris en milieu rural et péri-urbain, comme la création de voies cyclistes protégées et le recours aux Vélos à Assistance Electrique qui permettent d'allonger les distances quotidiennes. Cette planification locale des mobilités internes aux territoires peut se conduire dans le cadre des compétences exercées par les EPCI et s'appuyer sur des expériences réussies en la matière.

Figure 92 : Exemple de guide pour gréer des plans de mobilité en milieu rural.

Source : CEREMA



Un levier de renouveau pour les villes moyennes ? On a eu l'habitude, depuis le développement industriel, de considérer les villes intermédiaires comme des lieux de production d'emplois et de services aux populations avoisinantes. L'allongement des trajets domicile travail, la désindustrialisation et la concentration des emplois dans les plus grandes villes ont affaibli ces fonctions (« crises des villes moyennes »). Leurs fonctions territoriales pourraient évoluer à la faveur de la transition territoriale qui s'opère. Elles pourraient devenir en plus, des points de connexion entre l'habitat éparpillé dans les périphéries par des années d'autosolisme et les territoires de l'emploi et des services qui sont concentrés. Sans cette alternative, le modèle de l'habitat dans les bourgs ruraux éloignés, serait lourdement handicapé par la réduction probable des trajets autosolistes.

8. Réduire les risques de déprise dans l'immobilier isolé ?

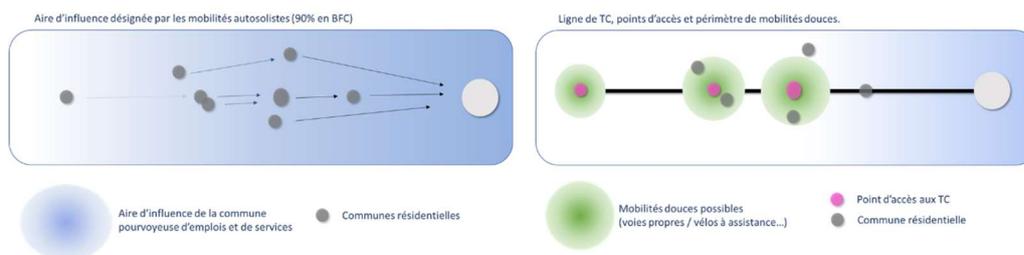
« Si demain on veut limiter le recours à la voiture individuelle et faciliter l'accès à des emplois plus nombreux, il faudra repenser les modèles d'aménagement du territoire à partir de ces contraintes structurelles. Ne pourrait-on pas imaginer des formes d'aménagement privilégiant des corridors densifiés et organisés avec des transports collectifs et non polluants, et limitant incidemment les droits à l'urbanisation dans les zones qui ne sont pas sur ces corridors. »

Gilles Pinson (plus haut).

Dans l'hypothèse d'une révolution des mobilités quotidiennes, le destin résidentiel d'une commune ne sera pas le même suivant qu'elle donnera ou non la possibilité à ses habitants d'atteindre facilement les emplois et les services. Cet avenir contraignant sera dessiné par la planification urbaine (contraintes à la construction dans les zones isolées) ou par les lois du marché (baisse de la valeur immobilière des biens isolés). Dans tous les cas, la façon dont l'habitat sera localisé dans le territoire régional changera : des zones péri-urbaines épouseront le destin de zones rurales isolées, avec des conséquences importantes sur le prix de l'immobilier. L'hypothèse d'une crise immobilière qui frapperait durement l'épargne populaire fixée dans l'accession à la propriété dans les communes isolées n'est pas à écarter. Le critère essentiel qui distinguerait les territoires résilients des autres, serait l'accessibilité en mode doux à des nœuds de connexion aux transports en commun.

La question consiste à savoir si le dessin d'une armature et l'accompagnement par les pouvoirs publics ne pourraient pas permettre d'anticiper ces crises locales en évitant d'alimenter la surproduction de logement dans les zones qui risquent l'isolement et qui ne parviendraient pas à instaurer des moyens alternatifs de mobilité. Faut-il aujourd'hui encore favoriser l'investissement des classes moyennes dans un habitat qui risque de perdre de sa valeur à l'horizon d'une vingtaine d'année ? La croissance de logements dans des zones qui risquent de connaître des déprises démographiques brutales aura des effets négatifs sur la valeur de tous les biens immobiliers. Réduire la voilure de la production de logement, en travaillant sur l'amélioration du parc plutôt que sur sa croissance, serait un moyen de tenir les prix à des seuils hauts. L'évolution vers ce genre d'organisation territoriale désigne deux catégories de zones éloignées : celles qui parviendraient à rester connectées à l'emploi via l'accès aux nœuds de mobilité (périmètre en vert) et les autres, c'est à dire les territoires pour lesquels les solutions à l'autosolisme ne seraient pas satisfaisantes.

