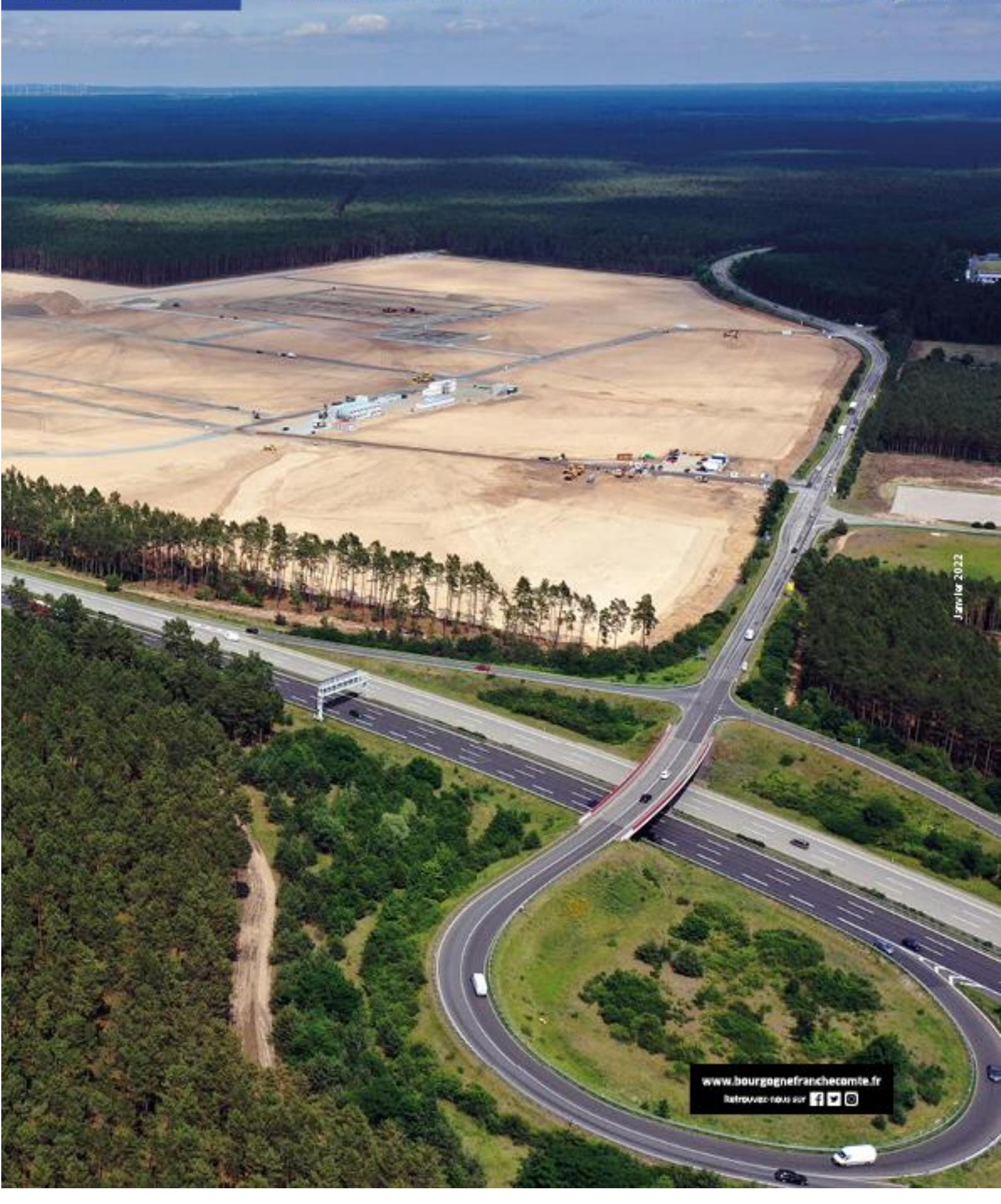


# LES « ZONES BLANCHES » DE LA CROISSANCE TERRITORIALE EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE





Direction de la Prospective et des Démarches Partenariales.

Collection « les Nouvelles Donnes » n°4

## Les « ZONES BLANCHES » de la croissance territoriale en Bourgogne-Franche-Comté

---

*Pourquoi 40 intercommunalités  
perdent des emplois et des habitants depuis 2008 ?*

Inclus :  
Entretiens avec Laurent Davezies et Benoît Couard.



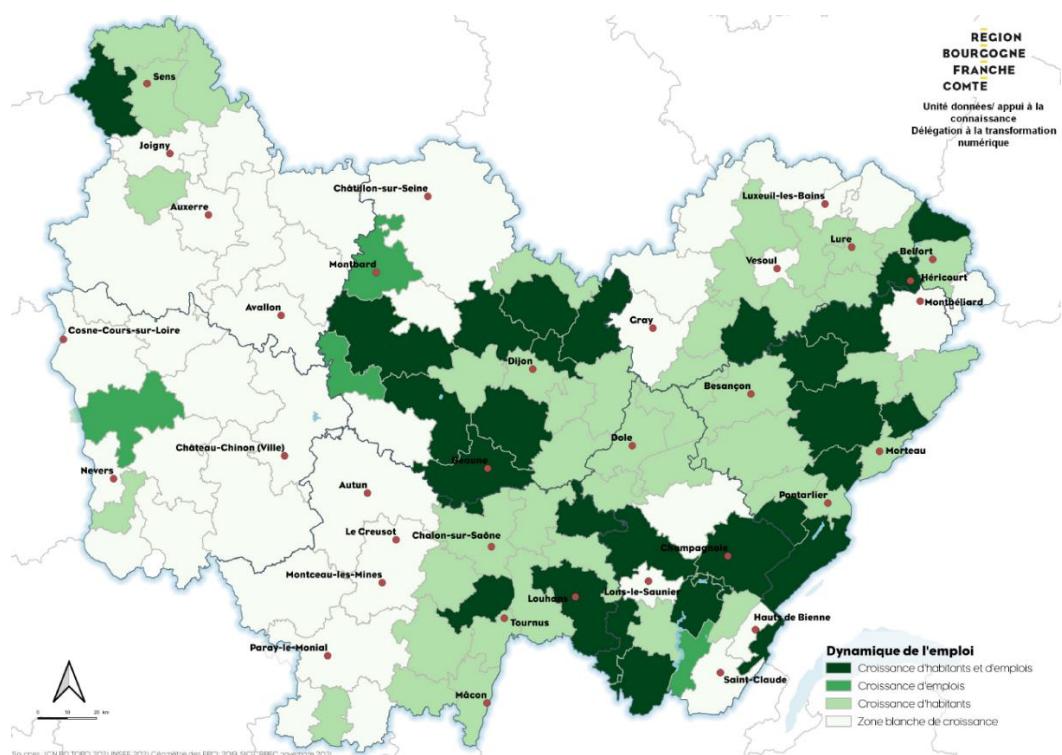
## Table des matières

RÉSUMÉ.....	9
AVANT PROPOS.....	15
INTRODUCTION : LES 4 NOUVELLES DONNES DES FRACTURES TERRITORIALES.....	23
<b>Partie 1, DESCRIPTION : 30 explications classiques passées au crible .....</b>	<b>45</b>
Explications géographiques : Rural en crise, urbain en croissance ? Pas si simple. .....	47
Explications démographiques : la population n'est pas très différente, mais les dynamiques le sont. .....	61
Explications par les revenus : les hab. ne sont pas plus pauvres, mais les sources de revenus sont différentes. ....	79
Explications par l'emploi local : Les emplois sont aussi nombreux, mais les emplois extérieurs sont plus rares. ....	94
Explications par les services : les carences ne sont pas spécifiques aux zones blanches.....	1257
Explications par la gestion locale : L'absence d'outils de planif. n'est pas corrélée aux zones Blanches.....	132
<b>Partie 2, DISCUSSIONS : Comment agir sur les zones blanches ? .....</b>	<b>149</b>
Entretien avec Laurent DAVEZIES.....	153
Entretien avec Benoît COQUARD, .....	159
PROPOSITIONS : 11 RECOMMANDATIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE. ....	169
ANNEXES.....	197



# 40 intercommunalités sont des « zone blanche » de la croissance territoriale en Bourgogne-Franche-Comté.

*Evolution de l'emploi 2008 – 2016 et de la population 2007 – 2017. Source Insee, exploitation Conseil régional, Service prospective*





## RÉSUMÉ

Pourquoi certains territoires connaissent-ils des croissances d'emploi et d'habitants alors que d'autres, parfois voisins, sont pris dans une trajectoire atone et même inverse (décroissance) ? Une multitude d'explications sont avancées sans qu'aucune ne fasse vraiment consensus<sup>1</sup>. Cette carence laisse souvent place à des récits qui « incriminent » les acteurs, avec d'un côté extrême du spectre, l'idée que si des territoires échappent à la croissance, c'est à la suite d'un abandon par les pouvoirs publics et par la concentration plus ou moins planifiée de l'emploi dans les grandes villes<sup>2</sup> et de l'autre côté, l'incapacité des acteurs locaux à inventer leur développement sur place, en partant d'un principe tout aussi simple : ceux qui réussissent sont ceux qui cultivent les recettes de la coopération<sup>3</sup>. D'un côté, la faute aux institutions, la faute aux métropoles, la faute à la mondialisation, de l'autre, la faute aux habitudes locales trop peu innovantes, aux habitants qui se replieraient sur eux-mêmes et aux « forces vives » des territoires qui ne sauraient pas travailler ensemble pour l'intérêt général. Entre les deux, cinquante nuances d'incriminations à peine voilées.

L'étude propose un pas de côté par rapport à ces récits incriminants. Elle clarifie d'abord l'objet en repartant des chiffres sans se focaliser sur une catégorie de territoire prédéfinie comme « rural », « industriel » ou « périphérique ». Il s'agit de distinguer les intercommunalités vraiment concernées, sur la base de critères simples et objectifs, directement inspirés par le travail du sociologue B. Coquard<sup>4</sup> qui est interviewé en partie 2. Il s'agit ensuite d'observer les typologies d'habitants et d'emploi qui sont en baisse et de regarder si ces pertes sont corrélées aux arguments courants (raréfaction de l'emploi sur place, pauvreté des habitants, ruralité, sous-équipement, faible connexion des entreprises à la mondialisation...). A l'issue de ce travail descriptif qui passe au crible une trentaine d'indicateurs couramment invoqués, une autre approche du problème émerge peu à peu. Elle distingue en particulier des mécaniques

---

<sup>1</sup> Denis Carré, Nadine Levratto, Philippe Frochain, l'étonnante disparité des territoires industriels. Les synthèses de La Fabrique. Numéro 27 – Novembre 2019.

<sup>2</sup> Incluant le succès de certaines analyses comme celle de la France Périphérique de Christophe GUILUY.

<sup>3</sup> Réf dans le texte.

<sup>4</sup> B. Coquard. Ceux qui restent. La découverte 2019.

lourdes qui s'articulent entre elles dans les zones blanches de la croissance territoriale :

**La première de ces mécaniques, c'est le ralentissement général des croissances de l'emploi et de la population en France.** Ce ralentissement est ancien et il n'est pas conjoncturel : faiblesses démographiques, croissance économique molle depuis les années 1980, mais aussi nécessité croissante de réduire l'impact carbone, la consommation énergétique, l'artificialisation et la dégradation de la biodiversité. Tout ce contexte a fait basculer la société de croissance dans ce qu'on qualifie aujourd'hui « d'ère des raretés »<sup>5</sup>. Seulement, ce qu'on commence à mesurer, c'est que ces ralentissements n'ont pas été homogènes sur le territoire régional. Ici comme ailleurs, gérer la pénurie ne crée pas d'homogénéité mais au contraire exacerbe aussi les écarts. Les raretés ont multiplié les concurrences locales à mesure que les flux de l'extérieur s'amenuisaient. Ces concurrences sur les pénuries qui se jouent quasiment dans des jeux à somme nulles au plan régional (pas plus d'emplois et pas plus d'habitants), produisent quelques gagnants et pas mal de perdants. Par exemple, les dynamiques de croissance fondées sur l'arrivée de nouveaux arrivants de loin (immigration notamment) ont principalement été remplacées par des dynamiques fondées sur l'arrivée d'habitants de territoires voisins. Les territoires en zone blanche se comptent parmi les perdants de l'exacerbation de ces concurrences locales au temps des raretés.

**La deuxième mécanique lourde est spécifique aux zones blanches de la croissance, c'est le cumul de handicaps** au regard des deux mutations qui traversent actuellement le monde économique, avec d'un côté l'interminable crise de l'emploi industriel et agricole connecté aux chaines de valeur mondiales (60% des pertes d'emplois dans les zones blanches) et de l'autre le surgissement de nouvelles formes de division du travail dans l'économie de proximité, que la crise du COVID a encore accéléré (uberisation, automatisation, délocalisations des fonctions support). Sur le plan économique, les zones blanches subissent encore la mutation de l'ancienne économie industrielle et agricole et déjà la révolution des biens et des services locaux, sans jamais parvenir à compenser les pertes de l'une avec les gains de l'autre. Ailleurs, certains territoires tirent bien profit du jeu de compensation

---

<sup>5</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Dujardin. Faire région, Faire France, quand la région planifie. 2021.P 210.

des dynamiques économiques en gagnant sur un des deux tableaux. Cette lecture jette une autre lumière sur les causes du problème des zones blanches<sup>6</sup> : l'absence de croissance n'est pas ici un accident inexplicable et encore moins un problème facilement imputable à tel ou tel responsable, mais d'abord le fruit d'un handicap structurel, lié à des mutations profondes de l'économie et aux caractéristiques du territoires.

Le phénomène d'inadaptation structurelle d'un territoire à de nouvelles donnes de croissance n'est pas nouveau. Au moment de l'avènement la révolution industrielle, les cités italiennes qui avaient dominé l'économie européenne pendant plusieurs siècles ont décroché sur le nord de l'Europe. Pour expliquer cette relégation, les historiens ont étudié le poids des handicaps nouveaux dans un contexte qui avait changé (P. Bairoch 1997). A leur échelle, les zones blanches subissent aujourd'hui des difficultés d'adaptation aux nouvelles donnes du développement économique et de l'attractivité démographique, comme les grandes villes marchandes du Nord de l'Italie en ont connu à une autre époque : dans un nouveau contexte, leurs caractéristiques constituent des handicaps davantage que des atouts.

### **La barre des 110 000 emplois accessibles depuis un EPCI : l'hypothèse d'un seuil critique de l'attractivité résidentielle sur les actifs.**

En questionnant les points communs des territoires en zone blanche, l'étude propose une troisième hypothèse de handicap, articulée au deux précédentes. Elle est assise sur une remarque contextuelle : l'économie qui se développe aujourd'hui est moins consommatrice de main d'œuvre industrielle et agricole de faible qualification, plus tournée vers les services qualifiés qu'on développe en ville, avec une plus grande précarité des carrières (multiplication par 4 des taux de « turn over » sur les emplois en 30 ans). Comme la révolution industrielle qui portait l'aire des croissances et le salariat avant elle, ces nouvelles donnes économiques avantagent des territoires différents. La différence essentielle, c'est le nombre d'emplois accessibles depuis le domicile de l'actif, y compris en consentant à des trajets de plus en plus longs. L'étude

---

<sup>6</sup> Comme d'ailleurs elle bouscule aussi l'idée que les « métropoles » auraient gagné en emploi et en population parce qu'elles seraient mieux connectées à la mondialisation. En réalité les métropoles régionales ont objectivement maximisé les gains rendus possibles par la mutation de l'économie des biens et services et ne réalisent que très rarement des gains d'emplois dans l'économie de la mondialisation. Par ailleurs elles font figure de gagnant du jeu à somme nulle dans l'ère des raretés (populations et emplois concernés).

montre qu'en Bourgogne-France-Comté, les EPCI en zone blanche ont en commun d'accéder en moyenne à 30% d'emplois en moins au prix de 20% de déplacements en plus. Encore plus concrètement : si le territoire permet d'accéder à moins de 110 000 emplois, il a 60% de chances d'être en zone blanche. Au-delà de 110 000 emplois ce chiffre tombe à 14%. Les choses s'expliquent assez facilement : dans un contexte de ruptures fréquentes de carrières, avec des couples biactifs et qualifiés qui sont de plus en plus nombreux, un territoire qui offre des possibilités de rebonds professionnels plus faciles sans déménager, est plus attractif. Le différentiel d'attractivité des zones blanches se mesure en particulier sur les jeunes diplômés et sur les jeunes femmes actives après leurs études en particulier. Le handicap de distance aux emplois qui génère ensuite un cercle vicieux de décroissance qui pèse sur l'économie de proximité (moins d'actifs, moins de consommateurs, moins d'emplois de proximité...). Ce que nous pourrions appeler la « tyrannie de la distance à l'emploi » est bien ici un problème structurel lié aux nouvelles donnes du marché de l'emploi qui ne dépend manifestement pas d'une carence de gouvernance ou d'une absence de coopération locale (la faute aux « forces vives »). C'est un phénomène structurel lourd<sup>7</sup>.

## **Il faut adopter un nouveau récit et ouvrir de nouvelles pistes d'action publique.**

Le propos défendu replace les crises locales dans les mutations du monde (les « nouvelles donnes »). Ces mutations expliquent des choses que les incriminations redondantes échouent à traduire. Les déterminants de la crise n'en sont pas moins graves mais ce récit force à se poser d'autres questions : On ne résout pas de la même façon un problème d'abandon cynique par les pouvoirs public (ou un manque de coopération locale et d'esprit d'innovation) et un handicap territorial structurel. Il ne s'agirait donc pas d'invoquer la nécessité d'un retour à l'égalité territoriale contre un « abandon » qui serait volontaire. Il ne suffirait pas non plus de « décrasser » les habitudes conservatrices des élites locales en les plongeant dans le grand bain d'une innovation à laquelle ils seraient réticents, à grand coup d'appels à projets.

---

<sup>7</sup> Michel Grossetti L'attractivité, un mythe de l'action publique territoriale - 17 janvier 2022. Revue Métropolitiques.

Comprendre que les zones blanches de la croissance territoriale souffrent de plusieurs handicaps qui s'articulent, permet de questionner l'ordre des priorités pour l'action publique et en particulier de minorer l'intérêt concret des traitements superficiels et court-termistes. Aujourd'hui, des dynamiques structurelles concentrent les emplois et creusent tendanciellement les fractures démographiques au bénéfice d'une minorité de territoires. Le constat simple et robuste de l'importance des dynamiques structurelles questionne les moyens de les réguler « pour de vrai ». Les dernières années, nourries par une analyse par incrimination des « forces vives », avaient vu se développer des modes d'intervention fondés sur le management de l'innovation locale. Ces méthodes ont bien sûr leur valeur en termes de modernisation et de libertés locales. Mais elles échouent à peser sur la régulation des concurrences territoriales en temps de pénurie. Au contraire même, elles les exacerbant. Le débat entre développement et libertés locales d'un côté et régulation des dynamiques structurelles au nom de l'équilibre territorial doit être posé (à nouveau). La problématique des zones blanches, considérées comme les dégâts collatéraux de la nouvelle ère des raretés remet cette question sur la table de façon explicite. C'est d'ailleurs ce que fait Laurent Davezies dans l'Interview qui est donnée en fin d'étude. Enfin et de façon plus optimiste, considérer l'existence de zones blanches comme le fruit de mutations lourdes du contexte socio-économique, c'est ouvrir une porte sur d'autres scénarios de développement. Les choses ne sont pas figées. C'est déjà le cas pour ce qui concerne l'emploi, qui continue à se précariser mais qui semble s'ouvrir à une nouvelle révolution de distance (télétravail). Les mutations du transport quotidiens des actifs peuvent changer la donne (co-voiturage). C'est aussi une question posée par la réorganisation des chaînes de valeur mondiales sous l'effet croisé des crises environnementales, sanitaires et géopolitiques (du village global à des blocs continentaux). C'est enfin le défi que pose la transition écologique. Dans ce nouveau contexte, d'autres qualités territoriales seront mises en concurrence. Des critères de choix qui peuvent avantager de nouveaux types de territoires. La fin de l'Histoire n'est pas écrite.



# AVANT PROPOS

## Les « zones blanches » : l'autre Bourgogne-Franche-Comté.

*On commente beaucoup la faiblesse des dynamiques démographiques de la région, sans souligner que cette faiblesse est concentrée dans une partie de la région. L'intégralité des pertes démographiques et 78% des pertes d'emploi sont le fait d'un tiers des EPCI (40 sur 116).*

*Plus d'un million d'habitants de la région résident dans un des 40 EPCI qui ont perdu à la fois de la population et des emplois depuis la crise de 2008. La Bourgogne-Franche-Comté compte près de 2,9 M d'habitants. C'est donc un tiers de la population régionale qui habite l'une des zones blanches. Dans 90% des cas, les pertes d'habitants ont commencé bien avant 2008 et si les projections démographiques dérivées des travaux de l'Insee se confirment, il est envisageable que le chiffre augmente à l'avenir pour s'approcher de la moitié des EPCI dans la région. Dans sa dimension démographique au moins (perte d'habitants), le phénomène des zones blanches est significatif et il s'inscrit d'évidence dans les temps longs.*

*Qu'y-a-t-il de nouveau ? Après tout, il a toujours existé des territoires qui perdaient des emplois et des habitants, il suffit de se rappeler les questions posées lors de la précédente période de rupture, au moment de la mécanisation de l'agriculture avec l'exode rural qui s'en est suivi. Aujourd'hui la crise n'est pas celle du modèle de l'économie agricole au profit de l'industrie des villes, mais la*

*transformation, à son tour, de l'économie industrielle des villes moyennes au profit d'une organisation différente de la société et de la géographie. Le problème c'est que ce dernier épisode bouscule notre approche précédente des crises : Jusqu'aux années 1980 dans le contexte d'une intégration progressive des territoires dans la France industrielle, le faible dynamisme d'emploi et de population était considéré comme l'expression d'un retard d'intégration. Dans l'optimisme du développement industriel, tous les territoires semblaient appelés à se développer en occupant un rôle dans l'organisation d'une sorte d'usine nationale (P. Estèbe : « égalité des places »). Pour trouver cette place, on pouvait s'appuyer sur l'avantage comparatif que constituaient les faibles coûts de main d'œuvre, juguler l'isolement logistique (par le « désenclavement » grâce aux infrastructures) et moderniser les compétences (par la formation). Dans les faits, les efforts en matière de modernisation du territoire (train, autoroutes, fibre...) et d'allongement de la durée des études ont été spectaculaires partout en France et ont créé les conditions de l'industrialisation dans les zones les plus reculées du pays. La croissance économique, parce qu'elle était industrielle et manquait de main d'œuvre, était partageuse pour les territoires et généreuse pour ses actifs par rapport à l'artisanat ou l'agriculture (statuts, salaires). Le problème aujourd'hui, c'est qu'à mesure que le modèle industriel s'essouffle, les dynamiques territoriales prennent des formes plus complexes et produisent des concentrations. Comme le résume lapidairement L. Davezies : « C'est l'inégalité socio-économique entre les territoires qui était alors le meilleur remède à l'inégalité de développement. La croissance allait à la pauvreté. C'est aujourd'hui l'inverse : la croissance va désormais à la richesse »<sup>8</sup>. La civilisation dite « post industrielle » rebat donc les cartes de la géographie économique et périme les outils que l'action publique mobilisait à destination des territoires peu dynamiques. Au lieu de s'étaler en bassins comme il le faisait pendant l'ère industrielle, l'emploi se polarise en obéissant à une loi de concentration. Le récit traditionnel du rattrapage inexorable de zones « enclavées » grâce à une action publique généreuse en infrastructures est bousculé par le surgissement des concentrations d'emploi et l'apparition de poches nouvelles de récession dans les anciens territoires de la croissance : les zones blanches.*

---

<sup>8</sup> L. Davezies, « l'Etat a toujours soutenu ses territoires ». La république des idées, Seuil 2021.

*Cette situation inédite questionne frontalement l'ambition d'un développement solidaire des territoires dans la région : Est-ce que c'est encore possible de défendre l'égalité territoriale ? Comment faire en effet ? La croissance n'est pas homogène et nos outils sont périmés<sup>9</sup>. L'ambition d'égalité territoriale paraît soudainement fragile, voire illusoire. Devrions-nous par réalisme renoncer à « développer » un tiers (et demain presque la moitié) des EPCI ? Faudra-t-il concentrer les espoirs dans une sélection resserrée de zones de développement en espérant un entraînement vers les autres ? Entre l'incantation manifestement illusoire de la « croissance partout » et le renoncement au développement solidaire des territoires, existe-t-il une troisième voie pragmatique et ambitieuse qui prendrait à la fois en compte les handicaps structurels des zones blanches mais qui ne renoncerait pas pour autant à construire un développement solidaire ? Quitte à pousser les murs de l'action publique au-delà des recettes d'hier et à dépasser les seuls objectifs quantitatifs. Le débat est brûlant parce qu'il questionne l'abandon de plusieurs réflexes et de quelques illusions sur les perspectives de croissance quantitatives dans tous les territoires. Mais quel habitant est dupe des promesses de retour à la croissance démographique quand le pic de population dans certains EPCI date de plus de 50 ans ? Ne voudrait-il pas mieux construire et promouvoir un nouveau récit du développement, ancré dans la réalité des difficultés éprouvées par les populations, mais rénové dans ses explications et modernisé dans ses moyens d'agir ? Ce nouveau volume des « nouvelles donnes territoriales » propose de faire le point sur les dynamiques qui traversent les territoires aujourd'hui en panne, pour comprendre la nature précise de la rupture. Il s'agit de rassembler des connaissances nouvelles, acquises avec les partenaires régionaux et universitaires de la Stratégie Régionale de la Connaissance, de préciser le diagnostic, de mobiliser les interprétations récentes et de questionner l'impact de la crise sanitaire, de projeter cette tendance sur l'avenir. Il s'agit de distinguer si le problème est temporaire ou durable, si le ratrappage est possible et si les récits émergents peuvent combler le vide et recouvrir une dimension à la fois concrète et mobilisatrice sur le million d'habitants concerné. A la fin, le diagnostic approfondi doit permettre d'ouvrir collectivement un débat sur les nouveaux champs d'actions publiques dans ces territoires.*

---

<sup>9</sup> Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ? | octobre 2017 | CESER Bourgogne Franche-Comté

*Une dernière remarque. Ce travail met beaucoup en jeu la piste des déterminants économiques profonds, c'est-à-dire hérités de mutations structurelles. Il s'agit d'un point établi *a posteriori* sur la base des données travaillées et à la suite des échanges avec des universitaires. Il ne s'agissait pas d'un *a priori*, mais d'un constat posé à la fin de l'analyse : Sur les temps longs, les dynamiques démographiques dans les territoires apparaissent comme intimement liées au destin économique de ces territoires, c'est-à-dire à la place qu'ils occupent dans la nouvelle organisation des chaînes de valeur mondiales et dans l'approvisionnement des populations en biens et services de proximité. Ce fil d'explication est évidemment discutable, mais il apparaît d'ores et déjà plus robuste que les explications couramment mobilisées : théorie de l'accident, manque de coopération des acteurs, abandon par les pouvoirs publics etc...*

# Principales données mobilisées

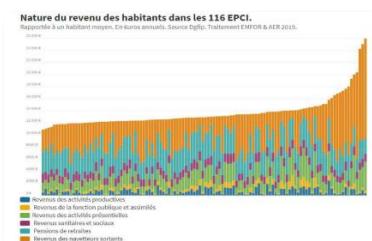
## *Démographie / EPCI*

Insee. RGP. Dossier Complet 14.01. 2021



## *Revenus / EPCI*

EMFOR-AER 2020. Source DGFIP 2016. Il s'agit de la mesure de 100% des revenus perçus par 100% des habitants dans chaque EPCI de la région. La Bourgogne-Franche-Comté mets ces données à disposition des territoires, selon une méthode homogène.



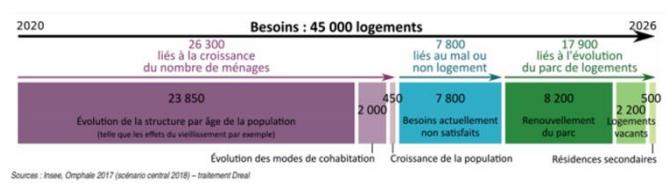
## *Emplois / EPCI*

Insee et Conseil régional de Bourgogne-Franche – Comté 2020. Source RGP 2016. Il s'agit d'une décomposition des emplois de chaque EPCI selon la taille de leur marché (de proximité aux marchés du monde)



## *Logement / EPCI*

Dreal et Insee 2020.  
Source RGP 2016.



# Principaux ouvrages et articles utilisés en référence dans ce travail

## *L'emploi et le territoire*



Thomas Delmotte, Francis Kramatz, Benoit Schmutz. *Presses de Science-Po*. 2021. *Analyse des déterminants de l'évolution de l'emploi dans les territoires au cours des 30 dernières années et recension critique des politiques publiques*.

## *La nouvelle question territoriale*



Thierry Pech, Laurent Davezies. *Terra Nova* 2014. Cet article traite de l'impact de la concentration métropolitaine de l'économie sur les problématiques d'inégalités dans les territoires et sur les politiques publiques.

## *Pour un nouveau récit territorial*



Olivier Bouba-Olga. *Les conférences POPSU* 2019. Olivier Bouba-Olga aborde l'importance des représentations populaires dans les problématiques de développement et plaide pour des récits de développement plus proches des spécificités territoriales.

## *Sociologie historique du capitalisme*

Pierre François, Claire Lemercier. *La découverte* 2020. Travail sur les temps longs et description des mutations de l'économie en 3 grandes périodes : l'âge des marchands, l'âge de l'usine et l'âge des intermédiaires depuis les années 1980. Le texte aborde de façon minutieuse les différences d'une époque à l'autre et en particulier la nature des ruptures intervenues depuis les années 1980 dans le marché de l'emploi.







# INTRODUCTION

## LES 4 NOUVELLES DONNES DES FRACTURES TERRITORIALES

**La crise des zones blanches de la croissance territoriale s'inscrit dans un nouveau contexte. Ce contexte met en échec les explications courantes du retard des pannes de développement dans certains territoires.**

La lecture de cet ouvrage s'accompagne d'une prévention. Vouloir comprendre ce qui se cache derrière les pannes de développement dans certains territoires est un exercice délicat parce que le phénomène est toujours en cours, qu'il perdure et qu'il s'étend sur le territoire. Personne ne peut prédire avec certitude son épuisement. Cela complique la tâche de ceux qui veulent comprendre et agir sur le réel tel qu'il advient, au moment où il « cogne ». Le risque c'est de vouloir comprendre trop tôt et trop vite. Donc de se tromper sur les causes de la panne. Caractériser le phénomène de territoires qui perdent des habitants et des emplois aujourd'hui c'est travailler sur des données récentes et incomplètes, avec des analyses plus précaires et plus contestées, parfois au milieu de polémiques qui n'ont pas rendu leur derniers arbitrages (« ruissellement », « métropolisation », « France périphérique »...). L'autre fragilité de la démarche provient de l'attention portée à des récessions territoriales qui pourraient n'être que des épisodes temporaires et des situations isolées. Il pourrait être reproché à ce travail de générer un effet de masse en agrégeant une multitude de situations qui sont différentes en réalité.

Sans négliger ces risques et en les gardant toujours en tête, il semble néanmoins que le temps est venu de s'arrêter et de questionner différemment le phénomène des zones blanches de la croissance territoriale. Parce qu'ils sont de plus en plus nombreux et parce que le sujet des fractures territoriales est revenu sur le devant de la scène au cours des dernières années, soit dans l'actualité (Gilets jaunes), soit dans l'analyse (sous la plume de J. FOURQUET notamment<sup>10</sup>). Mais surtout parce que les mécanismes qui produisaient le développement territorial semblent avoir changé radicalement de nature.

---

<sup>10</sup> J. Fourquet, *l'archipel français*, Seuil. 2019.

Comme beaucoup de nos certitudes, notre façon de comprendre l'inégalité du développement économique et démographique dans les territoires doit être régulièrement questionnée, voire mise à jour. Ce questionnement critique est la raison d'être de cette collection intitulée « les nouvelles donnes territoriales ». Il est ici proposé au lecteur de questionner la crise des territoires en panne dans les temps longs, en s'appuyant sur des travaux récents en matière d'histoire économique qui font voir le temps présent avec davantage de recul<sup>11</sup>. En l'occurrence, 4 éléments de contexte semblent avoir déterminé le changement des règles du développement. La raréfaction générale de la croissance économique et démographique, la concentration des emplois dans quelques pôles, l'intensification des concurrences de voisinage et la précarisation des carrières.

---

<sup>11</sup> Sur le renouveau de l'histoire économique, de la place des temps longs et des ruptures récentes voir Barreyre N. et Blin A. , « A la redécouverte du capitalisme américain », Revue d'Histoire du XIXèmeS., n°(', 2017, P. 135 - 148

## Nouvelle Donne n°1 : nous sommes entrés dans l'aire des croissances rares

*« 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 »*<sup>12</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Dujardin.

Développer un territoire, ce n'est pas seulement « combler un retard ». Il peut y avoir d'autres raisons que le retard à l'absence de croissance. Il existe au moins une raison valable de questionner la « théorie de l'accident » pour expliquer les zones blanches : l'idée de l'accident est intimement liée à la certitude que nous vivons dans une période de développement continu et partagé. La normalité ce serait la croissance des emplois et des habitants partout. L'absence de croissance serait une anomalie temporaire ou locale. Certes, en temps de croissance générale et partagée, un territoire qui ne se développe pas est soit un territoire « en retard », soit un territoire qui a subi un accident. Dans tous les cas, développer c'est « rattraper ». En témoigne les noms dont se dote l'action publique en cas de coup dur : « redressement productif », « ré-industrialisation », « politique de relocalisation », « programme de revitalisation ». La panne de développement serait une situation à la fois rare (les territoires en crise ne seraient pas majoritaires), temporaire (« c'est un passage ») et singulières (différentes les unes des autres). Dans le cas d'un accident, personne ne doute d'un retour possible à la croissance locale, c'est juste une question de moyens. Le problème aujourd'hui c'est que les zones blanches ne sont manifestement ni rares ni temporaires. En Bourgogne-Franche-Comté, elles sont nombreuses et elles durent. Peut-on alors sérieusement continuer à soutenir la théorie de l'accident et la perspective inexorable d'un rattrapage ? Un accident qui se reproduit et se multiplie au point de concerner un tiers des EPCI d'une région est-il encore un accident ? Le moment est venu de chercher les causes communes à la production d'un résultat identique. Le contraire d'un accident en somme. C'est bien ici une première rupture que nous questionnons. Et cette première rupture concerne directement l'idée selon laquelle la croissance dans un territoire serait l'état normal des dynamiques démographiques et de l'emploi. La vérité douloureuse, c'est que les croissances d'emploi et de populations sont devenues rares. Cette idée bouscule à la fois la façon de penser la crise des territoires (diagnostic) et les moyens mobilisés pour la juguler (thérapie). L'action publique aborde trop les crises comme une étape dans un processus

---

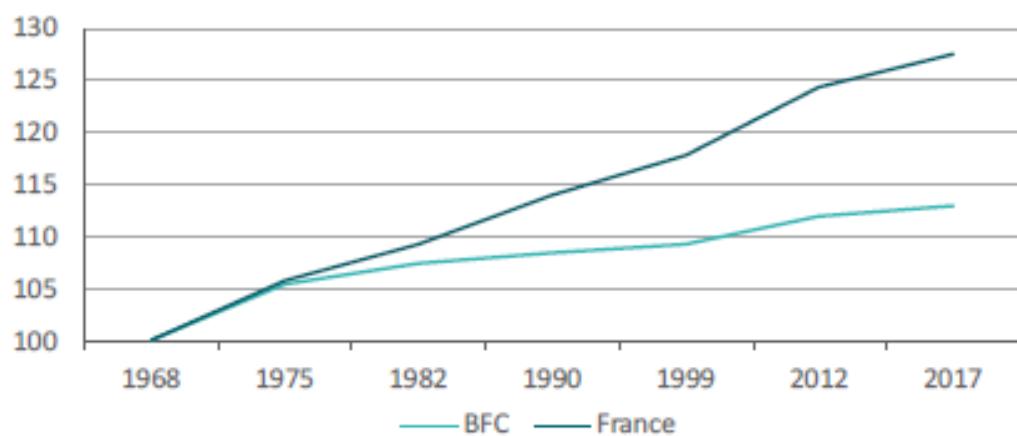
<sup>12</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Dujardin. Faire région, Faire France, quand la région planifie. 2021. P 210.

long de développement et parie sur un retour à la normale. Or le nœud du problème, c'est qu'il est probable que nous soyons entrés dans le temps des limites et de la rareté :

Sur le plan démographique d'abord : Nos références doivent être mises à jour. En termes de croissance démographique, la région a ralenti depuis les années 1970 au point d'atteindre un seuil de stabilité voire de recul. Aujourd'hui, l'Insee estime que les naissances ne compensent plus les décès (cf. nouvelles Donnes Vol.1). Avec ce solde naturel en berne, le destin démographique des territoires de la région repose aujourd'hui sur l'arrivée de populations extérieures, dont le nombre devrait en toute logique devenir supérieur aux départs. Et demain ? Les espoirs que les élus locaux expriment dans les documents d'orientations comme les SCOT, sont parfois conformes à la situation des années passées mais souvent très éloignés de celle qu'on peut attendre dans les années à venir, telles que les travaux réalisés par l'Insee dans ses projections le laissent entrevoir. Au total, 61 des 116 EPCI connaîtraient des baisses démographiques à l'horizon 2050.

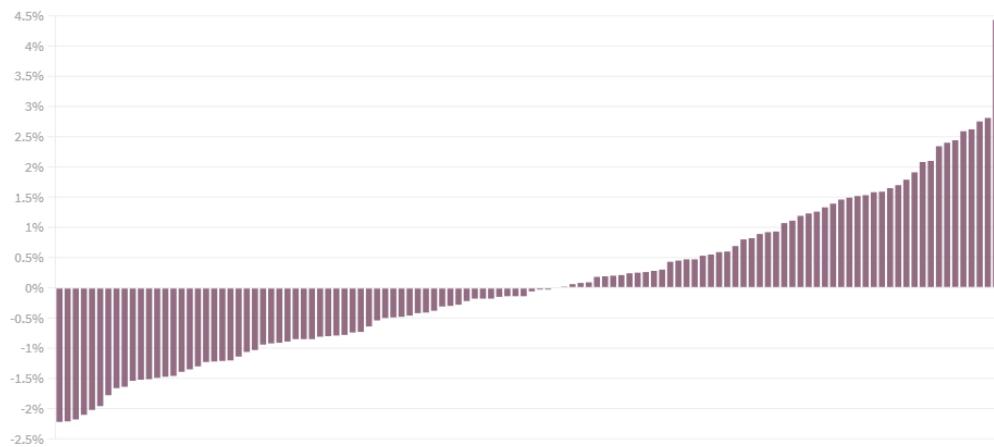
**Figure 1 : Evolution de la population depuis 1968 en Bourgogne-Franche-Comté**

Base 100 en 1968. Source Insee, RGP



**Figure 2 : Evolution (en %) de la population entre 2017 et 2050 dans les 116 EPCI de Bourgogne – Franche – Comté**

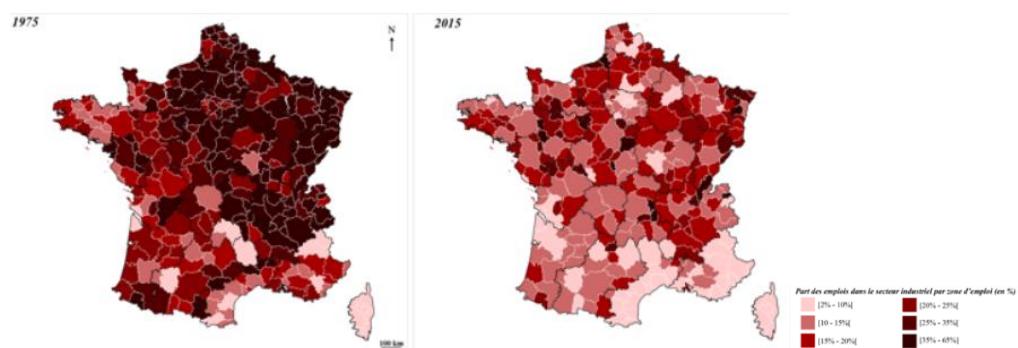
Source : Estimation région, service prospective à partir des travaux Insee OMPHALE.



Sur le plan de l'emploi ensuite : les 20 à 30 dernières années n'ont pas été le prolongement de la dynamique de l'après-guerre non plus. D'abord sur un plan général, ce qui avait produit la croissance de l'économie industrielle (consommation des ménages, usage exponentiel des ressources naturelles et gains de productivité par la mécanisation de la production et des transports) s'est enrayé. Ensuite au plan local, la crise industrielle a particulièrement touché la main d'œuvre de notre région.

**Figure 3 : Part des emplois industriels dans le total des emplois. 1975 – 2019. 2015**

Source Insee Trendeo, lien en bas de page 13.



<sup>13</sup> <https://www.laboratoireterritorial.fr/renaissance-industrielle-et-territoires-quels-leviers-dactions/>

Retrouverons-nous des rythmes de croissance soutenus dans l'emploi ? Le déterminant démographique pèse lourdement avec une population active régionale qui plafonne, les crises sanitaires et diplomatiques ont introduit aussi une forte dose d'incertitude. Enfin pour l'avenir à plus long terme, les enjeux d'automatisation dans le secteur des services pèsent aussi sur l'emploi.

Sur la façon d'agir enfin (éloge de la diversité) : Le présupposé de croissance<sup>14</sup> induit un parti pris en termes de politique publique. Puisque le développement est un état normal dans un territoire et la zone blanche un état accidentel voire anormal, on polarise l'attention sur les recettes de ceux qui se développent en considérant leurs moyens comme reproductibles et on néglige l'analyse des causes profondes dans les zones blanches. D'où la promotion d'une action publique en « recettes gagnantes ». La logique est simple : certains territoires auraient trouvé les clés d'un développement qui reste accessible à tous (coopération entre institution et société civile, spécialisations industrielles, métropolisation, effets d'agglomération...). L'avenir des territoires en crise consisterait à mettre en œuvre ces formules. Deux possibilités : le mimétisme ou l'entraînement.

**Le mimétisme** : il s'agirait d'appliquer les mêmes recettes que ceux qui réussissent. La métropolisation des capitales régionales à partir de l'hypothèse de la reproductibilité des effets d'agglomération contenue dans la loi NOTRÉ relève de cette logique. Le Ceser Bourgogne – Franche – Comté a rendu un avis sur les dynamiques territoriales et les difficultés que posent les stratégies mimétiques en 2017. C'est aussi l'une des conclusions de l'étude conduite pour la Fabrique de L'industrie en 2019 sur « L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin. »<sup>15</sup> Mimer les méthodes de la réussite c'est ignorer la différence territoriale. Or, ces travaux défendent que les différences territoriales seraient devenues si importantes qu'il deviendrait impossible de garantir la réussite des transpositions de politiques d'un territoire à l'autre.

**L'entraînement (ou « ruissellement », « moteur » etc...)** : Parfois le mimétisme est impossible. Par exemple la taille de la plupart des EPCI les disqualifie d'office du jeu métropolitain. Plutôt que de prendre le chemin du mimétisme, la

---

<sup>14</sup> « C'est que nos manuels restent imprégnés par les travaux des historiens et économistes des « trente glorieuses » (la période du milieu des années 1940 au milieu des années 1970). Ce sont eux qui ont fixé l'image de la « révolution industrielle » comme une marche précoce et inéluctable vers la modernité technique et la production de masse, synonyme de croissance économique... ». Sociologie historique du capitalisme. Pierre François, Claire Lemercier. La découverte 2020. p. 37.

<sup>15</sup> L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin. La fabrique de l'Industrie. N. Levratto, D. Carré, P. Frochain. 2019. <https://www.la-fabrique.fr/fr/publication/letonnante-disparite-des-territoires-industriels/>

stratégie consiste alors à lier son destin à celui du gagnant en espérant en tirer un effet d'entraînement. On conçoit le développement dans une logique de ruissellement entre un point dynamique et des territoires entraînés. On différencie donc les fonctions territoriales. D'un côté la locomotive ou le « moteur » dont il faudrait alimenter la machine et de l'autre les wagons. Le débat sur la métropolisation comme levier de développement est truffé de ces références à la nécessité de concentrer les facteurs du développement dans un point pour entraîner l'ensemble. On trouve l'écho de cette stratégie dans des travaux de France Stratégie jusqu'à la fin des années 2010 : « *La contribution des métropoles à la compétitivité économique de la France est essentielle et doit être soutenue. La croissance qu'elles impulsent doit cependant bénéficier à l'ensemble du territoire. L'enjeu est donc que les métropoles exploitent à plein leur potentiel de croissance, et en même temps que celle-ci se diffuse vers l'ensemble des territoires* »<sup>10</sup>. Dans les faits, cette logique détermine la façon dont les acteurs publics conçoivent et planifient le développement de leur territoire. Cette idée imprègne les concepts d'armature ou de maillage régional. Dans leurs travaux sur les différents Sradet adoptés en France, D. Béhar, S. Czertok et X. Desjardins<sup>16</sup> décrivent des cartographies de planification depuis une logique ancienne de fédération de pays juxtaposés les uns à côté des autres à des modèles polycentriques maillés voire à une géographie en « plaques métropolitaines » qui incluent presque chaque territoire de la région dans un réseau de relations privilégiées à une grande ville. Chacun sa locomotive. La mesure de l'impact réel de cette « stratégie de la locomotive » sur les territoires en panne reste à conduire, mais déjà des doutes sérieux se sont exprimés sur la capacité d'entraînement des réussites métropolitaines sur leurs périphéries, y compris au sein des travaux conduits par France Stratégie<sup>17</sup>. On a vu aussi dans le premier volume des Nouvelles Donnes, que le dynamisme d'un territoire n'en fait pas forcément un candidat sérieux pour entraîner les autres. Certains moteurs marchent seulement pour eux et parfois aux dépends de leurs voisins.

Il s'agirait ici de défendre une approche différente qui ferait un pas de côté par rapport à l'analyse et aux prescriptions. A la fois parce que l'idée de construire les politiques publiques sur un présupposé de croissance continue et accessible à tous les territoires paraît de plus en plus difficile à tenir (surtout dans certaines régions) ensuite parce que les méthodes qui en découlent posent

---

<sup>16</sup> Le conseil régional de Bourgogne – Franche – Comté et ses partenaires de l'Insee d'une part et des agences d'urbanisme d'autre part conduisent en 2021, des travaux sur la mesure des dynamiques internes à la Dorsale métropolitaine de Bourgogne- Franche Comté.

<sup>17</sup> « Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants » réalisée par Nadine Levratto, Marc Brunetto, Denis Carré et Luc Tessier du laboratoire Economie de l'université Paris X Nanterre.

parfois de sérieuses questions d'efficacité. Enfin, sur le plan politique et sociologique, parce que le message implicite de ces façons de comprendre, d'exprimer et d'impulser la croissance est source de malentendus sur le terrain. Un peu comme s'il suffisait de promouvoir les méthodes des bons élèves pour résoudre le problème des élèves en difficulté et obtenir leur adhésion. Comme dans une classe, la même réussite pédagogique n'est peut-être pas à la portée des capacités de tous et agir sur ceux qui sont le plus en difficulté suppose sans doute, et avant toute prescription, de porter une attention approfondie aux causes de leurs difficultés et aux objectifs qu'on poursuit avec eux.

## Nouvelle donne n°2 : les emplois se concentrent dans certains territoires.

« Depuis 1980, en France comme dans la plupart des pays industriels, on a assisté à un regain des inégalités de PIB par habitant entre les régions du fait de la redistribution spatiale des lieux de création de valeur. »<sup>18</sup> L. Davezies et T. Pech. Il est très paradoxal de traiter de l'hypothèse d'une croissance des inégalités territoriales. En effet, le point de départ, c'est une situation historique de réduction des inégalités de revenus depuis un siècle, au point que dans une note récente, la Banque de France conclut « Depuis cent ans, les écarts de revenus interdépartementaux par adulte n'ont cessé de diminuer. »<sup>19</sup>

**Figure 4 : Recul des inégalités de revenus perçus entre les habitants des départements Français 1922 – 2015**

Source : Banque de France 2021. Archives fiscales et calculs des auteurs.



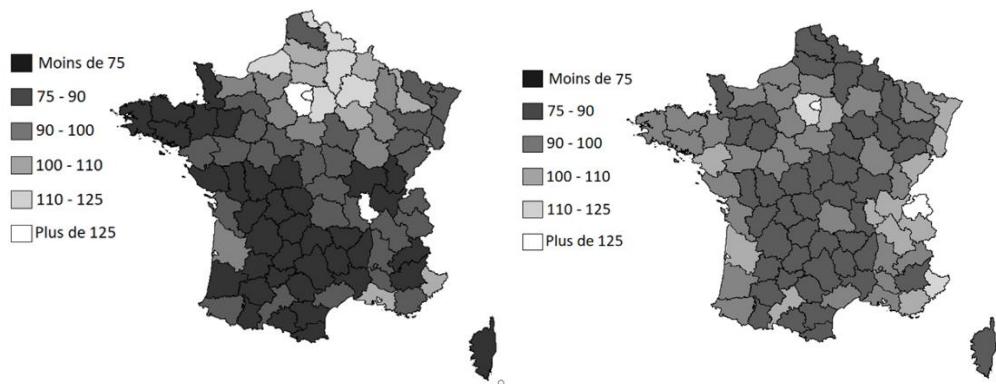
Ces travaux permettent aussi d'illustrer le déplacement des zones pauvres de la France pendant le siècle passé, depuis le sud-ouest et la Bretagne.

<sup>18</sup> Davezies Pech 2014.

<sup>19</sup> Inégalités de revenu entre départements français : un recul séculaire. Par Florian Bonnet, Hippolyte d'Albis et Aurélie Sotura Bloc note Eco 07.05. 2021 Billet n°215. <https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/billet-de-blog/inegalites-de-revenu-entre-departements-francais-un-recul-seculaire?s=09>

**Figure 5 : Revenus moyens relatifs des départements en 2015**

Source : Banque de France 2021. Archives fiscales et calculs des auteurs.



Note : Le revenu fiscal moyen par adulte est calculé relativement aux 90 départements métropolitains en 2015. Une couleur foncée indique un revenu fiscal faible par rapport à la moyenne nationale.

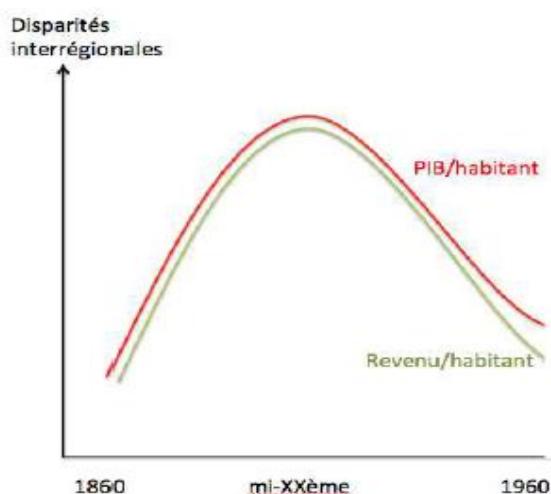
Inégalités avant redistribution mais égalités après redistribution ? La question des zones blanches de la croissance est un peu différente de l'égalité de revenu après redistribution entre départements. D'abord parce qu'elle est posée à une échelle plus locale, celle des EPCI, sans même descendre au niveau de la commune. En théorie, on pourrait observer que l'égalité de revenus entre départements se double d'une inégalité à l'intérieur des départements qui échapperait à cette mesure. Ensuite parce que ces résultats ne disent rien de la nature des revenus perçus. La dynamique de convergence est-elle due à la convergence des revenus produits par l'activité économique et l'emploi ou par la croissance des revenus de redistribution ? Le problème des territoires en panne n'est pas vraiment une question d'inégalités de revenus après redistribution, mais d'inégalités en amont : inégalités d'activités, inégalités d'insertion dans l'économie. Un territoire peut perdre des habitants et des emplois et garder des niveaux de revenus convenables. C'est connu dans le domaine des statistiques du chômage. Nous verrons par la suite que c'est typiquement le cas des territoires en panne de Bourgogne-Franche-Comté.