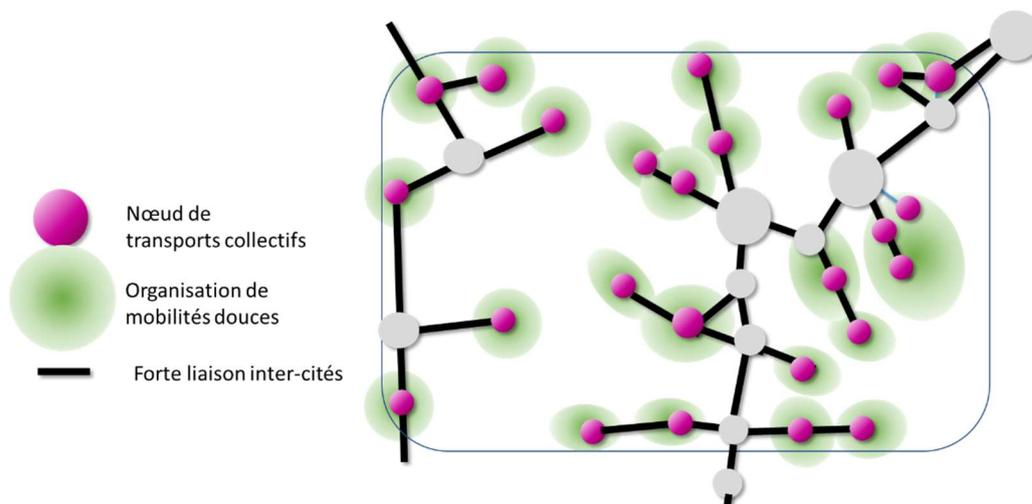
Figure 93 : Transition entre une armature par « aire d’influence » et une armature structurée autour d’une ligne de Transports partagés.



Dans les zones isolées, l'éloignement signifierait de plus en plus l'isolement. Des territoires considérés aujourd'hui comme péri-urbains pourraient devenir des territoires ruraux isolés comme il en existe déjà en Bourgogne-Franche-Comté, avec des conséquences sur la valeur des logements. La responsabilité des pouvoirs publics, exprimée par Gilles PINSON, consisterait à prendre en compte dès aujourd'hui ce risque via la régulation du droit à construire. Ce serait un enjeu de protection de l'épargne populaire en évitant de sur-construire dans des zones qui risquent de perdre de leur attrait résidentiel.

Figure 94 : Exemple d'armature « en arrêt de poisson » .

Conçue autour des liaisons de mobilités partagées, de nœuds d'accès aux transports et de périmètres locaux de mobilités douces.



9. Densifier les emplois dans des pôles de rééquilibrage choisis ?

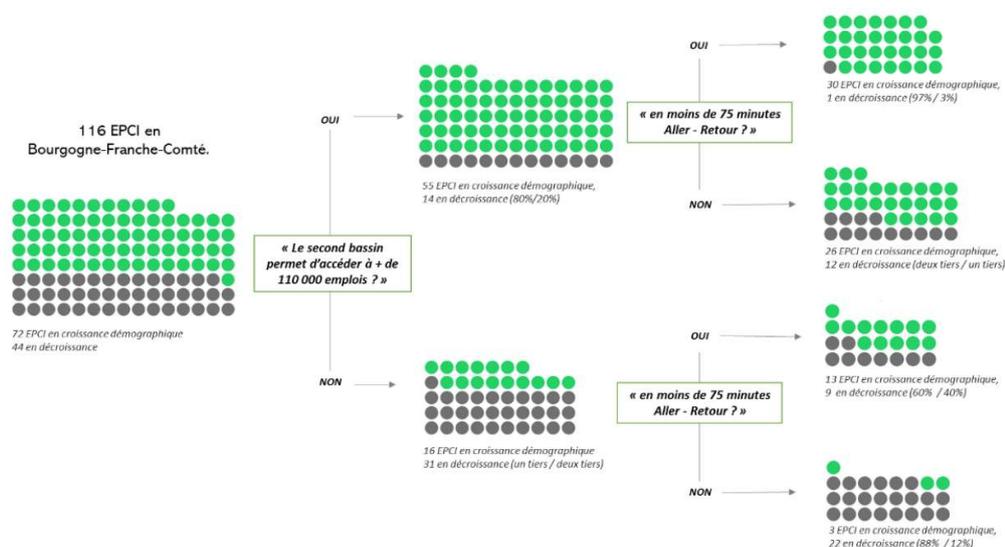
« Chaque EPCI devrait connaître et suivre l'évolution du nombre d'emplois accessibles dans son premier et son second bassin et les coûts d'accès (temps, argent). Cette observation constitue le point de départ à ses ambitions de développement : Avec beaucoup d'emplois accessibles à faible coûts de transport dans le second bassin, ses perspectives d'attirer des populations jeunes sont objectivement bien meilleures. »