Egalités de revenus avant ou après redistribution ? Essayons de résumer simplement les choses. Jusqu'à peu encore, la théorie de référence en matière d'inégalités territoriales (Williamson<sup>20</sup>) reposait sur l'idée que le développement produisait des dynamiques d'égalité entre les territoires, à la

<sup>20</sup> Williamson J. G. (1965) « Regional Inequality and the Process of National Development : a Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, vol 13, pp. 3-45

fois avant redistribution et après redistribution. Les travaux de Williamson, publiés en 1965 rendent compte de l'évolution des inégalités inter-régionales du début de la révolution industrielle jusqu'aux années 1960. Ils décrivent des cycles : dans un premier temps, les inégalités de PIB et de revenus entre les territoires se creusent, puis dans un deuxième temps, les conditions s'harmonisent.

**Figure 6 : « Courbe de Williamson » stylisée (in Davzeies – Pech)**

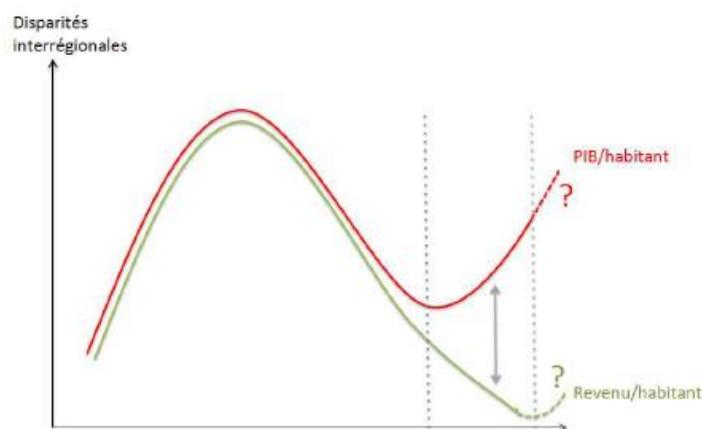


En l'occurrence, après la guerre, le développement industriel de zones rurales, les systèmes de redistribution et le droit social (Salaire minimum, retraite universelle...) ont nivélés les revenus territoriaux. Comme le résument L. Davezies et T. Pech dans l'article de 2014 qui pose le doute : « *Passé le pic des inégalités et arrivé à un certain niveau de développement, le phénomène s'inverse, avec une décrue des inégalités interterritoriales (comme des inégalités sociales dans la courbe de Kuznets)* » (Davezies, Pech 2014).

Mais, c'est là le nœud de la question, pour L. Davezies et T. Pech, nous serions entrés dans une nouvelle période qui verrait les inégalités économiques (PIB/Hab.) repartir à la hausse et les inégalités de revenus converger entre elles : « *Depuis 1980, en France comme dans la plupart des pays industriels, on a assisté à un regain des inégalités de PIB par habitant entre les régions du fait de la redistribution spatiale des lieux de création de valeur. Cette fois-ci, ce ne sont pas les gisements miniers qui font la géographie économique, mais les accumulations de matière grise. L'équilibre territorial est alors doublement menacé d'un côté par le déclin des régions industrielles qui avaient été les*

*grandes gagnantes du cycle antérieur, et de l'autre par les nouveaux avantages comparatifs des « régions métropolitaines »<sup>21</sup>.*

**Figure 7 : « Courbe de Williamson » stylisée et complétée au-delà de 1965 (in Davezies – Pech)**



#### **Mise en perspective :**

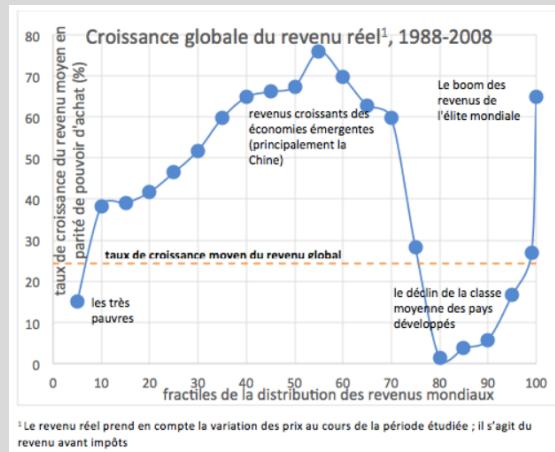
***Inégalités sociales et inégalités territoriales, deux problématiques voisines, secouées par les mêmes débats contemporains***

Pour bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrit l'hypothèse d'un retour des inégalités territoriales, il est utile de faire un détour par les travaux qui portent sur les inégalités sociales. En effet, comme le soulignent L. Davezies et T. Pech, la théorie du recul des inégalités territoriales est voisine de la théorie de Kuznets sur le recul des inégalités sociales qui la précède de quelques années. L'hypothèse, formulée par le prix Nobel d'économie Simon Kuznets dans les années 1950, avance que, à mesure que les pays s'industrialisent et que, dans chacun d'eux le revenu moyen s'élève, les inégalités entre les gens commencent à augmenter avant de reculer dans un second temps. Entre les territoires ou entre les individus, la dynamique d'égalisation des conditions de vie serait d'une certaine façon automatique à partir d'un certain seuil de développement. Mais nous sommes aujourd'hui entrés dans l'aire du doute. D'abord sur la convergence des inégalités entre les hommes. La remise en cause intervient au seuil des années 2000, avec Thomas Piketty bien sûr, mais aussi

<sup>21</sup> Davezies Pech 2014.

et Branko Milanovic. Ce dernier, économiste en chef à la Banque Mondiale a travaillé sur les données de revenu des populations depuis les années 1960. Il fait le constat qu'après des années de réduction des inégalités dans les pays développés qui confirmaient l'hypothèse de Kuznets, les inégalités sont reparties à la hausse dans les vieux pays industriels. « *Les années 1980 ont conduit à une nouvelle (seconde) révolution technologique, caractérisée par des changements remarquables des technologies de l'information, par la mondialisation et par l'importance croissante des emplois hétérogènes dans les services. Cette révolution comme la révolution industrielle du début du XIXème Siècle a augmenté les disparités de revenu. La hausse des inégalités est survenue pour partie parce que les nouvelles technologies ont fortement récompensé les travailleurs les plus qualifiés ; parce qu'elles ont augmenté la part et la rémunération du capital ; et parce qu'elles ont grandement augmenté l'ouverture des économies des pays riches à la concurrence de la Chine et de l'Inde.<sup>22</sup>* »

**Figure 8 : « Courbe de l'éléphant » de B. Milanovic.**



Son analyse a été synthétisée dans un schéma devenu célèbre, la « courbe de l'éléphant »<sup>23</sup> qui met en avant que ceux qui ont le plus capté les fruits de la croissance de l'économie mondiales depuis la fin des années 1980, ce sont les classes moyennes des pays en développement et les fractiles les plus riches de la population mondiale. A l'inverse, les classes moyennes des pays développés (fractiles 75 à 95) n'en ont pas profité.

<sup>22</sup> Branko Milanovic. (2016) Inégalités mondiales. La découverte. P. 65

<sup>23</sup> Branko Milanovic. (2016) Inégalités mondiales. La découverte.

Une conséquence : La problématique des inégalités territoriales se questionne à une échelle différente des régions ou des départements. L. Davezies et T. Pech posent une hypothèse de retour aux inégalités sous l'effet de la métropolisation. Ils mobilisent la mécanique de Williamson, mais pour des territoires plus petits que des régions (les métropoles vs les périphéries). Pouvons-nous si facilement passer d'une échelle à l'autre ? Il existe une raison au moins qui le permet. La courbe de l'éléphant montre que les classes moyennes des pays industriels n'ont quasiment pas profité de la croissance, en particulier du fait de la désindustrialisation. Elles ont subi un déclassement relatif. Or ces données sont des moyennes nationales. Les phénomènes sont plus marqués au plan régional et encore davantage au plan local. Par exemple, un territoire industriel couvert d'usines de main d'œuvre taylorienne dont la population serait essentiellement constituée de classes moyennes sera davantage frappé que les autres. Il subirait à la fois un handicap de branche d'activité (secteurs en crise) et un handicap de typologie d'emploi (emploi industriel de main d'œuvre). On peut sans grande difficulté considérer que la structure économique et sociale de la région Bourgogne-Franche-Comté en général (« première région industrielle de France ») et certains de ses territoires en particulier concentrent ces classes moyennes issues du monde industriel, que ce soit dans les bassins historiques comme le Creusot, Montbéliard ou Belfort, mais aussi dans les territoires de l'industrie rurale dont certaines ont été activement fertilisées par les politiques de décentralisation industrielle des années 1960 et 1970 (vallée de l'Yonne entre autres). On retrouve ces histoires parmi les 40 territoires en panne. A l'inverse, la région possède peu de ces systèmes métropolitains dont la sociologie serait automatiquement gagnante. Dijon n'est que la 27<sup>ème</sup> aire urbaine de France et Besançon la 41<sup>ème</sup>. La question des territoires en panne s'inscrit donc, pour une partie, dans un débat sur la répartition des fruits de la richesse économique depuis les années 2000 entre types de populations, attachées à des modèles économiques comme l'industrie de main d'œuvre, elles-mêmes très différentes d'un EPCI à l'autre. Cette inégalité de répartition des populations industrielles (« spécialisation territoriale ») détermine mécaniquement des conséquences locales différentes d'un territoire à l'autre, par effet de structure.

Perdants d'hier donc perdants de demain ? La question la plus sensible et discutée est de savoir si cela va durer. Si les dynamiques de divergences inter-territoriales dans la production de richesse vont continuer et avec quelles conséquences ? Or, il y a bien débat. L. Davezies et T. Pech estiment que ce qu'on a vu se dérouler au cours des dernières années pour ce qui concerne le phénomène des grandes villes annonce une rupture de long terme entre les territoires. Pour ces auteurs, c'est parce que les territoires urbains concentrent

la matière grise qu'ils seraient plus à même de créer la richesse dans un monde qui a changé de façon durable. L. Davezies pousse la logique dans un travail plus récent en dépassant la question du périmètre des aires urbaines (métropoles / périphéries) et en reposant l'hypothèse des inégalités croissantes à l'échelle des régions européennes<sup>24</sup>. Cette lecture d'une concentration de la richesse dans les grandes villes et des perspectives à venir a été contestée, notamment par O. Bouba-Olga et M. Grossetti<sup>25</sup>. A la fois en termes de diagnostic, pour des raisons méthodologiques, mais aussi sur le caractère durable de la dynamique. Pour ces derniers auteurs, les effets de concentration en métropoles peuvent par exemple s'arrêter au profit d'effets de déconcentration automatiques. Le mouvement ne serait pas forcément durable.

Bilan : on est loin d'avoir épuisé les débats sur la question des inégalités croissantes entre les territoires. Mais on peut légitimement poser la question des équilibres territoriaux, si on les questionne à une échelle fine plutôt qu'à celle des grandes régions (ce qui est le cas du problème des zones blanches) et à condition de distinguer les différences de revenus (qu'on pourrait analyser selon leur nature) et les différences de développement économique (qu'on pourrait mesurer par l'emploi à l'EPCI). Les moyennes disparaissent à mesure qu'on se rapproche du terrain et les convergences se questionnent si on s'intéresse à la nature des revenus et des emplois dans les territoires. Nous ne manquerons pas d'en tirer profit dans l'analyse.

---

<sup>24</sup> Laurent Davezies. Le nouvel égoïsme territorial. *La République des idées*. Date de parution 05/03/2015

<sup>25</sup> Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?. 2014. hal-01078207

### **Nouvelle Donne n°3 : les concurrences de proximité s'intensifient.**

*« La géographie du marché du travail est donc paradoxale entre un monde qui s'aplatit, ouvrant des possibilités toujours plus grandes à des régions éloignées et l'apparition de disparités nouvelles entre territoires voisins. »<sup>26</sup>* . Delmotte, F. Kramarz et B. Schmurtz

Il s'agit ici d'aborder la question des concurrences entre territoires en crise. La faible croissance des populations et de l'emploi change en effet radicalement les règles du partage de la richesse sur les territoires. Quand tout augmentait (population et emploi), la concentration des croissances pouvait constituer un problème pour les territoires (inflation des salaires, crise du logement...). Il fallait donc mobiliser de nouveaux territoires pour gérer les problèmes posés par le débordement de la croissance. En quelques sortes, il fallait répartir les croissances en agissant sur la localisation des emplois et des logements pour satisfaire les besoins de main d'œuvre et d'espaces, éviter les risques d'inflation et juguler les problèmes de l'habitat. D'une certaine façon, la croissance « mobilisait » les territoires vierges ou peu développés par opportunité autant que par esprit de justice territoriale<sup>27</sup>. La répartition de ces croissances ne se posait pas en termes de concurrences territoriales, mais plutôt de partage qu'il fallait parfois imposer à des territoires réticents. Il existe de multiples exemples de refus d'implantation de gares et d'établissements industriels par les communautés d'un territoire jusqu'au milieu des années 1960, par peur de pression sur les salaires dans les établissements existants. « Aménager le territoire » consistait en grande partie à équilibrer la répartition des croissances. L'action publique équipait des territoires pour accueillir les croissances d'emploi et de population. Cette politique s'articulait autour du désenclavement (Canaux à partir du XVIIIème siècle, train au XIXème siècle, autoroutes, TGV...), d'équipements productifs des territoires (électrification, fibre, formation professionnelle et décentralisation industrielles après 1945) et d'équipement résidentiels (grandes politiques de logement après la guerre, développement de services de santé et culturels)<sup>28</sup>. Cette dynamique a produit son effet égalisateur avec une homogénéité croissante des conditions matérielles et culturelles de vie des habitants autour des valeurs de la classe moyenne. Puis tout change entre les années 1980 et 2000 quand la croissance d'emploi et les nouvelles populations ne sont plus au rendez-vous. Privé de ces flux constants, mais obnubilé par les mêmes objectifs (plus d'emplois, plus de

<sup>26</sup> T. Delmotte, F. Kramarz, B. Schmurtz, L'emploi et le territoire. SciencesPo les presses. 2021.

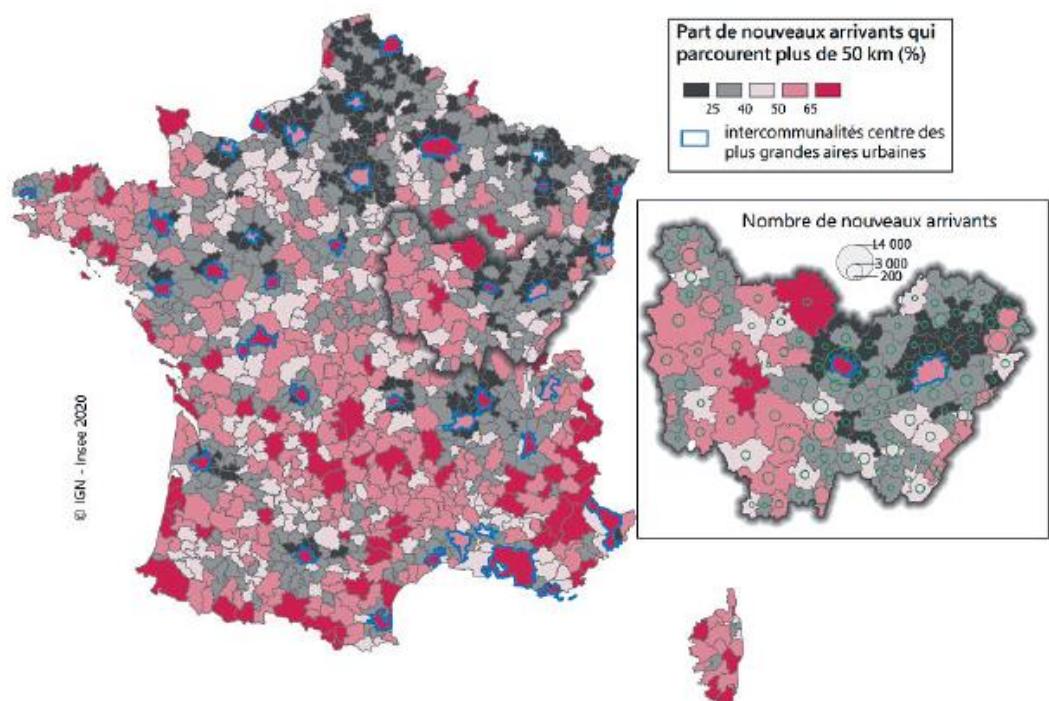
<sup>27</sup> Ibid. p. 15

P. ESTEBE décrit ce modèle d'égalité « des places » entre les territoires comme une grande usine dans laquelle chaque territoire occupe une fonction qui lui a été assignée.

populations), chaque territoire cherche alors la croissance où il peut la trouver. Parfois chez un voisin qui ne trouvera pas de flux pour compenser ces pertes. Cela aboutit à des situations de concurrences locales qui se tendent. Par exemple, certains territoires et en particulier ceux du péri-urbain, construisent leur croissance démographique, non plus avec les flux de la croissance naturelle (naissances) ou avec des personnes qui viennent de l'extérieur de la région (dont l'immigration), mais avec des populations et des emplois voisins. Dans un jeu à somme nulle ou quasi nulle dans une région, ces stratégies de développement par aspiration des stocks voisins (« stratégies » que l'on pourrait qualifier de dynamiques « trous noirs ») produisent quelques gagnants et de nombreux perdants. Cette situation est particulièrement importante dans le Nord et l'Est de la France, régions qui connaissent des difficultés démographiques et où la majorité des nouveaux arrivants dans un EPCI a parcouru moins de 50 Km. La croissance démographique de l'un est essentiellement fondée sur la perte de l'autre.

**Figure 9 : Les nouveaux arrivants dans le quart Nord Est du pays viennent en majorité de moins de 50 KM. (Part des nouveaux arrivants qui parcoururent plus de 50 km)**

Source Insee BFC : Attractivité résidentielle : des ressorts pas toujours suffisants dans les grands pôles urbains, des atouts dans certaines petites centralités. INA 75. 2020.



Pour l'emploi, le phénomène de concurrence de proximité est particulièrement sensible sur les concurrences de chalandise pour les services et le commerce avec la multiplication des surfaces commerciales périphériques de grande taille. Quand la population du bassin n'augmente pas, ces centres ne satisfont pas la consommation de nouveaux arrivants, mais fragilisent mécaniquement les équipements moyens des villes moyennes (Cf. Nouvelles Donnes V1).

Evidemment, la concurrence territoriale a toujours existé, mais le contexte actuel change tout : en temps de faible croissance, la concurrence accrue pose un problème très particulier. Le gain du premier est dépendant de ce qu'il prend au second et rien ne vient y amortir la perte chez le perdant. En d'autres termes, tant que l'emploi ou la population augmentent dans une région, les concurrences inter-territoriales sont relativement apaisées parce qu'elles consistent à capter plus que l'autre un flux continu de nouveaux emplois et de nouveaux habitants. Mais cette concurrence ne génère pas de perte chez l'autre. Les départs de proximité sont compensés par des arrivées lointaines. Sans croissance, la concurrence se joue exclusivement sur le stock des voisins. Elle aggrave les écarts de dynamique. En résultat, à mesure que le flux de croissance se tarit, les différences territoriales se creusent au bénéfice de quelques-uns et aux dépends de beaucoup d'autres.

## Nouvelle donne n°4 : les actifs veulent atteindre plus d'emplois depuis chez eux.

« L'âge de l'usine » qui se referme peu à peu était celui du salariat et des CDI. Les contrats attractifs offerts dans les usines avaient pour objectif historique de fidéliser les ouvriers. La rareté des employeurs dans un bassin n'était pas un problème puisqu'on rentrait pour longtemps et que le salaire y était meilleur. L'exemple est connu, dans les années 1960, un ouvrier de chez Peugeot gagnait autant qu'un contremaître dans une petite usine textile de la région<sup>29</sup>. A cette époque, un territoire productif pouvait se développer et recruter en partant de rien (Sochaux comptait 500 habitants en 1912). Les individus acceptaient de faire souche dans un territoire pour un emploi puisqu'il était quasiment garanti à vie. Les territoires industriels disposaient d'un avantage structurel sur les autres pour attirer des populations : les conditions financières et sociales. Cet avantage qui permettait de faire venir systématiquement de la population sur les lieux de production s'est élaboré dans les premières usines de la révolution industrielle (« exode rural ») et s'est maintenu jusque dans les années 1960 quand il permettait de faire venir de la main d'œuvre étrangère. A cette époque et grâce au statut, créer des emplois sur un territoire suffisait à attirer des actifs et générer de la croissance démographique.

Mais depuis cette époque, les règles du jeu ont profondément changé. Le secteur productif n'est plus le maître du jeu dans l'économie. Il ne dispose pas des moyens de soutenir l'avantage structurel du statut qu'il avait sur les autres secteurs. Les formes de contrats et les conditions salariales offertes se sont précarisées dans le secteur industriel comme dans les autres, voire davantage. L'emploi à vie promis par des usines qui incarnaient le progrès social a disparu. Les carrières se composent davantage en alternance de périodes d'emplois, de chômage, de formations et de reclassement. La part des CDI est passée en France de 93% en 1982 à 85% en 2018 mais surtout, dans la seconde moitié des années 2010, 9 emplois sur 10 se font sous des formes d'emplois courts<sup>30</sup> : *« Aujourd'hui, l'emploi s'est fortement féminisé (à plus de 48 %) et tertiarisé (à plus de 80 %) ; il est devenu plus qualifié mais aussi moins jeune. Le taux de chômage dépasse les 9 % en moyenne en 2018 ; les situations d'activité entre l'emploi et le chômage se sont multipliées, les durées et rythmes de travail sont moins uniformes, les unités productives sont plus déconcentrées : en un mot, l'emploi apparaît plus « éclaté ». Les contraintes associées au travail ont*

---

<sup>29</sup> Nicolas Hatzfeld, « Le travail, l'usine, la chaîne », Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques : <http://journals.openedition.org/ccrh/3376> ; DOI : 10.4000/ccrh.3376

<sup>30</sup> François et Lemercier : P. 129

*progressivement changé de nature avec une montée des flexibilités (statuts d'emploi, temps de travail, organisation, etc.) et une remise en cause de la sécurité de l'emploi. »<sup>31</sup>*

Cette évolution a un effet immédiat sur l'attractivité démographique des territoires. Les règles changent au point de se retourner contre les bassins industriels spécialisés qui apparaissent comme des souricières en cas de pépin (« Qu'est-ce qu'on va devenir, y'a rien d'autre ici ? »). La précarité des carrières délivre un avantage structurel aux territoires denses (on évitera « métropolitains ») qui peuvent proposer des emplois nombreux et diversifiés parce qu'ils permettent de mieux gérer des carrières discontinues. Pour les jeunes diplômés qui sont plus exposés à l'alternance des emplois, la quantité des emplois dans un bassin devient un critère de choix. La question des couples bi-actifs relève de la même problématique. La précarisation de l'emploi joue clairement au bénéfice des territoires denses en opportunités et contre les territoires éloignés des grands bassins. Les territoires de faible densité sont attractifs tant que les emplois sont stables et satisfaisants. Mais ils ne proposent pas autant d'opportunités en cas de coup dur. La seule marge de sécurité depuis ces territoires reste la mobilité quotidienne par des navettes résidence-travail. On a vu la sensibilité des habitants de ces territoires à l'hypothèse d'un durcissement des coûts de transport pendant la crise des « gilets jaunes ». La quantité d'emplois accessibles constitue aujourd'hui un atout territorial ou un handicap structurel majeur dans l'organisation de l'économie et dans l'attractivité démographique.

### **Proposition**

#### ***Renouveler l'approche des zones blanches.***

L'approche proposée dans ce travail aborde le sujet en s'abstenant de tenir pour vrai tous les récits habituels. Elle propose aussi d'intégrer des ruptures récentes, c'est-à-dire des nouvelles donnes du développement dans les critères à tester (moins de croissance générale, polarisation de l'emploi, risques de concurrences internes et précarisation des carrières). Ce renouvellement porte à la fois sur le diagnostic et les remèdes.

---

<sup>31</sup> Marchand, O. & Minni, C. (2019). The Major Transformations of the French Labour Market Since the Early 1960s. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 510-511-512, 89–107. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.510t.1989>

Le diagnostic : en considérant que les difficultés que traversent les zones blanches ne sont pas forcément une responsabilité du territoire, conséquence de carences de pilotage ou par manque de moyens déployés par l'action publique. Derrière la recherche de ce qui marche chez les autres, n'a-t-on pas questionné en creux ce qui manque chez les premiers : les retards d'adaptation, une mentalité conservatrice, un manque d'appétence à l'ouverture et à l'innovation ou une incapacité à faire coopérer les acteurs ? N'a-t-on pas aussi quasiment toujours mis en cause « l'abandon » par les pouvoirs publics ? Ici, en mesurant le poids du contexte et la nature réelle des déséquilibres dans les territoires en panne, on se donne une chance de faire la part des choses entre la responsabilité locale et les mutations profondes d'un système économique et d'une société qui a changé. Peut-être s'agit-il en particulier du dommage collatéral de quelque-chose de plus puissant qu'on pourrait qualifier d'affaissement général des croissances démographiques et économiques dans certaines régions des pays industrialisés. Quand ces ingrédients deviennent rares au niveau régional et que la concurrence fait rage à l'intérieur, quelles sont objectivement les opportunités dont dispose le territoire un peu handicapé par son manque de ressort ou d'attractivité, par la faiblesse des opportunités professionnelles de rebond qu'il offrirait ? Les zones blanches ne devraient plus alors être vues comme les territoires d'une « crise passagère » que la culture de l'innovation ou la volonté politique pourraient rétablir à force de conviction et d'infrastructures, mais comme un espace simplement « modeste » dans sa capacité à développer l'emploi et la population compte tenu d'un contexte particulièrement mal adapté à ses caractéristiques.

Les remèdes : si la nature du mal est différente, pourquoi continuer à invoquer les recettes du passé qui ont été définies dans un contexte de croissance industrielle. En particulier la référence systématique aux méthodes de « ceux qui réussissent » est au mieux inefficace et au pire contre-productive, parce que vexante. Comme si demander aux derniers de la classe d'imiter le bon élève (mimétisme) ou de faire son exposé avec lui (entraînement) étaient les moyens les plus appropriés pour résoudre leurs problèmes. En abandonnant les illusions du développement par mimétisme ou entraînement, en assumant la différenciation des méthodes suivant les territoires et le renouvellement des outils, de nouvelles perspectives d'actions et de projets s'ouvrirraient. On s'émanciperait des ravages de la politique « copier-coller » sur les territoires gagnants, sans la réussite qui va avec mais avec des conséquences réelles (en particulier, au nom du modèle, la consommation continue de l'espace malgré l'absence de croissance, le développement de l'habitat pavillonnaire pour attirer des populations dont on suppose les besoins en normalisant l'offre, la

« modernisation » du commerce par franchises, les délocalisations urbaines en périphérie....).

Si l'on prend la mesure du problème, c'est-à-dire que si l'on considère la plupart des zones blanches comme des territoires modestes auxquels le développement classique est relativement inaccessible dans le contexte actuel, ce pas de côté, vécu jusqu'à aujourd'hui comme un déclassement, deviendrait une source d'action plus efficace. Comme une pathologie mal diagnostiquée qu'on s'évertuerait à traiter avec les mauvais remèdes, il ouvrirait enfin la possibilité d'inventer de nouvelles actions publiques. Le diagnostic libèrerait les perspectives. A la fois en repoussant les impératifs tyranniques du court terme (le problème est massif, on ne le résoudra pas simplement et rapidement), mais aussi en prenant la mesure de ce qu'il implique en termes d'action : dégager de nouvelles marges de manœuvre en allant chercher des objectifs différents et des outils nouveaux. Certes, accepter la particularité des zones blanches ne résoudra pas immédiatement le problème, mais au moins cela permettra-t-il de sonner le réveil de notre sommeil dogmatique.

**Partie 1, DESCRIPTION :**

**30 EXPLICATIONS CLASSIQUES  
PASSÉES AU CRIBLE**



## Explications géographiques : Rural en crise, urbain en croissance ? Pas si simple.

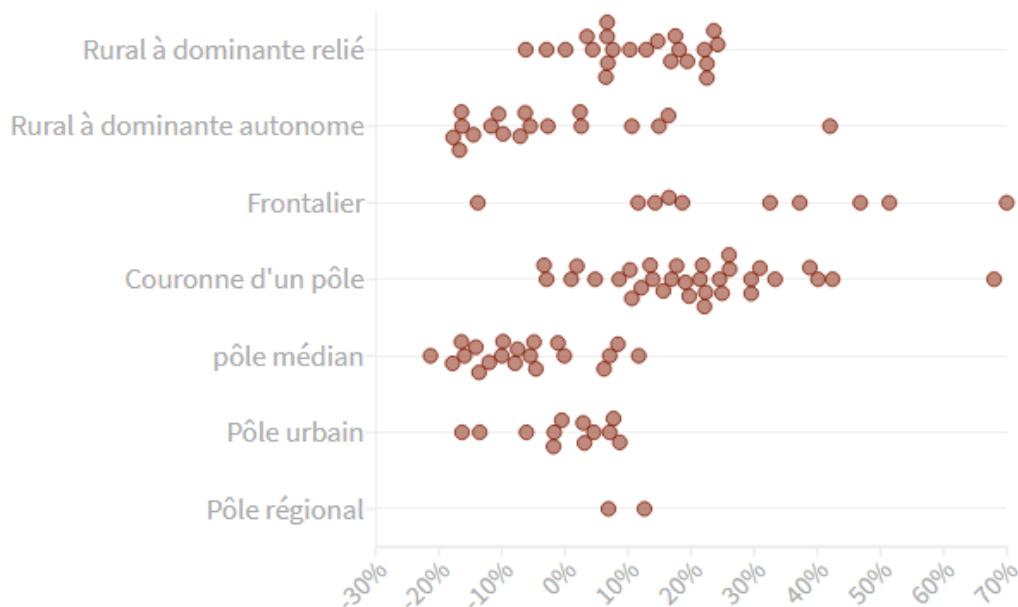
*Un phénomène massif qui concerne une grande diversité de territoires*

1. Un million d'habitants de la région vit dans un EPCI en zone blanche.

Depuis le début du 21ème siècle, 35 des 116 EPCI de la région ont perdu des habitants. Sur la période 1999 – 2017, la croissance démographique de la région s'est élevée à + 3,8%. Mais 35 EPCI ont perdu des habitants sur cette période. Les catégories d'EPCI les plus touchées sont constituées par les pôles médians (16 des 20 EPCI), les EPCI ruraux à dominante autonome (12 sur 18). A l'inverse, seulement 3 des 33 EPCI « couronne de pôle » ont perdu des habitants sur la période.

**Figure 10 : Evolution de la population dans les 116 EPCI de Bourgogne-Franche-Comté (1999 – 2017).**

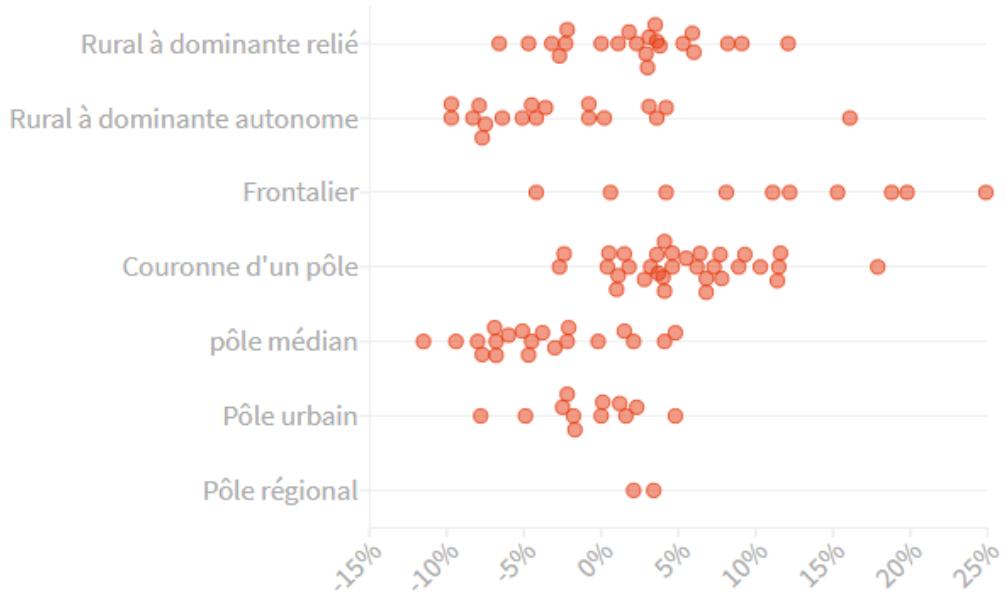
Source Insee, exploitation Conseil régional, Service prospective



Si l'on regarde au cours des 10 dernières années, 46 des 116 EPCI ont perdu des habitants. Sur cette période plus récente, la croissance de la région était de + 0,7%. Les territoires les plus touchés sont les pôles médians et les EPCI ruraux dont la population travaille essentiellement sur place.

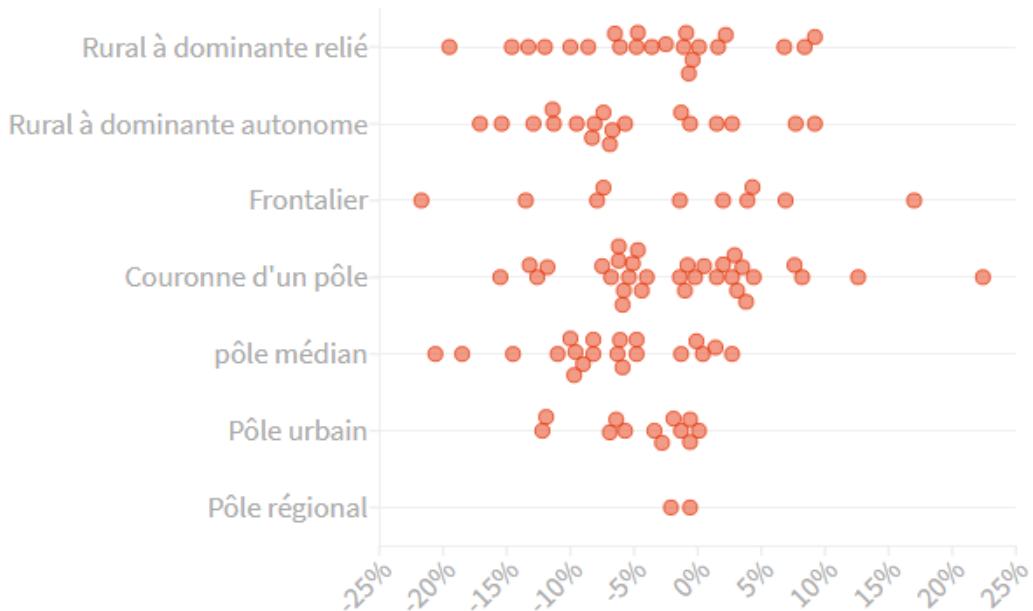
**Figure 11 : Evolution de la population dans les 116 EPCI de Bourgogne-Franche-Comté (2007 – 2017)**

Données Insee RGP.



**Figure 12 : Evolution de l'emploi dans les 116 EPCI de la région 2008 - 2016**

Données Insee RGP.

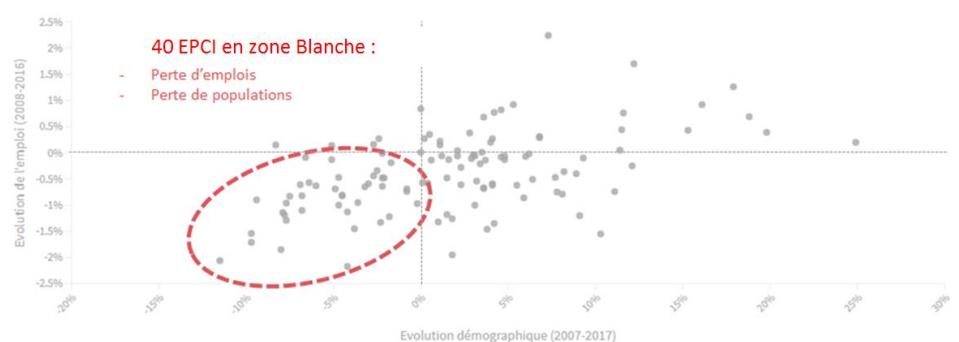


En 8 ans, 79 EPCI ont perdu des emplois. Entre 2008 et 2016, la région a perdu 5,3% d'emplois. Seuls 37 des 116 EPCI en ont gagné. Quasiment aucun EPCI urbain ne sort gagnant de cette période. L'essentiel des gains est constitué par des EPCI de périphérie (couronne de pôle, rural à dominante autonome et frontaliers). On peut supposer que ces gains sont en partie due à la fois à des effets démographiques (les croissances y sont plus soutenues) et des transferts d'activité (déconcentration).

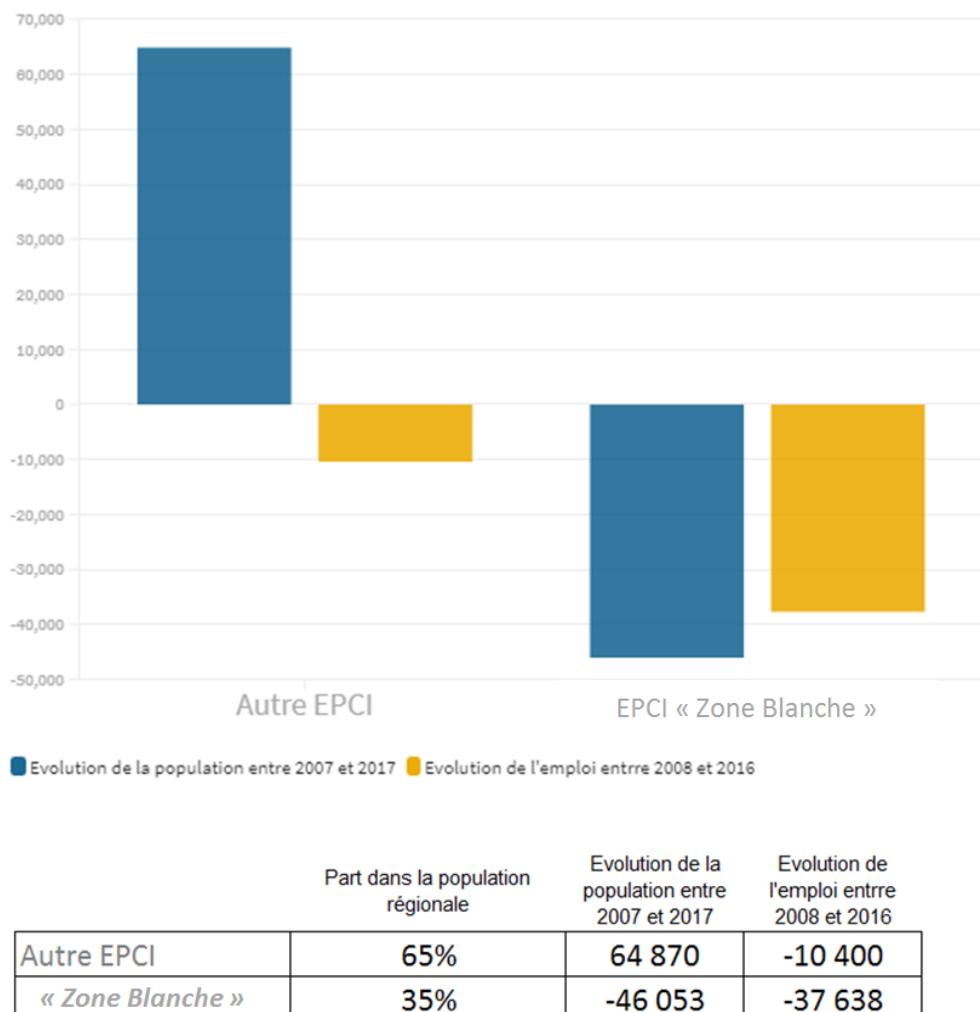
Au total, 40 des 116 EPCI cumulent baisse de l'emploi et de la population. Depuis la crise financière de 2008, 44 ont perdu des emplois malgré la croissance de la population, 4 ont gagné des emplois mais perdu des populations et 28 ont gagné à la fois des habitants et des populations. Les 40 EPCI qui ont perdu emplois et population regroupent plus d'un million d'habitants.

**Figure 13 : Evolution démographique et de l'emploi dans les 116 EPCI de la région depuis 2007 – 2008.**

Insee RGP. Traitement Conseil régional, 2021.



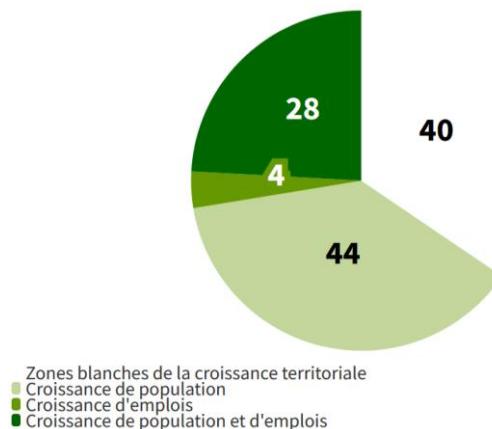
**Figure 14 : les 40 EPCI en zone blanche (35% de la population) concentrent l'essentiel des pertes d'emploi et d'habitants.**



**Le phénomène est significatif dans notre région.** Les zones blanches constituent dès aujourd’hui une part significative des EPCI de la région. 40 EPCI n’ont ni croissance d’emploi ni croissance de population depuis 2007 – 2008. La problématique du développement s’inscrit dans un diagnostic de double récession. Dans 48 autres EPCI, la récession ne touche qu’un seul des deux critères : soit l’emploi (44), soit la démographie (4). Enfin, seulement 28 EPCI (24%) se développent à la fois sur le front de l’emploi et de la démographie.

**Figure 15 : Répartition des EPCI au regard du critère de croissance.**

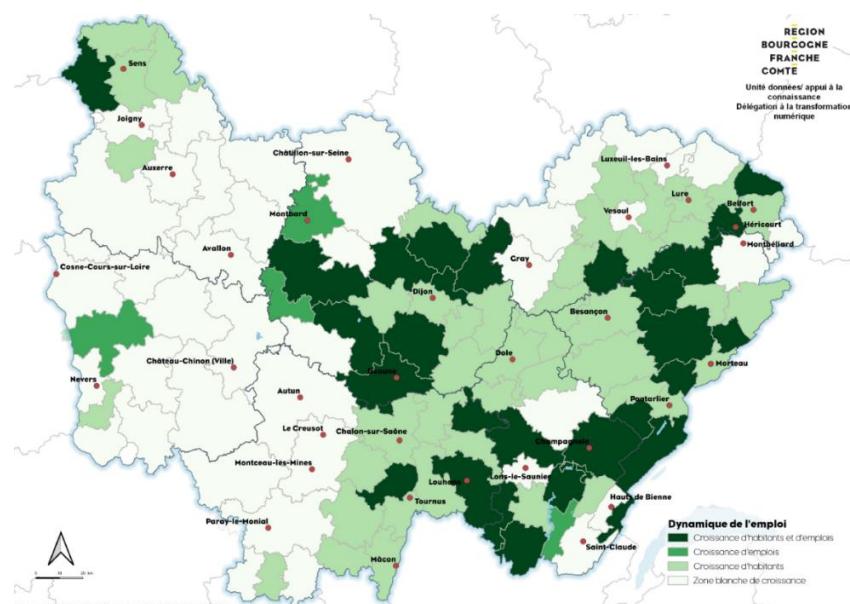
Source Insee RP Populations 2007 – 2017, emploi 2008 – 2016.



L'expression de la diagonale du vide ? Sur le plan géographique, les zones blanches sont majoritairement constituées par l'ouest de la région et en particulier les territoires qui s'inscrivent traditionnellement dans ce qu'on appelle la « diagonale du vide ». Quelques territoires viennent compléter ce diagnostic avec la frange nord de la Haute Saône, une partie du Nord Franche-Comté et certains bassins du jura.

**Figure 16 : Dynamique d'emploi et de pop. entre 2007-08 et 2017.**

Source Insee RP Populations 2007 – 2017, emploi 2008 – 2016.



**Figure 17 : Tableau des 40 EPCI en zone blanche de la croissance territoriale.**

Source Insee RP Populations 2007 – 2017, emploi 2008 – 2016.

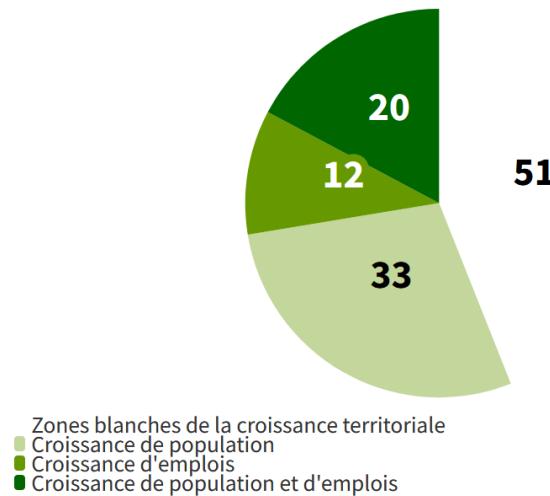
EPCI (découpage 2019)			POPULATION				EMPLOIS					
	POPULATION 2017	EMPLOI 2016	Evolution de la population (2007 - 2017)		Dynamique démographique sur 7 ans		Evolution de l'emploi (2008 - 2016)		Dynamique de l'emploi sur les marchés locaux			
			en nombre	%	en nombre	%	en nombre	%	en nombre	%		
CA du Pays de Montbéliard Agglo	139 776	57 825	3 207	-2%	-913	-6%	-6 058	-12%	-1 977	-5%	6 062	-2%
CU Le Crêtou Montbœuf-Ués-Mines	94 159	33 050	-948	-5%	-1 030	-10%	2 465	7%	1 327	-4%	1 268	-1%
CA de l'Auxerrois	67 832	36 091	-1 733	-2%	-1 151	-2%	-2 262	-3%	-658	-3%	-404	-8%
CA de Nevers	65 547	30 815	-5 550	-8%	-1 019	-13%	-4 163	-12%	-3 337	-11%	-825	-17%
CC du Grand Avranches	40 158	14 124	-317	-1%	-2 711	-6%	-1 047	7%	-401	-3%	-645	-20%
CC des Alpes d'Avance Morvan	35 270	12 065	-2 456	-7%	-5 500	-10%	-2 323	-6%	-295	-4%	-441	-15%
CC de Puisaye-Forterre	34 585	9 174	-1 302	-4%	812	2%	-958	-9%	-611	-8%	-347	-14%
CA Espace Communautaire Lons Agglo (ECLA)	34 314	20 533	-583	-2%	-169	0%	-407	2%	-315	-2%	-91	3%
CA de Vésoul	32 213	20 412	-718	-2%	-582	2%	-1 388	-6%	-213	-1%	1 173	-32%
CC Louhans-Cuiseaux et Nohain	29 270	9 279	-1 456	-5%	-2 200	-9%	-623	-5%	-448	-6%	-174	-9%
CC Serein et Armanç	24 214	7 157	-563	-2%	-723	-3%	-1 094	-13%	-617	-13%	-477	-14%
CC du Sud Territoire	23 531	5 422	-55	0%	-254	-1%	-582	-10%	-170	-4%	-412	-24%
CC Entre Arroux, Loire et Somme	22 741	8 317	-1 967	-8%	-612	-21%	-1 886	-18%	-728	-12%	1 158	-27%
CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura	22 357	8 309	-485	-2%	-1 226	-5%	-556	-11%	-265	4%	-275	-10%
CC du Jura	21 253	7 909	-1 056	-5%	-1 235	-6%	-883	-10%	-153	-2%	-730	-33%
CC Sud Nivernais	21 068	7 586	-1 442	-6%	-4108	-16%	-455	6%	-217	-4%	-238	-9%
CC Haut-Jura Saint-Claude	20 617	8 872	-2 672	-11%	-2 301	-10%	-2 044	-21%	-922	-14%	1 122	-32%
CC Louhans-Cuiseaux	20 532	7 807	-97	0%	-1 130	-10%	-697	-9%	-404	-6%	-291	-14%
CC Pays Châtillonnais	19 983	6 758	-1 458	-7%	-3 908	-16%	-838	-11%	-405	-8%	-432	-18%
CC Aval Vézelay Morvan	18 852	8 150	-1 379	-7%	-2 050	-10%	-727	-8%	-474	-7%	-253	-13%
CC du Haut-Doubs	17 905	5 272	-1 534	-7%	-3 819	-16%	-479	-11%	-509	-12%	-170	-9%
CC Le Haut-Doubs en Bourgogne	16 248	5 800	-1 725	-10%	-2 749	-12%	-1 022	-10%	-366	-7%	-663	-34%
CC Bazois Loire et Morvan	15 540	4 641	-1 675	-10%	-3 346	-18%	-959	-17%	-575	-14%	-384	-27%
CC La Clayette Chauvannes en Brionnais	15 196	5 165	-97	-4%	-1 304	-8%	-878	-15%	-271	-6%	-607	-34%
CC de l'Agglo d'Avallon Mignéolais	15 106	5 081	-320	-2%	-722	-5%	-1 208	-5%	-115	-3%	-140	-9%
CC Châtillon-Villefranche et Terrero	15 000	5 164	-339	-7%	-1 200	-8%	-859	-11%	-213	-6%	-46	2%
CC du Pays de Luxeuil	15 016	7 546	-1 260	-8%	-2 365	-14%	-755	-20%	-177	4%	-912	-32%
CC Morvan Sommets et Grands Lacs	12 468	4 109	-1 017	-8%	-2 508	-17%	-372	-8%	-115	-3%	-256	-24%
CC Haut-Beauvoisien Val d'Yonne	12 436	4 930	-1 287	-9%	-2 345	-16%	-489	-9%	-331	-8%	-159	-14%
CC Tonnerre Yonne et Châtillon	9 912	2 541	-918	-18%	-1 020	-10%	-290	-23%	-291	-13%	-99	-13%
CC des Quatre Rivières	9 566	2 797	-446	-8%	-268	-3%	-247	-8%	-203	-9%	-44	6%
CC du Haut-Jura (Arcade)	9 346	3 387	-410	-12%	-1 497	-16%	-937	-22%	100	4%	-1 037	-56%
CC des Hauts du Jura Jura	8 618	2 777	-464	-16%	-658	-7%	-37	1%	96	5%	-132	-13%
CC Ambrault et du Nivernais	8 030	2 715	-242	-8%	-156	-5%	-79	4%	-1	1%	-71	-15%
CC de la Haute Vallée de l'Yonne	8 577	1 975	-421	-5%	-569	-6%	-97	5%	-76	-6%	-21	3%
CC du Pays d'Alésia et de la Seine	7 551	2 664	-230	-3%	-1 029	-12%	-166	-6%	-2	0%	-163	-22%
CC du Serein	7 357	2 069	-516	-7%	-470	7%	-19	1%	49	3%	-69	-15%
CC des Pays Arros Liermat	7 296	2 093	-317	-15%	-593	-12%	-266	-11%	-209	-13%	-57	7%
CC du Canton de Marcigny	6 696	1 925	-52	-3%	-590	-15%	-154	7%	8	1%	-162	-27%
CC du Nivernais Bourbonnais	5 523	1 321	184	-3%	8	0%	-92	7%	12	1%	-104	-26%

A moins de nouvelles ruptures, le phénomène des zones blanches de la croissance territoriale pourrait persister et s'étendre. En projection pour 2040, presque la moitié des EPCI de la région pourraient cumuler perte d'emplois et de populations. Nous disposons d'estimations démographiques à l'EPCI calculées à partir des données OMPHALE pour 2040. A dynamique d'emploi équivalente, 51 des 116 EPCI enteraient en zone blanche. Compte tenu de la décroissance démographique dans ces territoires, ce phénomène concerneurait un nombre équivalent de population (environ un million), mais sur un nombre de territoires plus important donc. L'autre phénomène important, c'est que les territoires qui gagnent sur les deux tableaux passeraient de 28 à 20.