Nouvelles Données 4. Conseil régional, 2022.

Il existe une forte corrélation entre le développement démographique d'un territoire et le nombre d'emplois accessibles facilement depuis ce territoire. L'enjeu du développement territorial n'est plus seulement de fournir un emploi à chaque habitant actif, mais plutôt de lui donner la possibilité, depuis chez lui, d'accéder à des opportunités nombreuses qui lui permettront de juguler la précarité des carrières, de se réorienter sans changer de logement ou qui offriront au conjoint du couple des possibilités équivalentes. L'analyse réalisée dans le cadre des Nouvelles Données 4 montrait une forte corrélation entre proximité des bassins d'emploi très denses et développement démographique.

Figure 95 : les conditions d'accès à l'emploi sont très corrélées aux dynamiques démographiques des EPCI.

Cf. Nouvelles Données 4 : Les zones Blanches de la croissance territoriale.

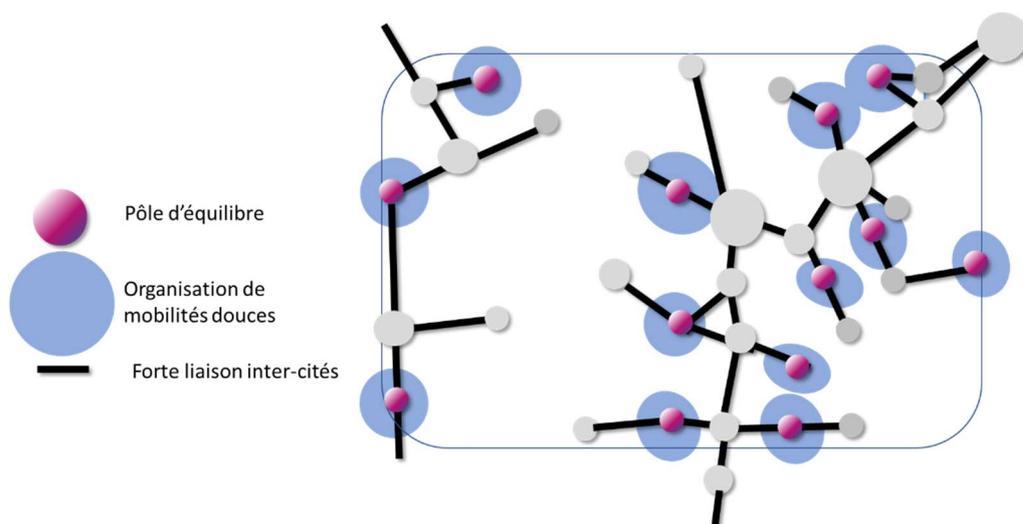


La conséquence de cette observation, c'est que le nombre d'emplois accessibles depuis chez soi, constitue vraisemblablement un déterminant solide du développement économique et démographique des territoires. Or avec la crise des transports, le risque est grand de voir des territoires connectés aujourd'hui à des bassins d'emploi importants, s'en éloigner à mesure que le coût d'accès aux actifs augmente (en dépenses avec les véhicules personnels ou en temps avec les modes partagés). La mutation vers une armature « en arrête de poissons » ne suffira pas. Une autre piste pourrait être suivie de façon complémentaire : rapprocher une partie des emplois urbains dans des pôles périphériques. La politique des pôles d'équilibre ou des villes médianes n'est pas nouvelle. Mais elle a jusqu'à présent été pensée pour résoudre les problèmes liés à la concentration urbaine (crise du logement, saturation des transports etc...). Il s'agit ici de la penser pour résoudre un problème différent : le risque d'aggravation de la crise des territoires éloignés de l'emploi.