**Une géographie en mouvement :** il est très intéressant de noter aussi que le phénomène risque de ne pas être statique. Il y aurait davantage de territoires en zone blanche, mais ce ne serait pas forcément les mêmes. Pour le comprendre, il faut se rappeler que la récession démographique est essentiellement due à des questions de solde naturel. Le vieillissement de la population dans des territoires encore relativement jeune marquera leur entrée dans un cycle de décroissance.

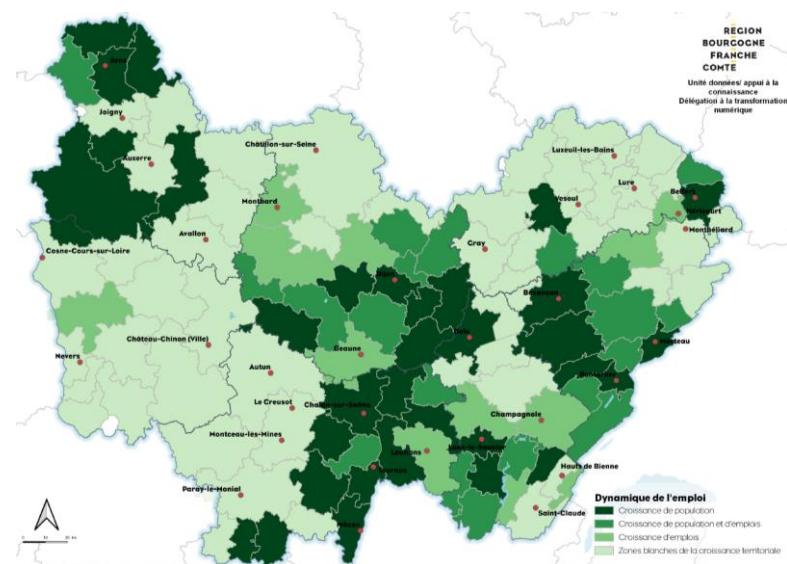
**Figure 18 : Répartition prévisionnelle des EPCI de BFC au regard du critère de croissance en 2040.**

Source Insee OMPHALE traitement Conseil régional.



**Figure 19 : Projection des dynamiques d'emploi et de pop (2007 – 2040).**

Source Omphale-Insee retravaillée par le Conseil régional, Service prospective



**Oui mais.... Rien n'est jamais sûr en matière d'emploi et de démographie ...**  
 C'est une évidence. Ces prévisions à 20 ans sont assises sur deux postulats : le destin démographique de la région serait conforme aux prévisions des modèles de l'Insee (Omphale) tel que déclinés à l'EPCI par les services de la région et la

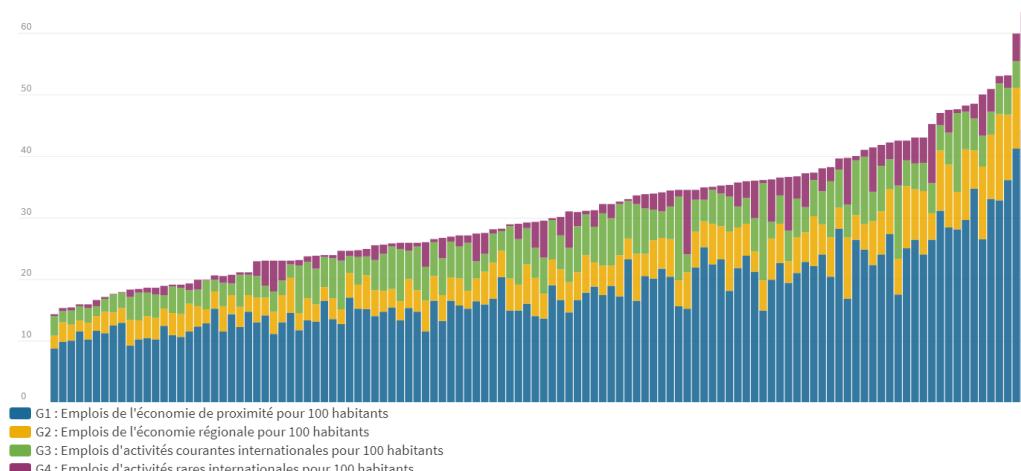
dynamique d'emploi dans les territoires serait conforme à celle que la région a connu depuis 2008 (ni meilleure, ni pire). On peut donc légitimement contester à la fois les prévisions démographiques et les projections d'emploi. Il faudra néanmoins le faire dans le respect de quelques éléments :

Les projections démographiques de l'Insee (OMPHALE) au niveau régional sont robustes. Les dernières tendances montrent que depuis 2017, la population de la région plafonne, voire décline, ce qui laisse à penser que nous serions plutôt entrés dans un scénario de fourchette basse. Par ailleurs, depuis le confinement, le déficit naturel s'accentue plus que prévu (surmortalité et sous natalité). On attend les premières mesures d'un regain annoncé de l'attractivité, mais il faudra qu'elle compense un solde naturel sensiblement plus déficitaire que dans les modèles. Le destin individuel d'un territoire pourra bien sûr être différent des prévisions, notamment en attirant de nouvelles populations, mais il est peu probable à court terme qu'il puisse s'agir d'un phénomène général dont on verrait les effets à l'échelle régionale compte tenu des autres tendances.

80% des emplois dans la région sont assis sur un déterminant démographique. Il s'agit des emplois de proximité G1 et G2 (Cf. les nouvelles donnes volume 1). Les progrès de l'emploi seront dépendants du développement démographique.

**Figure 20 : Nombre d'emplois pour 100 hab. dans les EPCI de Bourgogne-Franche-Comté.**

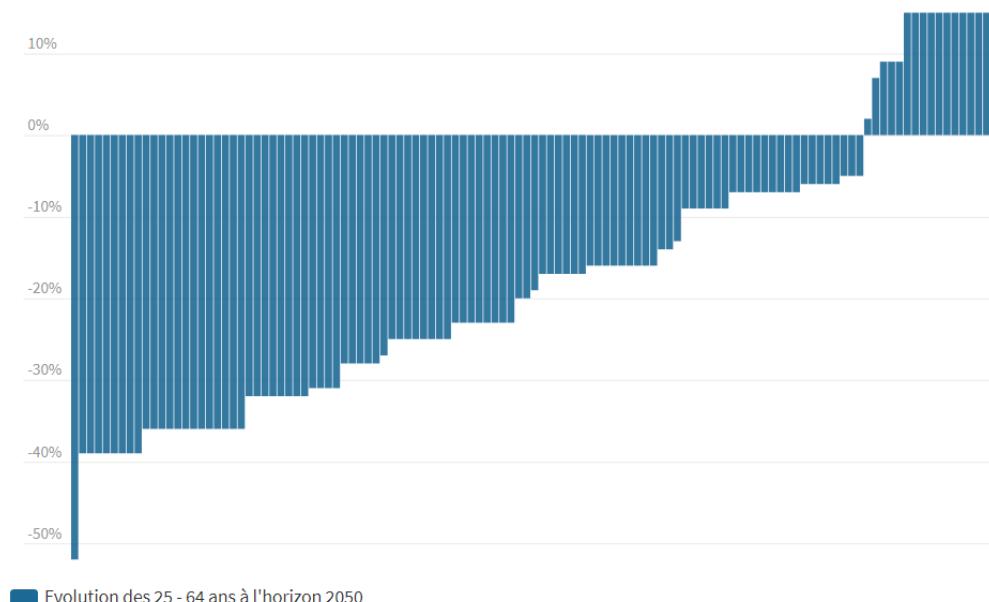
Données Insee, RGP, sur NAF 732, Traitement Insee et Conseil régional 2020



La population active disponible se raréfie compte tenu du vieillissement. Le développement de l'emploi est aussi conditionné par la disponibilité de main d'œuvre. Certains territoires « en panne » font d'ailleurs l'expérience ironique de difficultés à recruter. Un territoire peut à la fois perdre des emplois et manquer de main d'œuvre.

**Figure 21 : Evolution prévisionnelle de la classe d'âge 25 – 64 ans à 2050 dans les 116 EPCI.**

Données Insee, OMPHALE, retravaillée par le Conseil régional



### ***Crise sanitaire et zones blanches, nouvelle rupture de l'histoire ?***

La crise sanitaire est sans aucun doute l'un de ces événements historiques qui peuvent marquer une rupture dans les temps longs et ouvrir une époque caractérisée par un nouveau contexte, de nouvelles dynamiques, de nouveaux équilibres territoriaux. Il est trop tôt pour mesurer l'impact de la crise, nous proposons toutefois de recenser les éléments robustes de l'analyse qui portent sur la période de confinement. Les pistes de moyen terme sur les nouvelles formes d'attractivité territoriales, notamment via le télétravail seront abordées dans la troisième partie de ce travail.

Le choc économique durant la crise sanitaire a été lourd en Bourgogne-Franche Comté qui a perdu 2% d'emploi salarié non agricole en un an (troisième région la plus touchée derrière l'Île de France et Auvergne Rhône Alpes)<sup>32</sup>. En revanche, la géographie des zones d'emploi les plus touchés ne montre pas que les zones blanches seraient plus touchées que les autres.

**Figure 22 : Evolution de l'emploi salarié privé hors agriculture à l'échelle des régions**

Données Urssaf. Traitement ARF 2021. Taux de croissance entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020

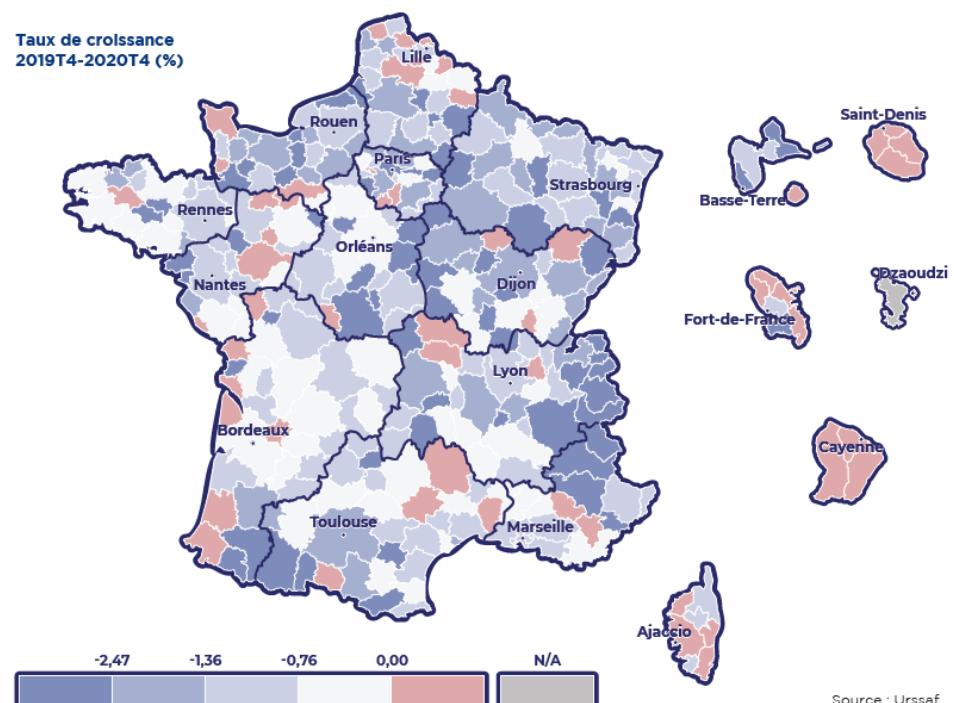
RÉGIONS	EFFECTIFS		EVOLUTION	
	2019T4	2020T4	Variation	Taux
Auvergne-Rhône-Alpes	2 328 995	2 270 848	-58 147	-2,50%
Bourgogne-Franche-Comté	679 097	665 605	-13 492	-1,99%
Bretagne	843 279	836 215	-7 064	-0,84%
Centre-Val de Loire	636 102	626 573	-9 529	-1,50%
Corse	84 344	84 908	564	0,67%
Grand Est	1 383 988	1 361 961	-22 027	-1,59%
Guadeloupe	77 058	76 207	-851	-1,10%
Guyane	34 444	34 679	235	0,68%
Hauts-de-France	1 463 346	1 454 376	-8 970	-0,61%
Île-de-France	4 868 033	4 749 353	-118 680	-2,44%
La Réunion	160 889	164 471	3 582	2,23%
Martinique	76 882	76 117	-765	-1,00%
Normandie	831 088	819 024	-12 064	-1,45%
Nouvelle-Aquitaine	1 461 584	1 449 330	-12 254	-0,84%
Occitanie	1 431 800	1 410 808	-20 992	-1,47%
Pays de la Loire	1 090 731	1 080 668	-10 063	-0,92%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 375 003	1 354 855	-20 148	-1,47%
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>18 826 663</b>	<b>18 515 998</b>	<b>-310 665</b>	<b>-1,65%</b>

Source : Urssaf

<sup>32</sup> IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA CRISE SUR LES RÉGIONS ET LEURS TERRITOIRES. Analyse de l'évolution de l'emploi privé (hors agriculture) à fin décembre 2020. Association des régions de France. Mars 2021.

**Figure 23 : Evolution de l'emploi salarié privé hors agriculture à l'échelle des zones d'emploi**

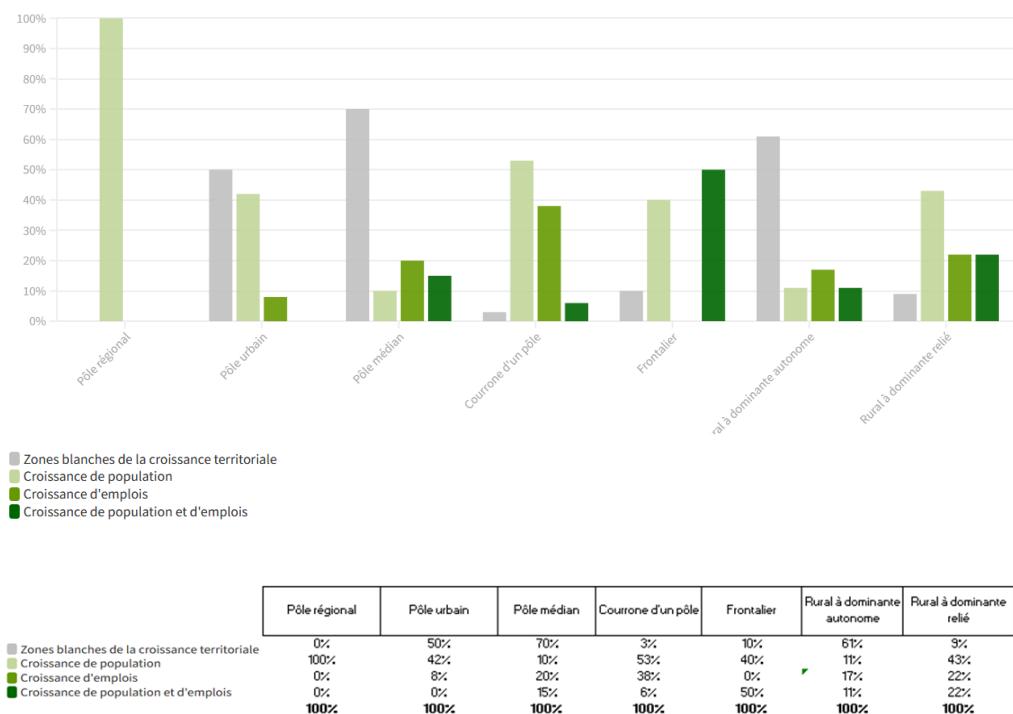
Données Urssaf. Traitement ARF 2021. Taux de croissance entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020



## 2. Pourquoi les zones blanches ? Les typologies habituelles ne permettent pas de s'y retrouver.

On trouve des EPCI en zone blanche dans quasiment toutes les typologies de territoires. La catégorie des EPCI qui perdent des emplois et des habitants pèse significativement dans 3 types d'EPCI : les pôles urbains, médians et le rural à dominante autonome. Mais seulement 9% des EPCI ruraux dits « reliés » (dont 50% de la population travaille à l'extérieur de l'EPCI) sont en récession sur les deux tableaux.

**Figure 24 : Dynamique de l'emploi et de la pop. dans les 7 types d'EPCI**  
Données Insee, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021



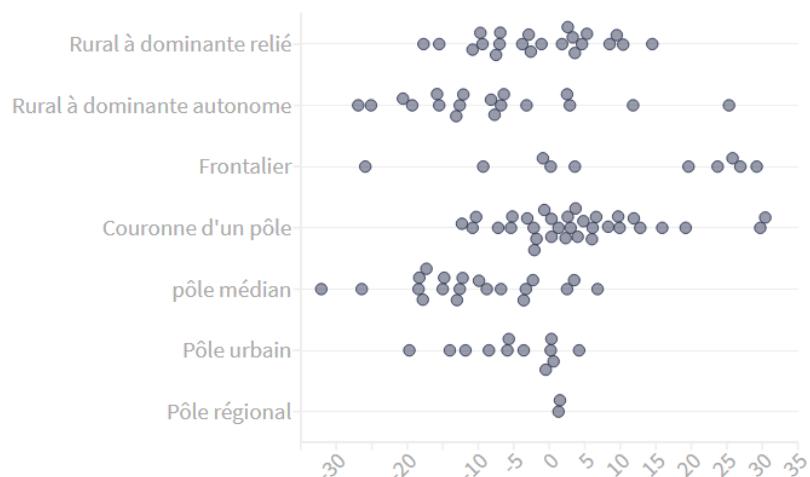
L'analyse par catégories géographiques qui consisterait à définir tout territoire rural comme perdant et tout territoire urbain comme gagnant est ici complètement bouleversée. Le même genre de regard binaire entre métropoles et « périphéries », en tout cas lorsqu'il est décliné à l'échelle des EPCI de la région est tout aussi inopérant. Les couronnes d'un pôle s'en sortent mieux que les autres. Certes, 3 catégories sont plus touchées que les autres,

mais les données montrent aussi qu'il existe des gagnants et des perdants dans chaque catégorie. La typologie des EPCI ne permet pas de distinguer de forte corrélation entre l'appartenance à une catégorie et le destin territorial. Il faudra chercher ailleurs les déterminants de la panne de développement (Partie 2).

Même résultat avec un gradient de la récession. Nous avons questionné notre indicateur qui distingue de façon binaire 40 EPCI. Certains EPCI progressent en effet très peu et se classent in extremis dans la position des EPCI en développement. Pour autant, ils n'ont pas le sentiment d'échapper au destin entravé des territoires « en panne ». Mais la même difficulté nous est apparue avec un indicateur moins binaire. Nous proposons de combiner les taux de croissance démographique et d'emploi pour produire un indicateur unique qui fait peser l'évolution de la population et l'évolution de l'emploi à part égale. La base 0 constitue le point neutre dans lequel les deux dynamiques se compensent. Dans cette optique encore, ce sont les pôles urbains, médians et ruraux à dominante autonomes qui semblent les plus touchés par les phénomènes de récession. La diversité même de ces catégories d'EPCI plaide pour qu'on cherche plusieurs déterminants différents qui se combinent plus efficacement dans ces 3 types de territoires que dans les autres.

**Figure 25 : Indicateur combiné de développement démographique et d'emploi par EPCI**

Données Insee, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021



## Mise en perspective

### ***Pourquoi abandonner définitivement le récit rural / urbain ?***

Le rural est défini par les territoires de faibles densités d'habitants. Si cette distinction est particulièrement ancrée dans notre façon d'analyser les dynamiques territoriales, c'est qu'elle a été particulièrement pertinente lorsque l'économie française faisait sa mue en perdant des emplois agricoles (l'économie agricole produisait de faibles densités de populations puisqu'elle « étaisait » une main d'œuvre abondante sur les sols productifs) et en concentrant des emplois sur les sites industriels (l'économie industrielle requiert la densité de population). On pouvait dire à ce moment de transition entre deux systèmes économiques, qu'être rural ou urbain déterminait presque automatiquement le fait de gagner ou de perdre des emplois et des habitants. Aujourd'hui, les dynamiques qui déterminent ou non la réussite territoriale ne sont plus vraiment assises sur la question agricole d'un côté et industrielle de l'autre. Nous sommes entrés dans une période de transition qui met en jeu de nouveaux déterminants. Dans ces nouvelles donnes, être rural ou urbain est moins important. Bien sûr, il reste du rural en crise et de l'urbain en développement, mais dans chaque catégorie, c'est la diversité qui prime. Certains territoires ruraux attractifs pour des résidents fortunés sont gagnants et des territoires urbains industriels traversent des crises importantes. Il faut aller chercher ailleurs les critères qui déterminent si un territoire sera en zone blanche de la croissance territoriale.

## Explications démographiques : la population n'est pas très différente, mais les dynamiques le sont.

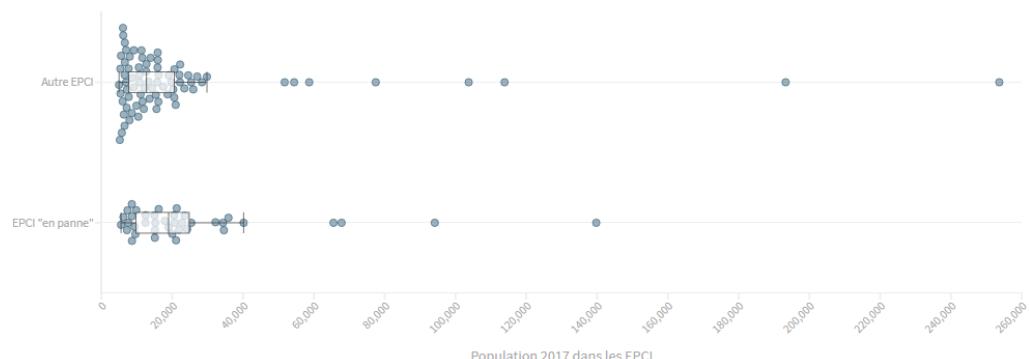
*Les zones blanches de la croissance territoriale sont peuplées et actives, mais elles perdent des jeunes et en particulier des jeunes femmes*

1. Les EPCI en zone blanche ne sont pas les territoires du vide, mais leur population active vieillit.

Mis à part les deux plus grandes agglomérations de la région, le profil des EPCI en zone blanche et des autres est relativement similaire en termes de population. On peut même noter que les EPCI de la région les moins peuplés sont moins nombreux en zone blanche. La médiane de population dans les EPCI en panne est d'ailleurs plus élevée que celle des autres EPCI.

**Figure 26 : Nombre d'habitants dans les 116 EPCI de Bourgogne-Franche-Comté**

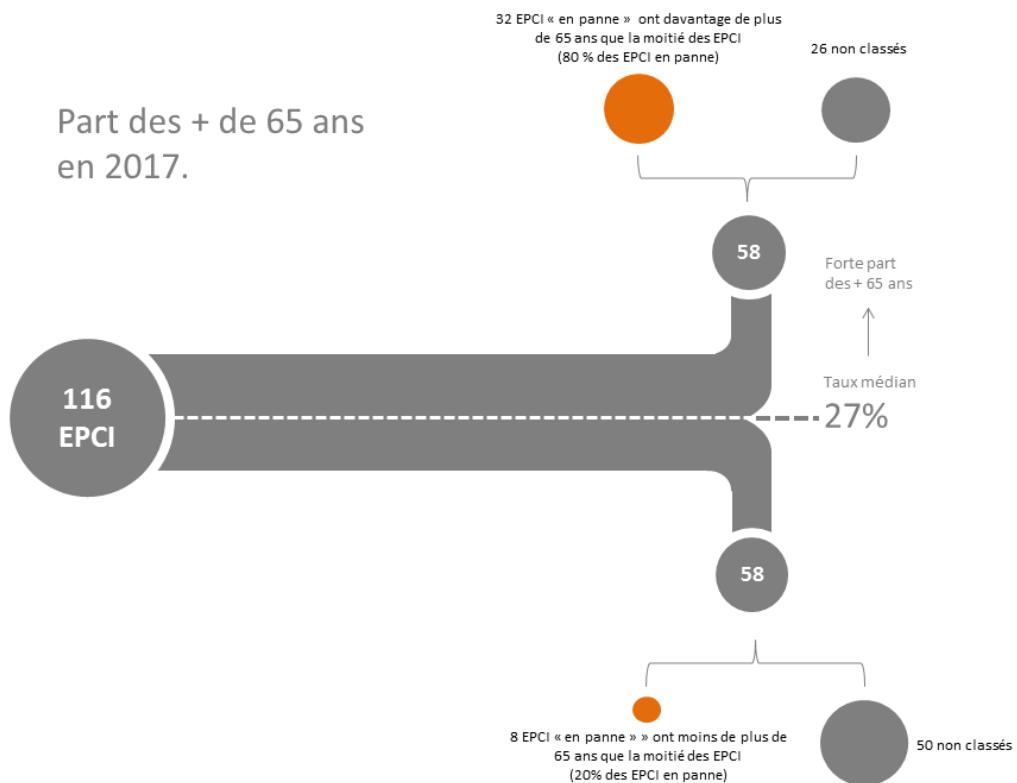
Données Insee RGP, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021



### **Davantage de séniors, moins de jeunes, mais autant d'adulte**

Une population plus âgée : 32 des 40 EPCI en zone blanche ont une part de population de plus de 65 ans supérieure à la médiane (50% des EPCI en dessous, 50% au-dessus). Il existe une nette sur-représentation de cette catégorie dans les zones blanches. On peut aussi dire que lorsque la part de la population de plus de 65 ans est supérieure à la médiane, l'EPCI a plus d'une chance sur deux d'être en zone blanche (55%).

**Figure 27 : Répartition de EPCI de BFC en fonction de leur part de + de 65 ans**  
 Données Insee, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021

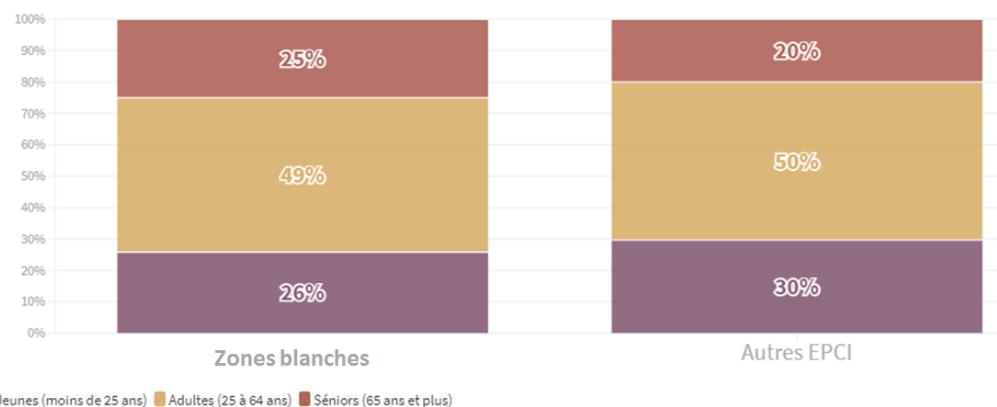


**Mais peu de déficit sur les populations adultes (25-64 ans) :** Le groupe des territoires en zone blanche ne se différencie pas des autres EPCI sur la classe d'âge adulte (25 – 64 ans). Elle représente une part sensiblement équivalente de la population en 2017 : 49% de la population dans les territoires en zone blanche contre 50% dans les autres territoires. Les zones blanches pèsent pour 35,8% de la population régionale et 35,2% des adultes de la région les habitent. Il n'y a pas de déficit dans cette classe d'âge qui constitue l'essentiel de la population active.

En réalité, la différence se fait aux deux extrêmes des âges, c'est-à-dire avec un déficit de population jeune (écart de 4 points en-dessous) et une sur-représentation des séniors (écart de 5 points au-dessus).

### Figure 28 : Comparaison des populations par tranches d'âge

Données Insee (2017), Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021



■ Jeunes (moins de 25 ans) ■ Adultes (25 à 64 ans) ■ Séniors (65 ans et plus)

#### Part de la population âgée de moins de 25 ans

Source : Insee, 2017.



#### Part de la population âgée de 25 à 64 ans.

Source : Insee, 2017



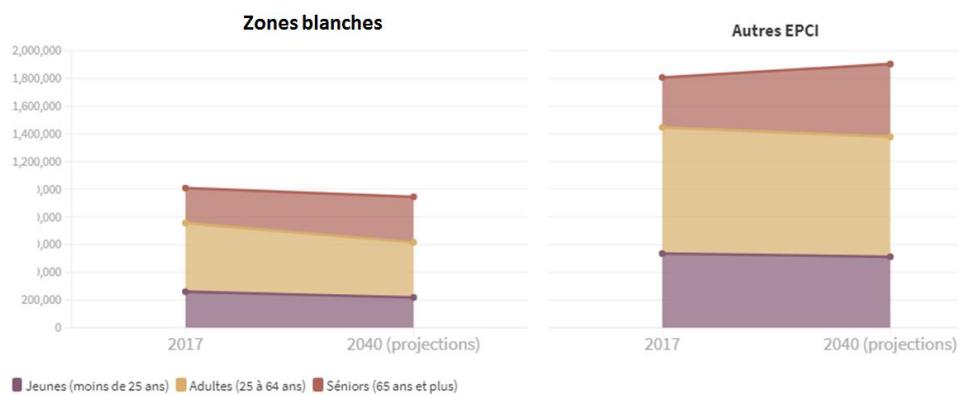
#### Part de la population âgée de plus de 65 ans

Source : Insee, 2017



**Mais une dévitalisation à venir sur les populations adultes :** D'ici 20 ans, il est possible que les 40 EPCI en zone blanche perdent en moyenne 20% des habitants en âge de travailler. Entre 2017 et 2040, les travaux de la base OMPHALE prévoient une baisse de 142 000 adultes (25-64 ans) dans la région. Le travail de déclinaison par EPCI conduit par la région pose l'hypothèse que 68,9% de cette baisse seraient localisés dans les 40 EPCI des zones blanches actuelles, alors qu'ils ne pèsent que pour 35% de la population régionale. Les zones blanches cristallisent les pertes possibles de population en âge de travailler dans la région. Si les prévisions OMPHALE se confirment, elles perdraient 19,8% de leur population adulte contre 4,8% dans les autres EPCI. En 20 ans, la part des adultes de la région qui habitent les zones blanches actuelles passerait de 35,2% à 31,4%.

**Figure 29 : Evolution prévisionnelle de chaque classe d'âge entre 2017 et 2040**  
Données Insee RGP et OMPHALE, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021



		Jeunes (moins de 25 ans)	Adultes (25 à 64 ans)	Séniors (65 ans et plus)
Zones blanches	2017	260 490	495 091	252 337
	2040 (projections)	219 211	396 987	328 763
	Evolution	-41 279	-98 104	76 426
Autres EPCI	2017	535 671	909 691	360 781
	2040 (projections)	512 537	865 578	525 076
	Evolution	-23 134	-44 113	164 295

Source Insee RGP, OMPHALE. Traitement Conseil régional 2021

## Mise en perspective

### *Les zones blanches de la croissance territoriale sont des territoires actifs... jusqu'ici*

On est parfois tenté de faire peser la responsabilité des dynamiques démographiques et économiques sur la raréfaction de main d'œuvre et de population en capacité de travailler dans ces territoires. Cela n'est pas vérifié dans les chiffres : les zones blanches possèdent la même proportion de population adulte que les autres et ne sont pas moins peuplées. Et pourtant, elles perdent des emplois et des habitants. Le handicap de ces territoires sera à chercher ailleurs que dans la carence des populations actives.

*...mais demain le problème risque de s'aggraver considérablement avec la baisse du nombre d'habitants en âge de travailler. Un « cercle vicieux » est-il en train de se former ?* Les prévisions de pertes d'habitants à hauteur de 6.3% pour 2040 dans les territoires actuellement en zone blanche, masquent des prévisions de pertes bien plus importantes pour ce qui concerne les populations adultes en âge de travailler : 19.8%. On a vu en introduction que la question de la concentration des emplois dans certains territoires était une problématique préoccupante pour l'avenir de l'égalité territoriale. L'un des moteurs de cette concentration peut être la présence de population susceptible d'occuper un emploi. Le tiers des EPCI qui est en zone blanche concentrerait dans les 20 prochaines années, plus des deux tiers de perte de population adulte de la région et perdrait près de 20% de cette population. Si cette tendance se confirme, c'est bien la capacité de ces territoires à produire des revenus d'activité avec une population active qui est fragilisée. C'est bien une mutation des équilibres territoriaux au sein de la région, sous l'effet d'une polarisation des emplois qui est en jeu, davantage dans le futur qu'aujourd'hui.

## 2. Des déficits d'attractivité résidentielle.

Entre 2007 et 2017, la Bourgogne-Franche-Comté a gagné 19 000 habitants. A l'intérieur de la région, les 40 EPCI en zone blanche ont perdu 47 500 et les autres en ont gagné 66 500. Chaque année, les zones blanches ont accusé un déficit cumulé d'environ 4 700 habitants. Comment comprendre le problème démographique des territoires en panne ? S'agit-il d'une question de solde naturel, lié à leur pyramide des âges ou un solde migratoire plus négatif qu'ailleurs par manque d'attractivité résidentielle ? Nous ne disposons pas des données détaillées pour cette période, mais nous pouvons approcher ces questions dans leurs grandes masses : Pour cela, nous disposons d'une photographie réalisée à partir des dynamiques naturelles mesurées sur la période 2010 – 2017. Durant ces 8 années, le solde naturel des 40 EPCI est de – 2 362 / an, soit environ la moitié des pertes d'habitants enregistrées. En toute logique, nous proposons d'expliquer le reste par le déficit migratoire.

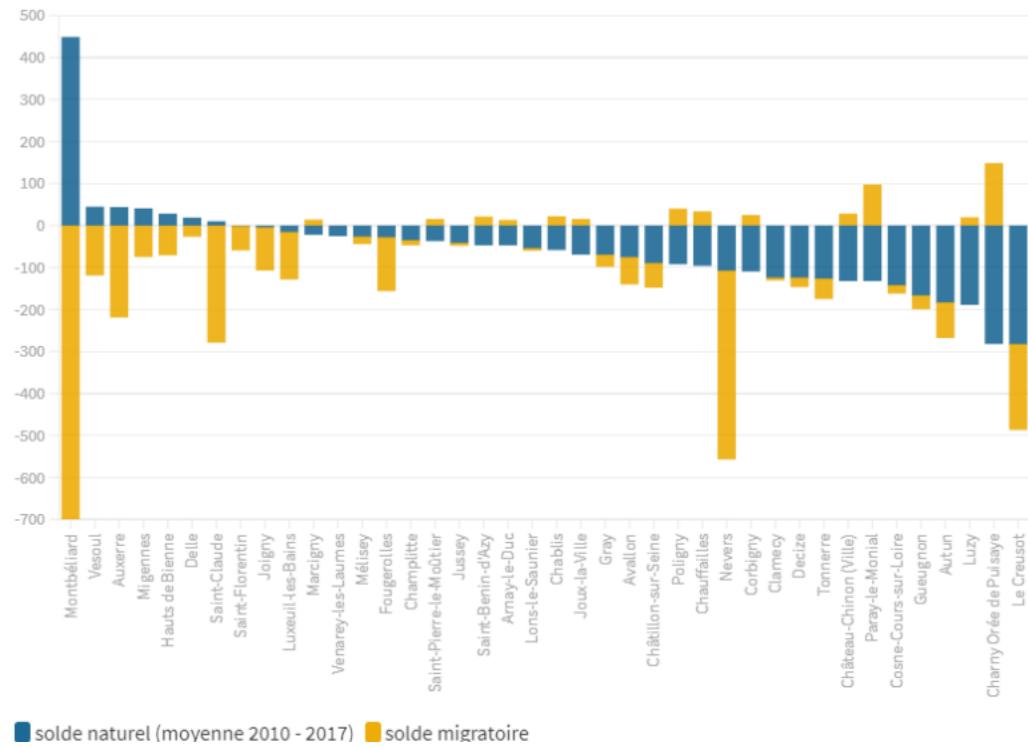
**Figure 30 : Estimation des dynamiques démographiques dans les EPCI**

Données Insee RGP, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021

	Evolution démographique annuelle (2007 - 2017)	Dont solde naturel (moyenne 2010 - 17)	Dont solde migratoire
Autres EPCI	6 655	3 851	2 804
Zones blanches	-4 773	-2 362	-2 411

**Figure 31 : Soldes naturel et migratoire décomposés dans les zones blanches (par an).**

Données Insee RGP, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021.



Dans le détail des EPCI, la part respective des dynamiques naturelles / déficit d'attractivité résidentielle est très variable. Mis à part le cas particulier de Montbéliard (bonne dynamique naturelle et déficit migratoire important), on distingue 2 types de dynamiques dans les EPCI de zones blanches : Ceux qui attirent raisonnablement mais pâtissent du vieillissement de la population ; Environ 25 EPCI ont un solde migratoire bon ou modérément négatif mais souffrent d'un solde naturel très négatif (vieillissement de la population). Ceux qui souffrent essentiellement d'un problème d'attractivité résidentielle. 9 EPCI sont stables ou positifs sur le solde naturel mais pâtissent d'un solde migratoire très handicapant. Ceux qui souffrent sur les deux tableaux. Cette catégorie se compose d'EPCI qui cumulent déficit naturel et migratoire dans des proportions équivalentes.

La mauvaise dynamique démographique des zones blanches de la croissance territoriale est le fruit d'une articulation entre deux dynamiques qui produit des combinaisons très diverses. C'est en appréhendant la diversité de ces combinaisons entre vieillissement de la population d'un côté et déficit d'attractivité résidentielle de l'autre qu'on peut faire émerger des stratégies différencierées selon les territoires.

**Figure 32 : Différences de problèmes démographiques dans les EPCI de zones blanches**

Données Insee RGP, Traitement Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 2021

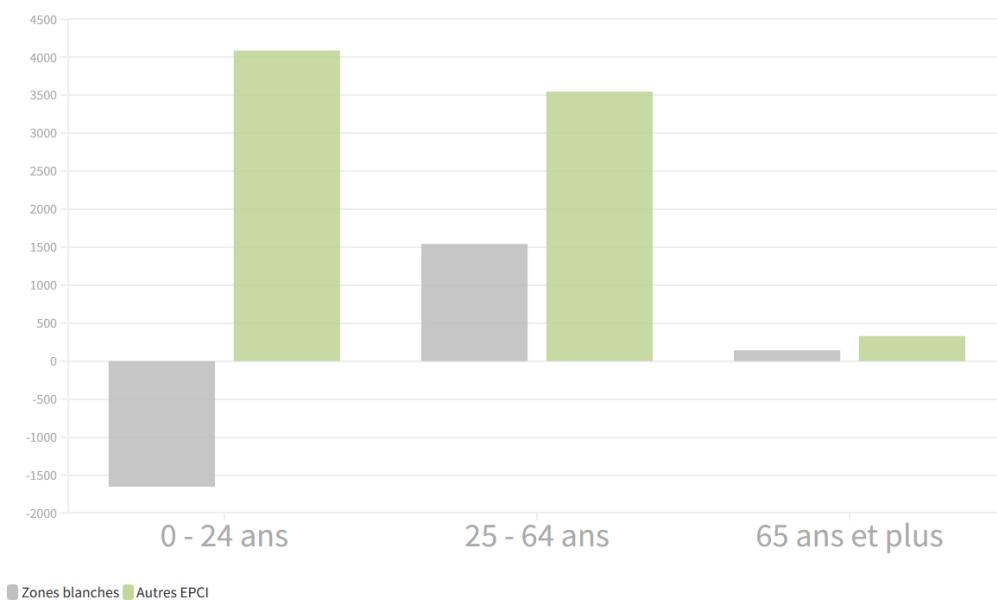
EPCI	Perte d'habitants par an (moyenne 2007 - 2017)	Poids de la dynamique naturelle	Poids de la dynamique migratoire
Delle	6	-345%	445%
Montbéliard	251	-179%	279%
Migennes	32	-128%	228%
Hauts de Bièvre	41	-67%	167%
Vesoul	72	-63%	163%
Auxerre	173	-25%	125%
Saint-Claude	267	-4%	104%
Saint-Florentin	56	1%	99%
Joinville	106	4%	96%
Luxeuil-les-Bains	126	12%	88%
Fougerolles	153	18%	82%
Nevers	555	19%	81%
Avallon	138	55%	45%
Le Creusot	485	58%	42%
Châtillon-sur-Seine	146	61%	39%
Mélisey	42	62%	38%
Autun	266	69%	31%
Gray	96	72%	28%
Tonnerre	174	73%	27%
Champlitte	45	77%	23%
Gueugnon	197	84%	16%
Decize	144	86%	14%
Jussey	46	88%	12%
Cosne-Cours-sur-Loire	161	89%	11%
Lons-le-Saunier	58	93%	7%
Clamecy	129	96%	4%
Venarey-les-Laumes	23	101%	-1%
Luzy	168	112%	-12%
Château-Chinon (Ville)	102	127%	-27%
Joux-la-Ville	52	130%	-30%
Corbigny	82	131%	-31%
Aray-le-Duc	32	142%	-42%
Chauffailles	60	157%	-57%
Chablis	34	166%	-66%
Poligny	50	181%	-81%
Saint-Benin-d'Azy	24	185%	-85%
Saint-Pierre-le-Moûtier	18	190%	-90%
Charny Orée de Puisaye	130	215%	-115%
Marcigny	5	375%	-275%
Paray-le-Monial	32	409%	-309%

### ***Le déficit migratoire chez les jeunes.***

On peut facilement expliquer le déficit naturel par le vieillissement. En revanche, le déficit migratoire peut recouvrir des formes différentes d'un territoire à l'autre. Nous avons choisi de nous intéresser à la composition des déficits migratoires selon l'âge des habitants. Une fois encore, il ne s'agit que d'approcher les grandes masses, à partir de photographies. Cette fois, il s'agit d'une photographie détaillée des dynamiques migratoires sur l'année 2017. L'écart entre les zones blanches et les autres s'y explique essentiellement par le déficit sur la population des jeunes de moins de 25 ans.

**Figure 33 : Décomposition des soldes migratoires par tranche d'âge sur une année (2017)**

Sources : Insee RGP



	0 - 24 ans	25 - 64 ans	65 ans et plus	TOTAL
Arrivées	17 727	21 955	4 137	<b>43 819</b>
Départs	19 381	20 413	3 995	<b>43 789</b>
Solde	- 1 654	1 542	142	<b>30</b>
	0 - 24 ans	25 - 64 ans	65 ans et plus	TOTAL
Arrivées	42 222	46 703	6 159	<b>95 084</b>
Départs	38 132	43 155	5 829	<b>87 116</b>
Solde	4 090	3 548	330	<b>7 968</b>

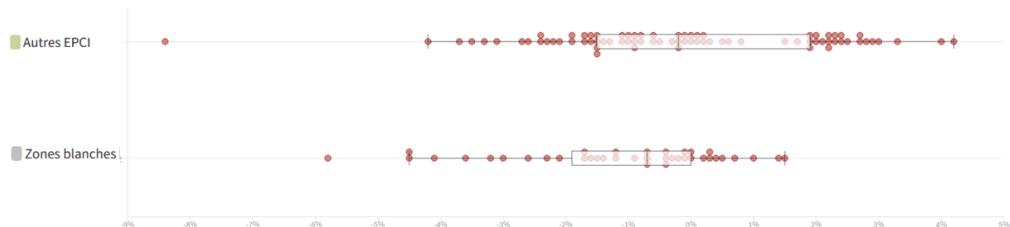
Solde migratoire pour 1 000 habitants de la même catégorie d'âge.

	0 - 24 ans	25 - 64 ans	65 ans et plus
EPCI en panne	- 63	31	6
Autres EPCI	76	39	9

Sauf qu'il ne s'agit pas d'un problème particulier aux zones blanches. Dans le détail, une quinzaine d'EPCI, qui ne sont pas dans les zones blanches de la croissance sur la période étudiée, accusent un solde migratoire déficitaire au-delà de -2%.

**Figure 34 : Solde migratoire (en % de la pop. de -25 ans) par EPCI chez les -25 ans**

Sources : Insee RGP. Année 2017



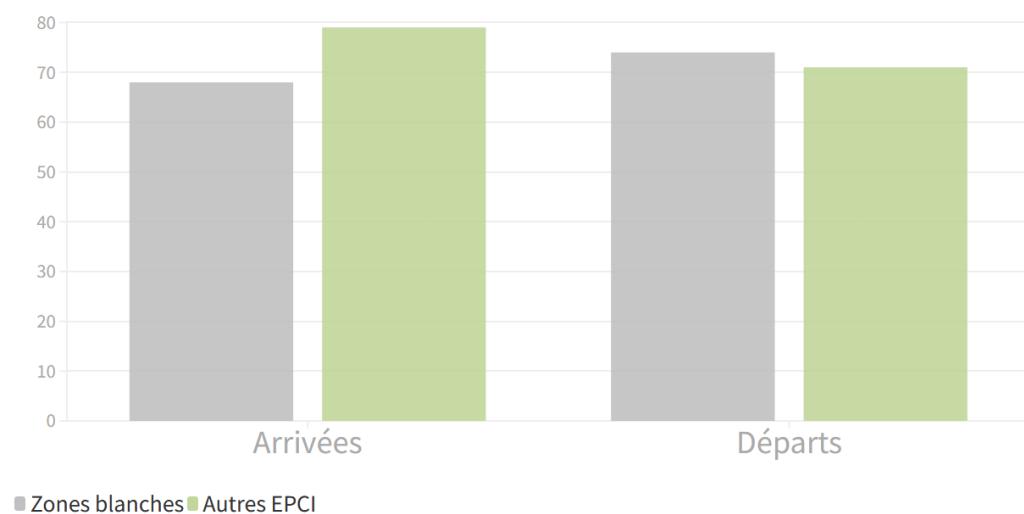
En réalité, seule une vingtaine d'EPCI en Bourgogne-Franche-Comté sont réellement attractifs pour les jeunes (solde migratoire supérieur à 2% en 2017) mais surtout, deux EPCI dominent les dynamiques dans cette catégorie d'âge : Dijon (+ 3448) et Besançon (+ 2 145). Par comparaison, le solde migratoire total des zones blanches est de -1 645.

En outre, le déficit migratoire chez les jeunes est davantage dû à un déficit d'arrivées qu'à un surplus de départs : On pourrait penser que s'il existe un déficit migratoire chez les jeunes, c'est qu'ils sont plus nombreux à partir que dans les autres EPCI. Mais c'est assez faux : en 2017, pour 1 000 jeunes habitants dans les EPCI en panne, on comptait 74 départs de leur EPCI contre 71 dans les autres EPCI (surplus de départs de 4%). En revanche, le déficit d'arrivées est plus important (14%) : pour 1 000 habitants de moins de 25 ans, les territoires en panne en attirent chaque année en moyenne 68 contre 79 dans les autres EPCI. Les zones blanches comptent au total 262 000 habitants de moins de 25 ans. Le déficit par rapport aux autres territoires (moyenne) est de 4 individus pour 1000 jeunes de moins de 25 ans et de 11

départs. Cela signifie que sur la seule année 2017, ce sont 104 départs en plus mais surtout 2 882 arrivées qui manquent à l'appel dans ces territoires par rapport aux autres. Si l'on prend en compte qu'il y a déjà moins de jeunes dans ces EPCI en moyenne (26% de la population contre 30%), on mesure le problème des effets cumulatifs au fil des années : moins de jeunes + déficit d'arrivées de jeunes. Année 2 : encore moins de jeunes + déficit d'arrivées de jeunes...

**Figure 35 : Décomposition des soldes migratoires chez les moins de 25 ans (2017)**

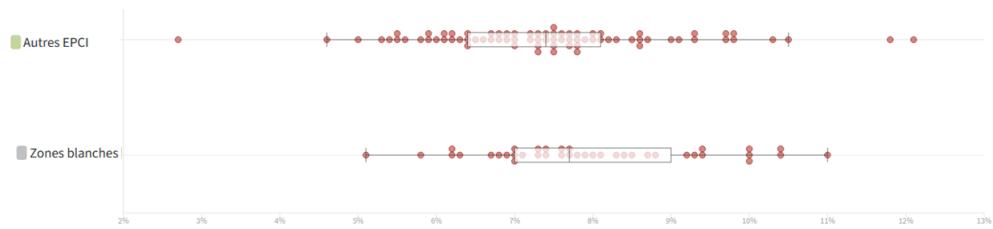
Sources : Insee RGP. Année 2017



En revanche, s'il est indéniable que les zones blanches souffrent d'une carence d'arrivées, il n'est pas non plus certain que le découpage « zones blanches » / « autres » soit le plus pertinent pour distinguer les EPCI peu attractifs pour les jeunes et les autres. Nous défendons qu'en moyenne les EPCI des zones blanches souffrent d'un déficit d'arrivées sur les populations de jeunes, mais que ce n'est pas forcément le fait d'être en zone blanche qui détermine ce problème tant il semble partagé par d'autres EPCI. Il faudrait étudier la vingtaine d'EPCI réellement gagnante sur les 116 de la région. Il fait peu de doutes que des critères structurels comme la présence de cycles d'enseignements supérieurs ou l'existence d'un bassin d'emploi attractif soient déterminantes.

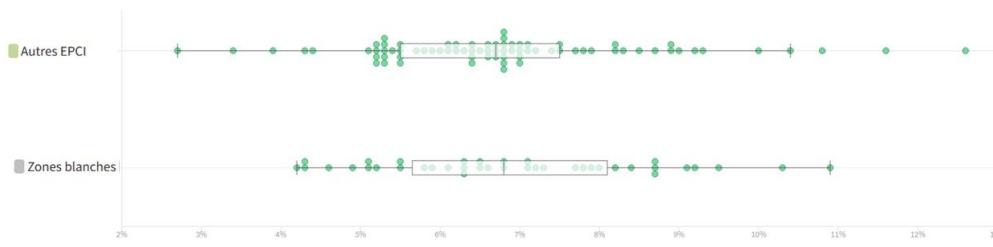
**Figure 36 : Part des habitants de moins de 25 ans qui quittent leur EPCI de résidence en 2017**

Sources : Insee RGP



**Figure 37 : Nombre d'arrivées de jeunes de -25 ans pour 100 jeunes résidants dans l'EPCI**

Sources : Insee RGP (2017)



#### Mise en perspective :

*La photographie 2017 en Bourgogne-Franche-Comté est conforme aux observations qui sont réalisées dans d'autres territoires en crise.*

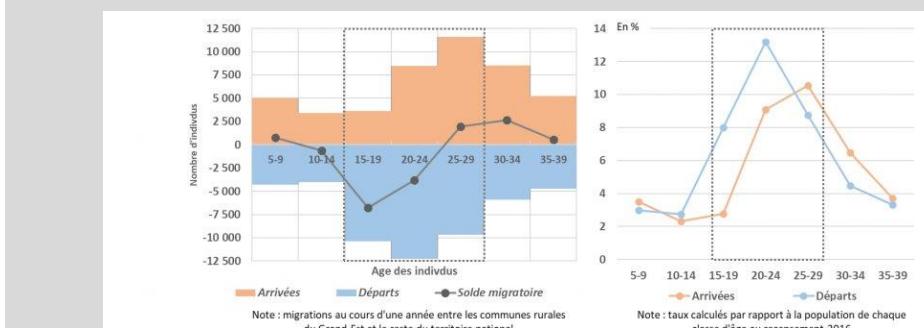
La photographie que nous livrons des déséquilibres migratoires dans les territoires en crise à uniquement pour but d'illustrer un propos. Elle ne constitue pas démonstration. Néanmoins, ces données sont conformes à d'autres travaux, portés sur des territoires en difficulté dans la région Grand Est<sup>33</sup>. « *Le schéma élémentaire des échanges migratoires des campagnes avec les autres espaces, pour les jeunes adultes de cette région est le suivant : Surtout des départs entre 15 et 19 ans, encore plus de départs et des arrivées qui ne les compensent pas entre 20 et 24 ans et toujours beaucoup de départs mais davantage d'arrivées entre 25 et 29 ans. Sur cette base, les campagnes du*

<sup>33</sup> Pierre Pistre, « *Rester à la campagne, en partir ou y revenir. Une mise en perspective statistique de Ceux qui restent de Benoît Coquard* », Métropolitiques, 22 mars 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/Rester-a-la-campagne-en-partir-ou-y-revenir.html>

*Grand Est suivent grossso modo la tendance nationale mais une spécificité est intéressante à noter : si les pourcentages de départs sont équivalents à la dynamique nationale, la région d'enquête de Benoit coquard se singularise par des parts d'arrivées bien moins importantes (par exemple pour la région Grand Est, 9% pour les 20 - 24 contre 11% pour le reste de la France) ».*

**Figure 38 : Arrivées et départs dans les campagnes peu denses et très peu denses de la région Grand Est.**

Sources : P. Pistre, *Métropolitiques* 2021. Insee RGP (2017).