L'objectif est d'identifier des points dans lesquels des services pourraient être déconcentrés de la Dorsale pour densifier l'emploi dans les pôles désignés, en frontière des territoires en décroissance de la région.

Figure 96 : Scénario d'armature en densifiant les pôles d'équilibre.

Cf. Nouvelles Données 4 : Les zones Blanches de la croissance territoriale.



10. Anticiper les nouvelles pressions urbaines et leurs conséquences ?

Autre conséquence possible de la crise qui risque de changer les transports quotidiens, le transfert volontaire ou contraint de populations vers les territoires denses en emploi. L'envie ou la nécessité d'accéder au travail sans recourir à la voiture individuelle peut déterminer une nouvelle pression résidentielle dans les territoires urbains et de proche banlieue, en particulier pour les ménages actifs les plus modestes. Suivant leur ampleur et leur vitesse d'exécution, ces dynamiques peuvent avoir des impacts importants sur les marchés locaux de l'immobilier : pression à la hausse dans les milieux urbains denses en emploi, risque de mal logement pour les plus modestes, gentrification des territoires avec un péri-urbain réservé aux télétravailleurs etc.

Ces dynamiques peuvent désigner des territoires gagnants (Pôle régionaux, urbains et médians, parce qu'ils concentrent des emplois et des services) et des territoires perdants (couronnes de pôles, rural à dominante relié en particulier) parce que les revenus de leurs habitants sont assis sur des mobilités quasi systématiques, individuelles, en voiture et coûteuses.

Reste qu'on ne connaît pas le rythme ni la taille des flux de nouveaux résidents qui viendront habiter dans les territoires les mieux dotés en emplois et services. Or ces deux indicateurs déterminent des conséquences concrètes pour les territoires d'arrivée : des masses rapides de résidents risquent de produire des effets immédiats sur les prix du logement en ville, avec des effets sur le mal logement des populations les plus pauvres, contraintes de rester à proximité des lieux d'emploi, mais rejetées des centres. Il est envisageable que certaines villes connaissent des crises du logement équivalentes à celles que les plus grandes villes ont connues dans les trente glorieuses et qui n'ont été résorbées qu'au prix de politiques de logement très ambitieuses (grands ensembles, ZUP...).

A minima, le rythme et l'importance des migrations résidentielles d'actifs vers les villes doit constituer un indicateur à surveiller de près tant les réponses données à ces problématiques sont longues à mettre en place.

11. Quels changements de politique opérer pour restaurer REELLEMENT les armatures locales ?

La défaillance des armatures locales au travers de la déprise relative des pôles qui les constituent met concrètement les acteurs publics au défi de peser sur un réel difficile à contrarier. Malgré la loi SRU en 2000, l'adoption de documents de planification qui affirment tous vouloir renforcer « les armatures », d'innombrables appels à projets dédiés à ce sujet (à commencer par les programmes FISAC dans les années 1990, jusqu'aux « Petites villes de demain » aujourd'hui), le phénomène n'a pas été endigué et semble même se généraliser (32 des 35 territoires qui couvrent la région ont vu leur armature s'affaiblir sur le reste du territoire entre 2008 et 2018).

- Certes, une partie de ce phénomène est liée à qu'on appelle la métropolisation. En particulier, il est avéré que beaucoup d'emplois de services se concentrent dans les plus grandes villes : commerce, banques, services de santé, éducation post bac...
- Certes, la crise des villes moyennes est liée à la crise du modèle économique sur lequel la plupart d'entre elles étaient assises : l'industrie.
- Mais une part significative du problème de déprise des villes moyennes est liée à la crise de leur fonction de « pôle », c'est-à-dire à leur capacité à concentrer une part significative de la population du territoire. Cette crise-là n'a rien à voir avec la métropolisation et la désindustrialisation : elle concerne les populations qui sont restées sur place.

A défaut d'infléchir la métropolisation (concentration des emplois) ou de rénover le modèle économique des villes moyennes (réparer la désindustrialisation), il est possible, à l'échelle locale de s'attaquer à la répartition des populations qui restent dans le territoire.

Pour cela, il faudrait ré-orienter massivement des actions dont les effets n'ont pas été démontrés lorsqu'ils interviennent seuls (rénovation de centre-ville, animations...) sur la question fondamentale de la localisation des logements à l'intérieur des bassins, au profit d'un parc rénové dans les villes centres. Ces programmes incluraient des questions aussi essentielles que l'accès direct de logements aux services et amèneraient aussi à questionner la localisation de ces services (pertinence des maisons médicales accessibles uniquement par voiture dans la périphérie des villes moyennes par exemple).