### 3. « Où sont les femmes ? » : 80% du déficit migratoire des moins de 25 ans est constitué de femmes.

Le sociologue Benoit Coquard (interviewé en partie 2) décrit un phénomène dans ses travaux sur la jeunesse des zones rurales en crise<sup>34</sup> : les jeunes femmes partent plus souvent de ces territoires que les jeunes hommes. Une étude quantitative réalisée dans la région Grand Est à la suite de ces travaux<sup>35</sup> semble confirmer le propos : « *Benoit Coquard avance que les jeunes femmes partent plus fréquemment et les données du recensement le confirment. Elles représentent environ 55% des départs des communes peu et très peu denses de la région Grand Est (...) Ainsi, la spécificité régionale paraît ici surtout correspondre à la faiblesse des emplois à dominante féminine sur place et à la nécessité de se déplacer pour trouver un travail* ». On constate la même chose dans les zones blanches de Bourgogne-Franche-Comté sur notre année de référence 2017. Pour la Bourgogne-Franche-Comté, il s'agirait moins d'une question de départs plus fréquents (50,6% des partants sont des femmes) que d'arrivées ou de retour plus rares (47,8% des arrivées de moins de 25 ans sont des femmes).

Sur l'année 2017, par le jeu des départs et arrivées, **les 40 EPCI en zone blanche accusent un déficit agrégé de 1 654 jeunes de moins de 25 ans, constitué à 80% par des jeunes femmes** (1 300 jeunes femmes : 8 481 arrivées pour 9 805 départs contre un déficit de 330 garçons du même âge). En moyenne et sur la base des observations 2017, la population des jeunes de moins de 25 ans dans les EPCI en panne avancerait vers un déséquilibre de genre à un rythme de 0,38% par an (déficit de 1 000 jeunes femmes de -25 ans / 262 000 habitants de -25 ans). C'est particulier à cette typologie de territoires puisque dans le même temps, on ne constate pas ce genre d'effets dans les autres territoires (en moyenne) : gain de 2 000 femmes de -25 ans équivalente au gain de 2 000 jeunes hommes.

---

<sup>34</sup> Benoît Coquard, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, Paris, La Découverte, 216 p.

<sup>35</sup> Pierre Pistre, « *Rester à la campagne, en partir ou y revenir. Une mise en perspective statistique de Ceux qui restent de Benoît Coquard* », Métropolitiques, 22 mars 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/Rester-a-la-campagne-en-partir-ou-y-revenir.html>

**Figure 39 : Comparaison par genre des arrivées et départs de jeunes de moins de 25 ans (pour 100 jeunes résidants dans l'EPCI)**

Sources : Insee RGP (2017)

	Arrivées - 25 ans		Départs -25 ans	
	hommes	femmes	hommes	femmes
■ Zones blanches	9246	8481	9576	9805
	52,2%	47,8%	49,4%	50,6%
■ Autres EPCI	20749	21473	18686	19446
	49,1%	50,9%	49,0%	51,0%

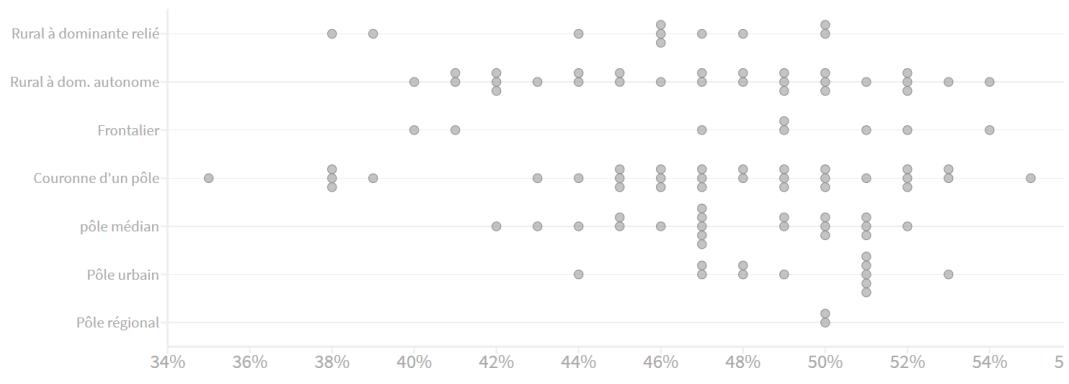
D'après ce tableau de chiffres, les écarts constatés entre les femmes et les hommes (sommes des départs et arrivées) sont différenciés entre zones blanches et autres EPCI. Cependant, à l'échelle locale, ces moyennes régionales peuvent dissimuler des dynamiques contrastées. Et le déséquilibre entre les hommes et les femmes est parfois constaté dans des zones à croissance d'habitants et/ou d'emplois. Prenons l'exemple de deux zones à croissance d'habitants (Dijon et Belfort), par le jeu des arrivées – départs, le poids de la population jeune et féminine de Dijon augmente (déficit de 500 jeunes hommes en 2017) à l'inverse de celle de Belfort qui diminue (+ 296 hommes de moins de 25 ans). L'un des facteurs explicatifs de ce phénomène est sans doute la nature des activités professionnelles dans les territoires respectifs (soins, gestion administrative, commerce à Dijon), contre des activités traditionnellement occupées par des hommes (artisanat, agriculture, industrie).

Ainsi, l'affectation genrée des métiers (phénomène observé au niveau national et d'origine culturelle<sup>36</sup>) semble se répercuter dans la géographie économique et territoriale de manière contrastée entre d'un côté les zones blanches et de l'autre les zones à croissance d'emploi et/ou d'habitants.

<sup>36</sup> Insee : Secteurs féminisés, la parité s'éloigne encore. INSEE ANALYSES CENTRE-VAL DE LOIRE No 60. Paru le : 10/07/2020.

**Figure 40 : La part des emplois occupés par des femmes dans les EPCI de la région varie de 35% à 55%.**

Sources : Insee EMFOR 2018.



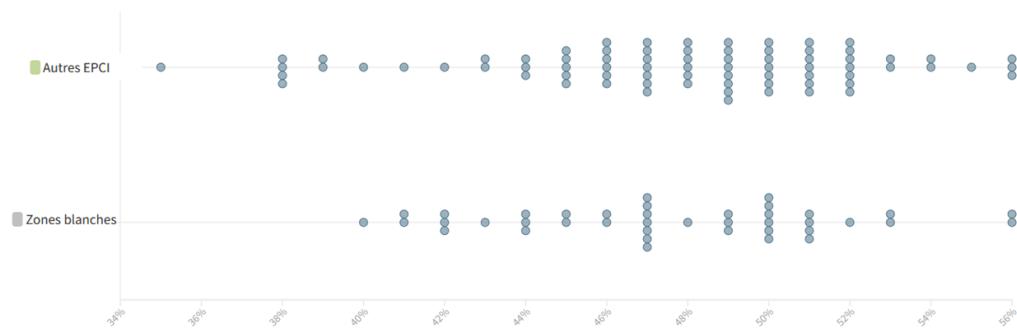
### L'emploi est-il davantage masculin dans les EPCI en zones blanches ?

On ne trouve pas de lien évident analysant le nombre d'emplois féminins et masculins. Les intercommunalités en zones blanches représentent 35.7% de la population régionale et 36.2% de l'emploi. L'emploi occupé par des femmes dans la région est localisé à 35.8% en zones blanches. Il n'y a pas de carence d'emplois féminins. Si différence il y a sur le marché de l'emploi, c'est peut-être sur d'autres critères (qualification des emplois par exemple).

Le graphique ci-dessous montre que la part des emplois occupés par des femmes est peu ou prou répartie de manière équivalente entre les zones blanches et les autres EPCI de la région.

**Figure 41 : Part des emplois occupés par des femmes dans les EPCI de Bourgogne-Franche-Comté. Zones blanches et autres EPCI.**

Sources : Insee EMFOR 2018.



## Conclusion sur la démographie dans les intercommunalités en zones blanches de la croissance territoriale.

*Les déséquilibres démographiques pèsent sur le destin futur des territoires qui sont déjà en zone blanche aujourd’hui*

Comme indiqué en introduction, entre 2007 et 2017, la population en France a connu une croissance de 4.98% (de 63.6 M à 66.77 millions d'habitants). Dans la même période, la croissance démographique de la région Bourgogne-Franche-Comté n'a atteint que 0.67%. La baisse de population dans les 40 EPCI en zone blanche était de 4,4%. Les autres EPCI de la région ont connu une croissance démographique de 3,7%. L'écart est très significatif, les dynamiques sont divergentes, les zones blanches sont les territoires en crise de la région.

Mais le sujet des intercommunalités en zones blanches ne s'arrête pas au constat d'un écart de dynamique comptable. C'est aussi un problème de différenciation des populations dans leur composition, leurs habitudes et leurs aspirations, comme nous invite à le questionner B. COQUARD (Discussions en partie 2). Dans ce tableau, ce ne sont pas simplement des territoires qui perdent du terrain sur l'échelle unique de la croissance, mais aussi des espaces dont les communautés empruntent les chemins de modèles de développement fatalement différents. Deux dynamiques retiennent l'attention en particulier :

- Le non-renouvellement de la population active. Ce qui est en cause, c'est le vieillissement mais aussi des mécanismes de concentration des populations jeunes à l'extérieur qui ne jouent pas en faveur des territoires en zone Blanche. La conséquence, c'est la possible dévitalisation de ces territoires au regard de sa population active en âge de travailler.
- Le glissement de l'équilibre F/H dans certains EPCI des zones blanches, qui questionne sur les perspectives démographiques de ces territoires à moyen terme. B. COQUARD, dans son travail d'analyse qualitative sur les modes de vie, note déjà une mutation des stratégies matrimoniales, faute de partenaires du même âge.

Enfin, derrière les enjeux de la démographie, s'expriment d'autres questions. B. COQUARD met en avant le problème des marchés locaux de l'emploi, peu attractifs voire fermés aux jeunes femmes diplômées. Une géographie des genres (espaces de hommes / espaces de femmes) est peut-être en train de se construire. Si c'était le cas, elle viendrait s'ajouter à la liste déjà longue des fractures territoriales. La concentration des emplois de services produit aussi une géographie des genres.

#### **Aller plus loin sur les déséquilibres de genre dans les territoires de la région.**

Le travail sur les dynamiques démographiques des intercommunalités en zones Blanches n'avait pas pour objectif de traiter des déséquilibres de genre qui peuvent émerger dans les populations. C'est néanmoins une hypothèse qui mériterait d'être approfondie, tant sur le plan quantitatif, en questionnant d'autres typologies de territoires, que sur le plan qualitatif (études de cas).

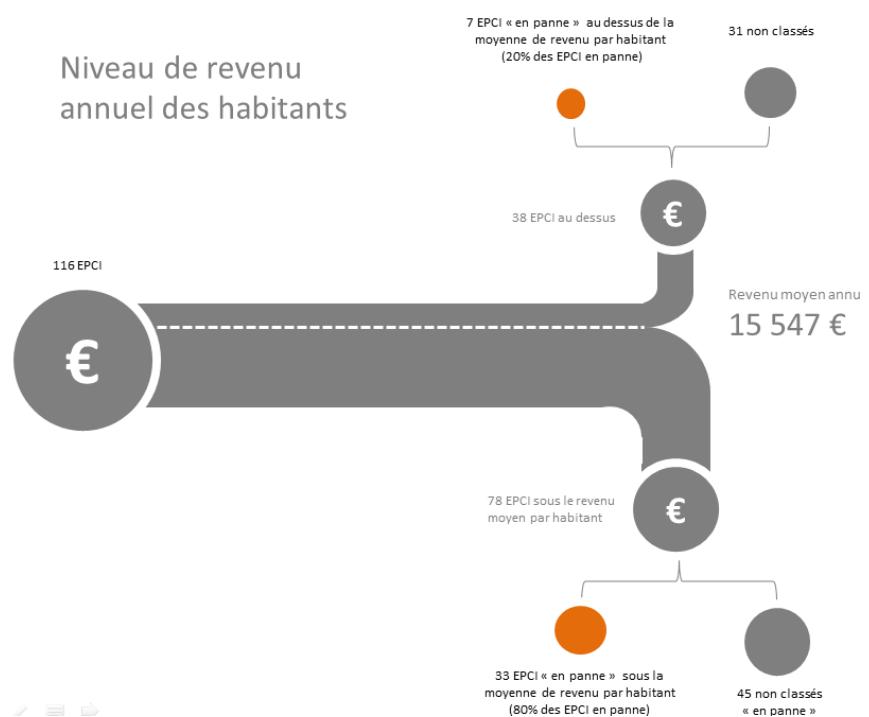
## Explications par les revenus : les habitants ne sont pas vraiment plus pauvres, mais les sources de revenus sont différentes.

1. Le revenu moyen des habitants dans les zones blanches est inférieur de 6,3% à ceux des autres territoires

Le revenu net moyen par habitant dans la région est de 15 547 € (Données Emfor-AER). Dans un tiers des EPCI de la région (38 sur 116), le revenu des habitants est supérieur à cette moyenne. Or, 7 de ces 38 EPCI « riches » sont aussi classés en zone blanche. Ils sont un peu sous-représentés (20% de la cohorte contre 34% de l'ensemble des EPCI de la région), mais on aurait pu s'attendre à ce qu'ils soient moins nombreux encore. On est loin de pouvoir affirmer que les zones blanches abritent des populations qui sont systématiquement plus pauvres.

**Figure 42 : Répartition des EPCI de BFC en fonction du niveau de revenu moyen de leurs habitants**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Illustration CR Bourgogne-Franche-Comté 2021



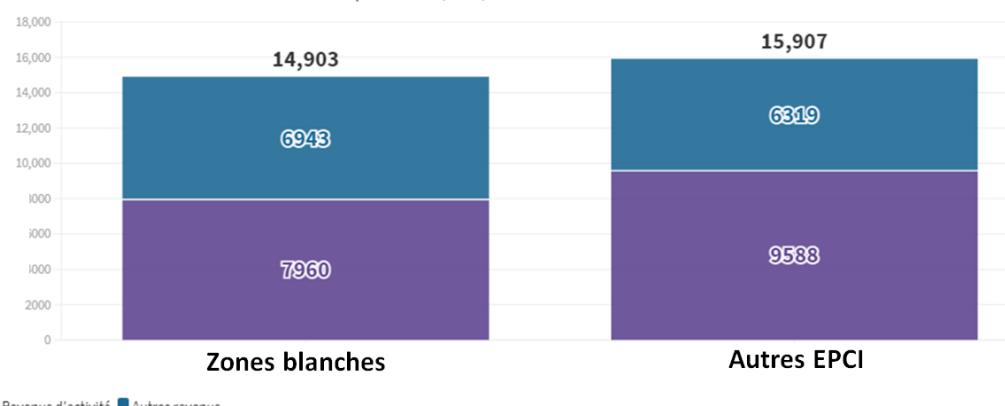
En réalité l'écart de revenu est assez faible en moyennes entre les habitants des zones blanches et les autres. De l'ordre de 6,7% : 14 903 € contre 15 907 € annuels. Une différence qui passe de 6,7% à 7% lorsque l'on ramène ces revenus non pas au nombre d'habitants, mais aux unités de consommation présentes dans chaque EPCI. La raison essentielle c'est qu'il existe un peu plus d'unités de consommation par habitant dans les zones blanches du fait de la moyenne d'âge un peu plus élevée (foyers de plus petite taille).

## 2. Ce qui produit l'écart : Principalement les revenus de l'emploi

20% d'écart sur les revenus d'activité par habitant : Pour expliquer l'écart de revenus par territoire, on peut s'intéresser à la nature des revenus perçus par les habitants. Le premier poste de ces revenus est constitué par l'emploi. Les revenus d'activité constituent 58% des revenus des habitants de la région (en moyenne 9 005€/hab. sur les 15 547€/hab de revenu total). Mais il existe une très grande différence entre les zones blanches et les autres. Dans les 40 EPCI en zone blanche, les revenus d'activités apportent en moyenne 7 960 €/hab/an. Dans les autres EPCI, ces revenus s'élèvent à 9 588 €/hab/an. L'écart est supérieur à 1 600 €/habitant (20%). Il explique intégralement l'écart de revenu entre les habitants des zones blanches et les autres et même plus puisque les revenus de distribution en comblent environ un tiers pour le ramener autour de 1 000 € en réalité.

**Figure 43 : Revenu moyen par habitant par type de revenu**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



	Revenus d'activité	Autres revenus	Total
Zones blanches	7 960	6 943	<b>14 903</b>
Autres EPCI	9 588	6 319	<b>15 907</b>

*Source EMFOR - AER 2020.*

Si l'on devait caractériser une différence entre les zones blanches et le reste, on pourrait donc avancer qu'il existe un écart important de revenus tirés de l'emploi entre la première et la seconde catégorie. Dans le détail on constate effectivement que 33 des 40 EPCI de zone blanche appartiennent à la moitié des EPCI qui tirent le moins profit des revenus d'activité (critère de revenus net/hab/an). Les EPCI de zone blanche constituent 57% de cette première moitié (33 sur 58 EPCI) alors qu'ils ne constituent au départ que 34% des EPCI de la région.

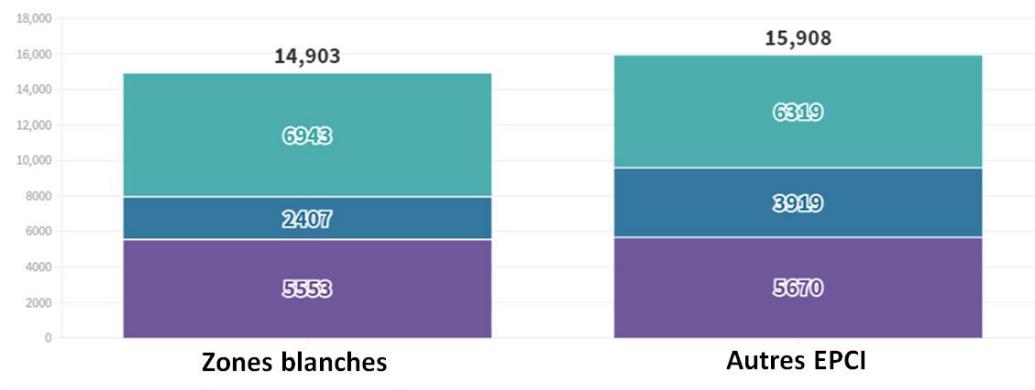
Mais il faudra aussi prendre en compte que 7 EPCI de zone blanche appartiennent à la première moitié. Ils tirent davantage de revenu d'activité par habitant que les autres. Ils constituent peut-être un cas particulier d'EPCI qui perdent des emplois et des habitants mais dont l'activité économique ou la connexion à des bassins d'emplois extérieurs reste suffisamment dense pour irriguer le territoire au-dessus de la moyenne : CC Chablis, Villages et Terroirs (10 710 €/hab/an), CC du Haut-Jura (Arcade) (10 362 €/hab/an), CC Sud du territoire (9 933 €/hab/an), CA de l'Auxerrois (9 353 €/hab/an), CC Arbois, Poligny, Salins (8 493 €/hab/an), Espace Communautaire Lons Agglomération (ECLA) (9 027 €/hab/an), CC des Quatre Rivières (8 745 €/hab/an).

### **Les habitants des zones blanches tirent moins profit de l'emploi voisin.**

L'écart moyen de revenu d'activité entre les zones blanches et les autres est de 1 628 €/hab. On peut décomposer ce chiffre. Les revenus d'activité sont composés à la fois des revenus de l'emploi internes à l'EPCI (les habitants qui travaillent dans l'EPCI) et externes (les habitants qui travaillent en dehors de l'EPCI). Or, on observe que le revenu par habitant tiré de l'emploi sur place est supérieur dans les zones blanches et qu'il est en revanche très inférieur pour ce qui concerne les revenus réalisés avec des emplois extérieurs à l'EPCI (navetteurs).

**Figure 44 : Revenu moyen par habitant par type de revenu**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



■ Revenus de l'emploi dans l'EPCI ■ Revenus de l'emploi hors EPCI ■ Autres revenus

	Emploi dans l'EPCI	Emploi hors EPCI	Total
Zones blanches	5 553	2 407	<b>7 960</b>
Autres EPCI	5 670	3 919	<b>9 588</b>

Source Insee DGFIP, EMFOR - AER 2020.

Au final, en moyenne **93% de l'écart de revenus d'activités s'explique par un déficit de revenu sur les emplois extérieurs à l'EPCI**. L'isolement vis-à-vis de ces emplois apparaît ici comme l'une des pistes les plus sérieuses d'explication au phénomène des zones blanches. On savait déjà que les territoires bien reliés à des pôles d'emploi denses (couronne et même les EPCI ruraux reliés (plus de 50% de leurs actifs travaillent à l'extérieur de l'EPCI)) sont très peu représentés parmi les EPCI en panne (6 sur 40). Il s'agissait d'un premier indice sérieux. Ici, on constate que l'écart de revenu de navette par habitant entre les EPCI de zones blanches et les autres est très important (2 407 € / an contre 3 918 €/an). C'est 62% de plus. Cet écart explique quasiment l'intégralité des écarts de revenus (1 511€/hab./an d'écart de revenus de navettes contre 1 628 € d'écart de revenus d'activités totaux).

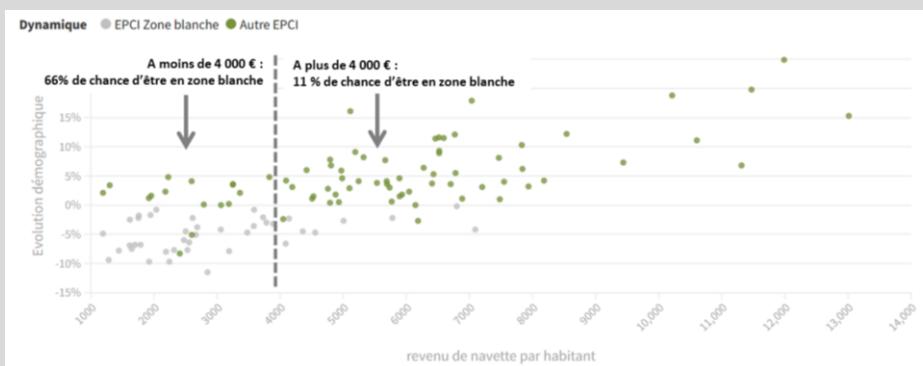
## Mise en perspective

### **4 000 € par habitant tirés des emplois extérieurs à l'EPCI, le seuil qui change tout ?**

Le faible niveau de revenu tiré des emplois extérieurs à l'EPCI est un point commun aux zones blanches et à l'inverse, le fait d'avoir des actifs qui vont chercher des revenus en masse à l'extérieur de l'EPCI semble quasiment régler la question des zones blanches. Le seuil de 4 000 € annuels de revenus extérieurs par habitants illustre ce propos : Au-dessus de 4 000 €, seulement 8 des 68 EPCI sont en zone blanche. Presque 9 chances sur 10 d'échapper aux zones blanches quand on a plus de 4000 € de revenus /hab tiré des emplois extérieurs à l'EPCI. En-dessous de 4 000 €, 66% des EPCI sont en zone blanche. 2 Chances sur 3 et même 3 chances sur 4 si on exclue les 6 capitales régionales et départementales qui figurent dans cette catégorie particulière, pour la seule raison que leurs habitants ne vont pas chercher des emplois à l'extérieur compte tenu de la densité des emplois déjà sur place (Dijon, Besançon, Chalon...). En somme, un EPCI qui n'est pas une capitale a 3 chances sur 4 d'être en zone blanche s'il est en dessous de 4 000 € et à l'inverse, presque 9 chances sur 10 d'échapper à une zone blanche s'il est à plus de 4 000 €. L'apport de revenus dans l'EPCI par des actifs qui vont travailler à l'extérieur de l'EPCI semble bien corrélé avec le destin démographique et économique de ces EPCI.