Développement, services et transitions : Préparer aujourd'hui les armatures de demain.

L'étude propose finalement de questionner les objectifs assignés aux armatures régionales et locales. Poursuivre un objectif de développement du territoire est un chemin parsemé d'embûches aujourd'hui parce que l'objectif mobilise directement ou de façon plus allusive, des concepts problématiques comme « métropolisation », « moteur territorial » ou « ruissellement », parce qu'il invoque des moyens d'action qui font moins la différence qu'avant (infrastructures de transport) et parce que certains de ces moyens viennent en contradiction d'autres objectifs de politique publique (concentrations des équipements vs égalité territoriale). Construire une armature avec la volonté prioritaire de libérer un « potentiel de développement » présente des risques, à commencer par celui de défendre des options inefficaces et clivantes dans l'ère des raretés.

Envisager deux armatures régionales. Face à ce premier défi, le même objectif peut être conservé à condition d'enrichir son approche, notamment en adoptant une armature économique distincte de l'armature de services : l'armature de service organise une hiérarchisation nécessaire des villes pour rationaliser et égaliser la satisfaction d'un besoin social (l'éducation de la maternelle à l'université par exemple). L'organisation territoriale de l'économie productive obéit moins à ce genre de modèle. Cela suppose de ne plus considérer la hiérarchie des armatures de service comme le modèle dans lequel viendrait automatiquement s'inscrire l'organisation productive de la région (avec les grandes villes au sommet). Enfin, il s'agira de questionner l'usage qu'on fait de l'idée de « hiérarchie urbaine » quand on parle d'économie de proximité. Au cours des dernières années, la concentration des services aux personnes dans les plus grandes villes de cette hiérarchie s'est largement réalisé aux dépens des villes plus petites qui tissaient l'armature du quotidien dans la région. La question ici est celle de l'équilibre à préserver à l'intérieur de la pyramide.

Priorités aux toiles locales. Les armatures locales sont le véritable point de faiblesse de l'organisation territoriale de la région. Ne pas agir prépare la région à des crises importantes à mesure que les conditions de vie rendent caduques les formes d'occupation du territoire héritées du XX^{ème} siècle. L'action publique s'est focalisée, non pas sur la répartition effective du parc de logement en accord avec les volontés affichées de restauration des polarités, mais sur des actions certes nécessaires mais

insuffisantes à traiter les causes structurelles de la crise des armatures du quotidien. Il faudra pour cela dépasser deux obstacles : le consensus local mortifère qui élude le problème et la culture de l'aménagement dont les outils restent ancrés dans l'idée de gérer les croissances.

Différencier les stratégies et développer de nouveaux outils de diagnostic. La profondeur de la dichotomie entre forme des armatures et conditions de vie au XXIème siècle dépend des territoires. Il faudra disposer des moyens de mesurer cet écart, notamment en développant de nouveaux indicateurs de pilotage des actions publiques, comme le bilan carbone d'une armature ou sa résilience à des augmentations de coût carburant.

Voir plus loin. L'étude s'inscrit dans cette perspective qui pousse les délais vers les temps longs (2050) et qui élargit les champs à prendre en compte en insistant sur la condition nécessaire que constitue des armatures de transition. Elle ne couvre évidemment pas tous les changements nécessaires. Une place plus importante aurait pu être donnée par exemple au développement rapide du télétravail et à son impact sur les mobilités, à la protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité... néanmoins, en questionnant l'armature sur les temps longs et sur des champs élargis, une autre forme de programme émerge peu à peu. Ce regard en profondeur dans le temps renouvelle l'intérêt que présente la Dorsale Rhin-Rhône, moins dans un objectif de développement que comme un outil de la transition territoriale, à condition de ne pas éluder l'importance des armatures locales. Il s'agit ensuite de chercher davantage à la relier au reste du territoire, à la fois en reconnaissant son caractère exceptionnel, mais sans mobiliser des mécanismes « magiques » qu'on peine à caractériser (« système », « moteur », « capacité d'entraînement »...).

Appréhender différemment la place des grandes villes. Concrètement, pour ce qui concerne le dessin de l'armature régionale, cette option pousserait à garder la dorsale comme dessin majeur et structurant dans la région, mais à ne pas concentrer les équipements et les emplois en son cœur. Il s'agirait au contraire de tenter de l'élargir, c'est-à-dire de renforcer les polarités d'équilibre à ses limites, afin de rapprocher les zones qui se développent, des populations des zones en déprise. Réinvestir d'une certaine façon le concept de « métropoles d'équilibres » à l'échelle régionale, en le travaillant dans une forme différente : il s'agirait d'explorer l'idée d'aménager un « couloir d'équilibre ». Il s'agirait aussi de concevoir des armatures inter-régionales aux frontières de la région pour s'occuper de l'organisation quotidienne de la vie de 33% de la population qui habite à 20 km d'une frontière régionale.

Annexes

EPCI constitutifs de la Dorsale dans la partie d'étude réalisée pr le Conseil régional.

epci	LIB_EPCI	EMPLOI TOTAL		POPULATION	
		Nb_emp_2008	Nb_emp_2018	2008	2018
24210041	0 Dijon Métropole	137 208	135 420	245 421	253 859
24250036	1 CA du Grand Besançon	93 800	93 915	189 545	194 382
20006564	7 CA Pays de Montbéliard Agglomération	65 893	57 392	142 472	140 002
24710058	9 CA Le Grand Chalon	54 317	53 923	112 441	113 869
20006905	2 CA Grand Belfort	46 822	44 697	103 057	103 016
20007030	8 CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	39 667	39 126	74 864	77 947
20001065	0 CA du Grand Dole	23 697	23 453	54 207	54 595
20000668	2 CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	25 801	26 001	52 267	51 395
20007089	4 CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	11 574	11 793	29 078	29 743
24900024	1 CC du Sud Territoire	6 004	5 213	23 644	23 579
20007090	2 CC Auxonne Pontailier Val de Saône	6 534	5 908	22 000	23 383
20000092	5 CC de la Plaine Dijonnaise	4 476	4 243	21 542	22 004
24700072	2 CC du Pays d'Héricourt	4 760	4 872	21 172	21 051
24700066	4 CC du Pays de Lure	6 876	7 093	18 998	19 616
20002307	5 CC du Pays de Maïche	5 159	4 661	17 511	18 604
24250444	7 CC du Doubs Baumoïis	5 045	5 296	15 742	15 991
20006954	0 CC Norge et Tille	2 357	2 382	14 955	15 968
20006829	4 CC des Deux Vallées Vertes	4 048	3 924	16 152	15 958
20006969	8 CC Mâconnais - Tournugeois	6 152	6 017	15 614	15 731
20006906	0 CC des Vosges du Sud	3 491	3 693	15 257	15 257
20004188	7 CC du Val Marnaysien	2 697	2 435	13 117	14 340
20004029	3 CC du Clunisois	5 133	4 871	13 480	13 915
24210015	4 CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	3 902	4 356	12 324	13 631
24700070	6 CC du Pays Riolois	2 153	2 611	10 968	12 818
20007282	5 CC Mirebellois et Fontenois	2 861	2 716	11 460	12 604
20004003	8 CC Saône Doubs Bresse	2 352	2 338	11 320	12 111
24700082	CC Rahin et Cherimont	2 168	2 031	11 799	11 856

1					
24390056					
0	CC Jura Nord	1 970	1 762	11 127	11 659
24710409					
4	CC Sud Côte Chalonnaise	2 685	2 569	11 287	11 480
24710376					
5	CC Entre Saône et Grosne	2 117	2 305	10 866	11 224
20003905					
5	CC Ouche et Montagne	2 025	2 149	10 249	10 812
20007120					
7	CC de Pouilly-en-Auxois/Bligny-sur-Ouche	2 781	2 803	8 397	8 569
20007164					
5	CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	2 484	2 401	7 776	8 020
24700071					
4	CC du Pays de Villersexel	2 073	1 642	7 855	7 856
20003906					
3	CC Forêts, Seine et Suzon	1 399	1 592	6 563	6 997
24700069					
8	CC des Monts de Gy	2 020	1 731	5 858	6 148
20007091					
0	CC Tille et Venelle	2 413	2 169	4 955	4 962
				1 375	1 404
		596 913	581 501	340	952

Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, Pôle Stratégie

Direction de la Prospective et des Démarches Partenariales

Rédacteurs : Jérôme BOLOT, Joseph COMPÉRAT, Chargé d'études et de Prospective

**RÉGION
BOURGOGNE
FRANÇHE
COMTÉ**



4, square Castan
CS 51857
25 031 BESANÇON CEDEX

0970289000
www.bourgognefranche-comte.fr