**Figure 44 : Revenu de navette moyen par habitant et évolution démographique des EPCI**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



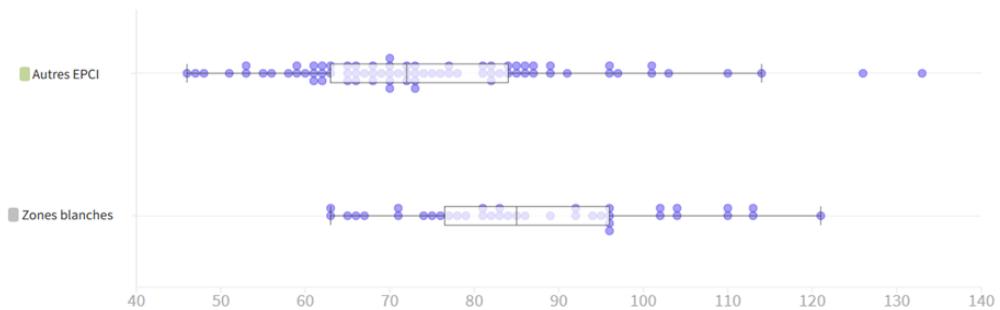
*Lire la figure : 32 des 48 EPCI de moins de 4 000 € annuel / hab tirés des emplois extérieurs à l'EPCI sont en zone blanche (gris). Le reste (16 EPCI) est composé de 6 EPCI capitales régionales ou départementales et de 10 EPCI classiques). En revanche, 60 des 68 EPCI qui tirent plus de 4 000 € annuels / an de revenus d'emplois extérieurs à l'EPCI ne sont pas en zone blanche. Les EPCI de zones blanches à plus de 4 000 € constituent seulement 11% du total.*

## ***Des trajets Domicile – Travail hors EPCI qui sont 15% plus longs dans les zones blanches et plus coûteux qu'ailleurs.***

Une explication possible à la plus grande rareté des revenus de navettes hors EPCI réside dans le fait que ces emplois seraient plus difficiles à atteindre. En effet, le temps de trajet domicile-travail médian dans les zones blanches est de 1h25 minutes par jour contre 1h12 dans les autres EPCI, soit 15% de plus.

**Figure 45 : Temps de trajet des navetteurs hors EPCI (en minutes)**

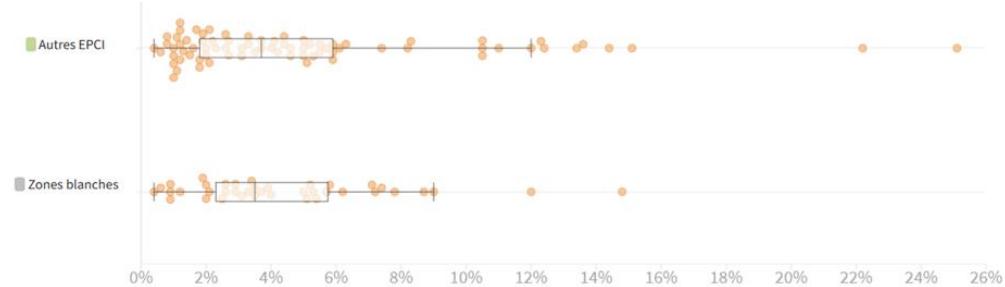
Source : Insee RGP traitement OPTEER 2021



Un éloignement qui se traduit par une plus faible rentabilité des emplois extérieurs : Pour atteindre ces emplois, il faut utiliser un mode de transport. Les actifs des zones blanches qui travaillent hors de leur EPCI de résidence n'utilisent pas davantage (voire moins faute d'offres) les transports en commun que les autres. L'usage au-delà de 10% reste exceptionnel et dans les deux tiers d'entre eux, ce taux est inférieur à 6%

**Figure 46 : Part des navetteurs hors EPCI qui déclarent utiliser les Transports en commun pour leurs trajets domicile – travail**

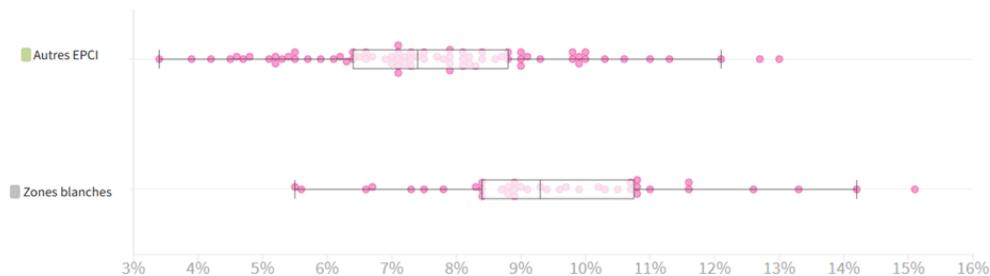
Source : Insee RGP



L'essentiel des trajets est effectué en voiture. Les frais de carburant pour ceux-là représentent une plus grande part des revenus que dans la plupart des autres EPCI : Dans 85% des EPCI en panne (34 sur 40), le coût du carburant sur le revenu tiré des navettes est supérieur à la moyenne régionale (7,9%).

**Figure 47 : Part du coût du carburant des trajets domiciles – travail hors EPCI par rapport aux revenus tirés de ces activités**

Source : Pour les Revenus, DGFIP traitement EMFOR - AER 2020, données 2016.  
Pour les trajets Insee RGP traitement OPTEER 2021



Conclusion : Les emplois extérieurs à l'EPCI sont plus éloignés et en moyenne moins rentables dans les zones blanches. Ces travaux mettent en perspective l'impact social et économique très important des politiques de mobilités qui viseraient, non seulement à réduire l'empreinte carbone des trajets domiciles-travail, mais aussi leur coût. L'éloignement des emplois extérieurs à l'EPCI pèse sur la rentabilité de ces emplois. Ils sont moins un recourt rentable en cas de défaillance des emplois en interne.

#### Mise en perspective :

**Ce ne sont donc pas les revenus de l'emploi dans l'EPCI qui constituent la différence mais la possibilité d'accéder à des emplois extérieurs**

Ce constat vient à rebrousse-poil des analyses territoriales qui insistent traditionnellement sur l'emploi local comme facteur d'attractivité et traitent plus accessoirement la question de l'accessibilité des emplois extérieurs à l'EPCI sous le prétexte qu'il s'agirait d'une question de mobilité. En l'occurrence, la mobilité ne doit pas seulement être traitée comme une question de liberté de mouvement offert aux habitants, ni un enjeu environnemental, mais un enjeu décisif pour son développement socio-économique.

Sur la base de l'analyse des revenus territoriaux, il semble que la capacité d'un territoire à offrir des opportunités professionnelles atteignables soit très corrélée au devenir de ce territoire. Une hypothèse qui sera questionnée plus loin.

### 3. La solidarité réduit objectivement les écarts de revenus

**Les pensions de retraites** constituent la part essentielle du rattrapage des niveaux de revenu : 32 des 40 EPCI en panne perçoivent une contribution des revenus de retraite supérieure à la médiane régionale.

**Figure 48 : Ecarts de revenus moyens net par an et par habitant**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an

	retraites	Sanitaire et social
Zones blanches	<b>4 423</b>	<b>1 445</b>
Autres EPCI	<b>3 826</b>	<b>1 346</b>
<i>Ecart</i>	<b>597</b>	<b>99</b>

*Source Insee DGFIP. Traitement Emfor AER 2020*

Le niveau de revenu de retraite perçu par habitant est supérieur de 597 € / an au niveau des autres EPCI. Cela s'explique par la plus grande quantité de retraités. Au final les retraites constituent 85% des leviers de rééquilibrages (597€ sur 696 € de rattrapage). Sans les retraites, l'écart de revenu entre les territoires en panne et les autres serait de 1 602 € au lieu de 1005 € soit 10,7% au lieu de 6.5%.

#### Mise en perspective :

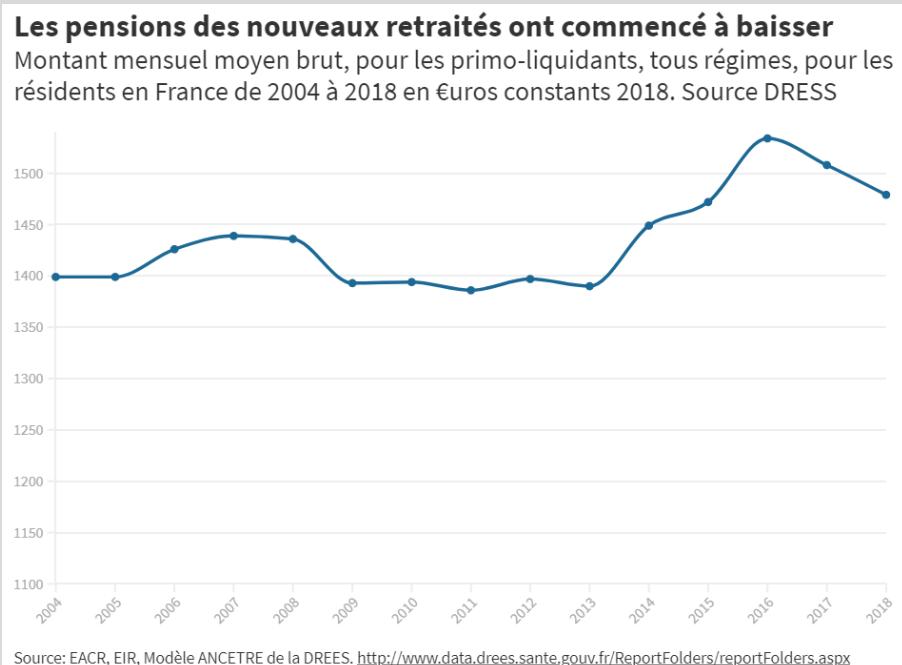
#### ***La retraite est un facteur de rééquilibrage aujourd'hui, mais demain ?***

Les retraités constituent une population plus mobile que les actifs et les niveaux de pension de retraite peuvent évoluer avec le temps. Ils constituent aujourd'hui un facteur de rééquilibrage au bénéfice des territoires en panne, mais suivant leurs choix de résidence et le niveau de pensions de retraites qu'ils

perçoivent, ce facteur de rééquilibrage peut varier. Des territoires industriels dont les retraités ont bénéficié de carrières pleines peuvent peu à peu changer au fur et à mesure que ces retraités disparaissent au profit d'anciens actifs aux carrières plus contrariées et donc à des niveaux de pensions de retraite moins élevés.

**Figure 49 : Montant moyen des pensions au départ en retraite**

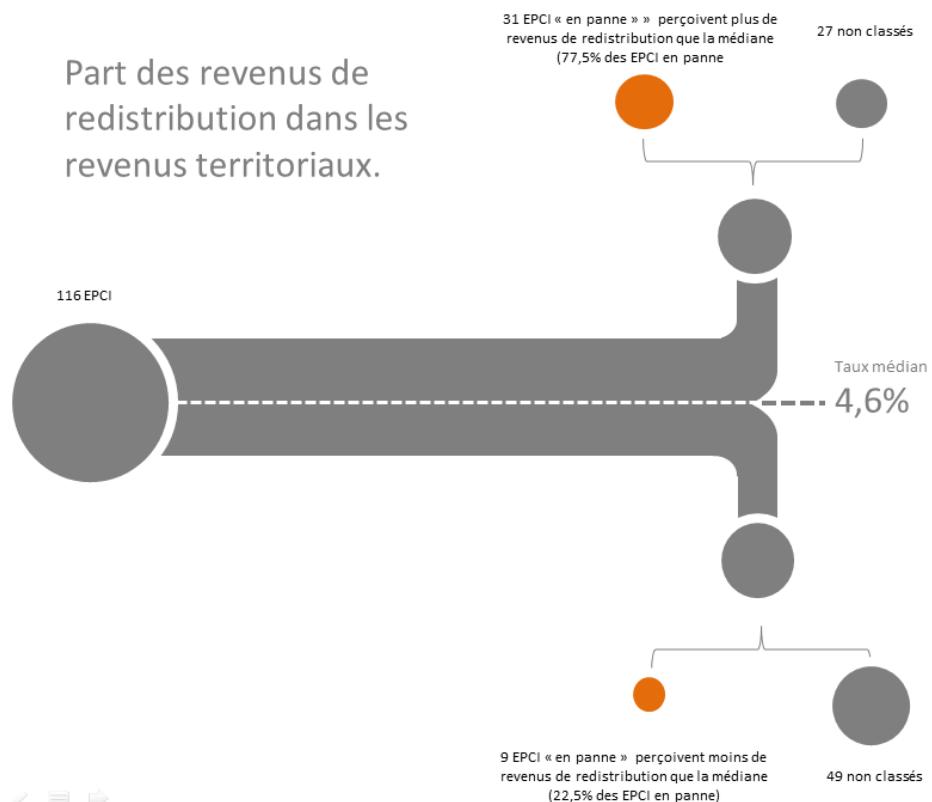
Données DRESS, traitement Conseil régional



**Les revenus de redistribution** réduisent aussi l'écart : Dans 70% des zones blanches, les revenus de redistribution constituent une part plus importante des revenus que dans le reste de la région. Mais surtout, les territoires en panne constituent presque 60% des EPCI pour qui la redistribution compte plus qu'ailleurs alors qu'ils ne constituent que 34% du total des EPCI.

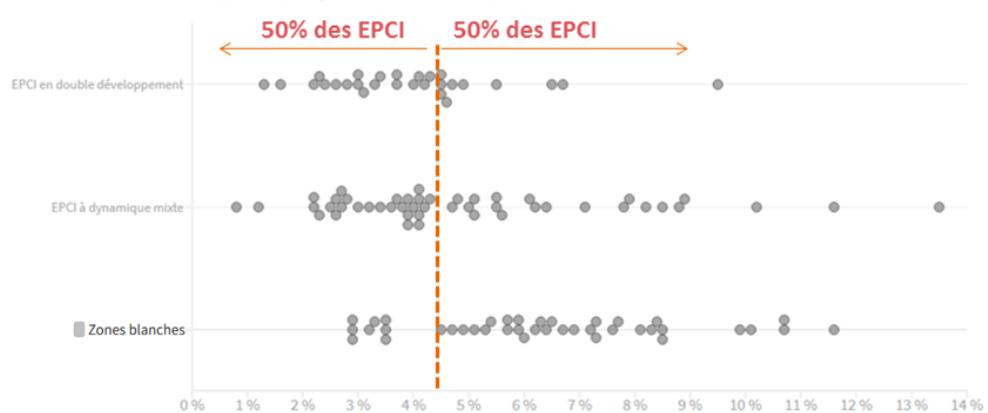
**Figure 50 : Répartition des EPCI suivant la part que les revenus de redistribution occupent dans le total des revenus**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



**Figure 51 : Part des revenus de redistribution dans les revenus territoriaux**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



En réalité, les revenus de redistribution comptent pour 15% du rattrapage. Sans les revenus sanitaires et sociaux, l'écart de revenu entre les territoires en panne et les autres passerait de 1 005 € (6,7% des revenus) à 1 104 € (7,4%).

#### **Mise en perspective :**

##### ***Les zones blanches de la croissance territoriale ne sont pas produits par un abandon des pouvoirs publics***

C'est un des liens communs du diagnostic médiatique : les territoires en récession seraient abandonnés par les pouvoirs publics. Sur la question des revenus qui est traitées ici, l'écart entre les territoires en panne et les autres, passe de 20% avant redistribution à 6,7% après redistribution. C'est parce que les systèmes de redistribution de revenus jouent leur rôle d'amortisseurs, au bénéfice des habitants des zones blanches, donnant la possibilité aux économies locales de se développer normalement sur la consommation de ces habitants. Ce rappel illustre le propos détaillé plus haut sur le creusement des écarts de richesse produite, compensés par la redistribution (courbe de Williamson complétée par L. Davezies et T. Pech). On retrouve ce phénomène détaillé dans le dernier essai de L. Davezies (« *L'état a toujours soutenu ses territoires* »<sup>37</sup>).

Est-ce à dire qu'il n'y a pas de problème d'action publique dans les territoires en panne ? Bien sûr que si, mais ils sont ailleurs. Plus en amont de la production de richesses (concentration de l'emploi) et plus en amont des mécanismes producteurs de l'inégalité (accès aux services publics compte tenu de l'éloignement). Nous traiterons ces questions plus loin, notamment en questionnant non seulement la quantité de moyens engagés, mais aussi et surtout, la façon d'agir compte tenu du nouveau contexte.

---

<sup>37</sup> L. DAVEZIES, « *l'Etat a toujours soutenu ses territoires* ». La république des Idées, Seuil, 2021.

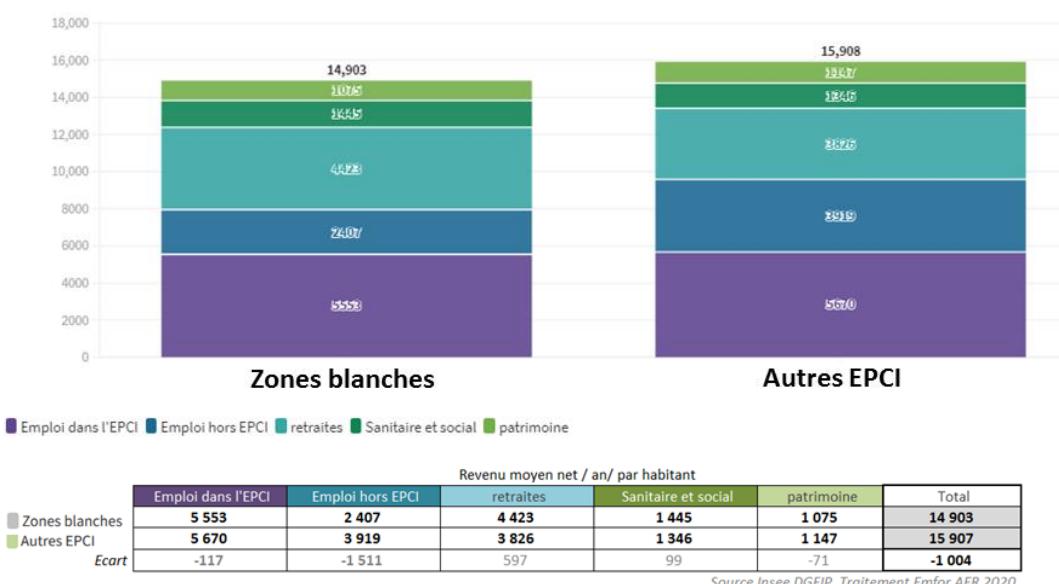
## Conclusion sur les revenus dans les zones blanches de la croissance territoriale.

***Un déficit flagrant sur les revenus tirés des emplois extérieurs, mais les transferts réduisent l'écart.***

A population équivalente, les revenus que les habitants d'un EPCI en zone blanche tirent de l'emploi sont inférieurs de 20% à ceux des autres territoires. Ce n'est pas un problème de déficit d'emploi dans l'EPCI, mais c'est dû à une grande difficulté pour ces populations à capter des revenus d'emploi à l'extérieur de l'EPCI, soit parce qu'il y en a peu, soit parce qu'ils sont inaccessibles (temps et/ou coût de transport). Reste que l'écart de revenu de l'emploi ne produit pas l'écart de revenu final entre les EPCI. Celui-ci passe en effet de 20% à 6,7% après que les revenus de redistribution et surtout de retraite soient entrés en jeu.

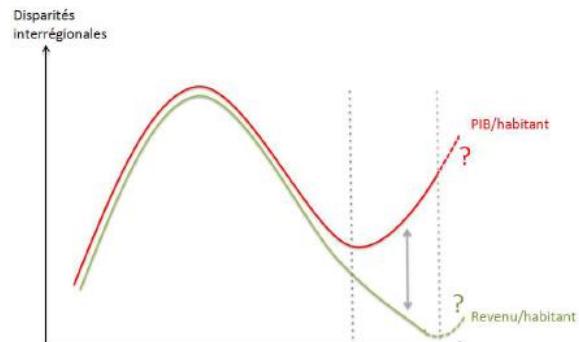
**Figure 52 : Revenu moyen par habitant par type de revenu**

Données DGFIP, traitement EMFOR AER 2020. Exprimé en €/hab./an



Ce constat fait écho aux questionnements que L. Davezies et T. Pech soumettent sur la courbe de Williamson sur les inégalités inter-régionales. Ils posent en hypothèse que les écarts de production de richesse se creuseraient entre les régions alors que les écarts de revenus par habitants seraient encore amortis sous l'effet des transferts sociaux. Il existerait un découplage. Bien sûr,

le travail que nous conduisons sur les zones blanches ne se situe pas à la même échelle puisque nous travaillons sur les inégalités entre EPCI. Mais ce qu'il est intéressant de retenir des travaux cités, c'est la mécanique, avec des revenus d'activité (courbe rouge) qui deviendraient de plus en plus différents et des revenus finaux qui conserveraient (au moins pour un temps), leur logique égalitariste grâce aux transferts (retraites, allocations etc...). On doit prendre cette mécanique pour une hypothèse sérieuse pour ce qui concerne les EPCI à l'intérieur de notre région et la problématique des zones blanches de la croissance territoriale. Il existe une probabilité sérieuse pour que l'emploi baisse demain dans les territoires en panne. Pourquoi ?



Dès aujourd’hui l’éloignement par rapport aux emplois extérieurs à l’EPCI : les habitants des territoires en panne tirent très peu de revenu des emplois extérieurs à l’EPCI. C'est un facteur d'inégalité de revenu qui peut peser sur le destin démographique de ces territoires aussi (attractivité). Mais c'est aussi un risque pour l'avenir si l'on introduit la question du coût économique et écologique des transports Domicile – Travail. C'est un élément essentiel de la précarité énergétique des territoires. L'augmentation des coûts de transport risque d'aggraver l'isolement aux emplois extérieurs.

Demain le risque de baisse des emplois à l'intérieur des EPCI en panne : On a fait le constat d'une fragmentation des dynamiques d'emplois entre des EPCI qui gagnent et d'autres qui perdent (courbe rouge), on a observé aussi que dans les 20 ans qui viennent, les territoires en panne risquent de perdre 20% de leur population adulte en âge de travailler. Enfin, dans une économie dont l'emploi repose à 80% sur les besoins des populations locales, la baisse de la démographie signifie la baisse de la clientèle et donc du nombre d'emplois dédiés à la satisfaction de ces populations. L'hypothèse d'un décrochage de l'emploi de proximité (80% des emplois une fois encore) est sérieuse.

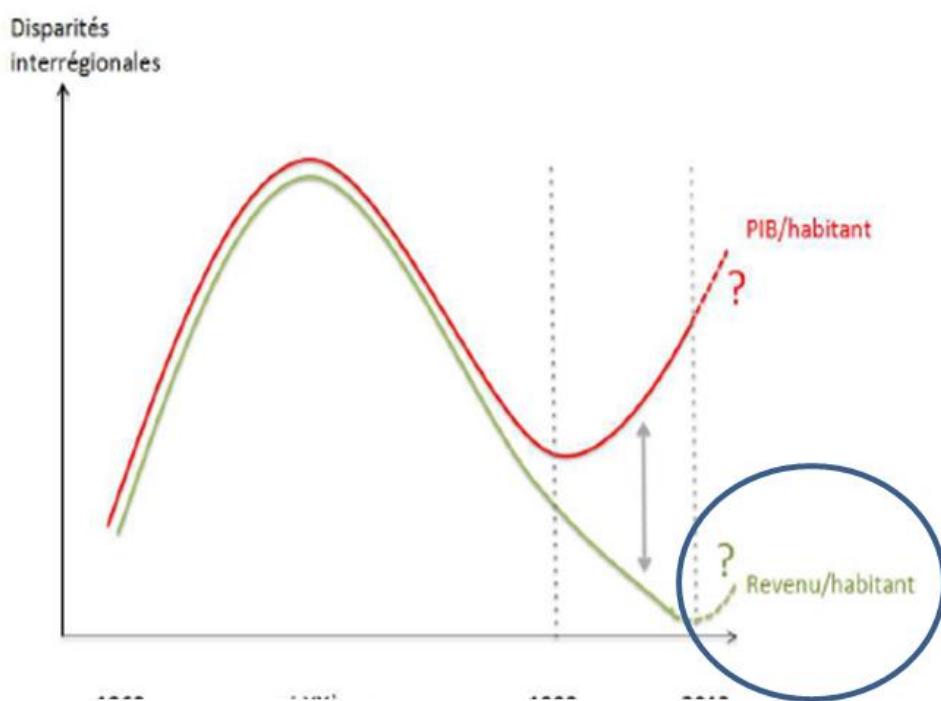
**Et demain la courbe verte ? Le retour des inégalités de revenu en question.**

L'autre enseignement qu'on pourrait tirer de ces observations, en s'appuyant sur les mécaniques de la courbe des inégalités produite par Williamson, c'est que les zones blanches pourraient aussi décrocher au niveau des revenus

(courbe verte). Ce que nous disent L. Davezies et T. Pech, c'est que les inégalités de revenus entre régions (courbe verte) risquent elles aussi de repartir à la hausse, en suivant les inégalités de production de richesse (courbe rouge). En gros, l'activité économique se concentre de plus en plus dans certains territoires donc les niveaux de revenus après transferts risquent de suivre la courbe des revenus avant transfert. A moins d'augmenter la part de la richesse redistribuée pour compenser les écarts de richesse produite, ces deux courbes ne peuvent pas éternellement s'écartier. Autrement dit, malgré les redistributions qui sont massives, la concentration des emplois dans certains territoires porte en elle le risque d'une divergence des niveaux de revenus entre les territoires et d'un creusement des inégalités.

**Figure 53 : « Courbe de Williamson stylisée »**

*In Pech. Davezies. Les commentaires en bleu sont des ajouts des auteurs de cet ouvrage*



## Mise en perspectives

### *Les zones blanches de la croissance, signal faible d'une crise plus profonde des inégalités territoriales qui reste à venir ?*

Si aucun événement significatif ne vient inverser les tendances, la raréfaction probable et importante des populations en âge de travailler dans les zones blanches (-20% de moyenne dans les 20 ans qui viennent) risque de poser de grandes difficultés. En particulier, l'écart entre l'activité économique dans ces territoires et celle des autres territoires, qui produit déjà une différence importante, risque de se creuser inexorablement (courbe rouge). Et il n'est pas certain que les revenus de redistribution (retraites, aides sociales) parviennent à combler dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui, l'écart qui se creuserait encore.

Pour inverser la tendance, il faudrait parvenir, soit à ré-implanter de l'emploi supplémentaire (universel ou de proximité) dans les 20 ans, soit à fixer de nouvelles populations, non dépendantes de la présence d'un travail : retraités et actifs télétravailleurs ou actifs navetteurs (ou touristes ?). Chacune de ces pistes présentent ses difficultés et ses impacts à gérer.

## **Explications par l'emploi local : Les emplois sur place sont aussi nombreux, mais les emplois accessibles à l'extérieur sont plus rares.**

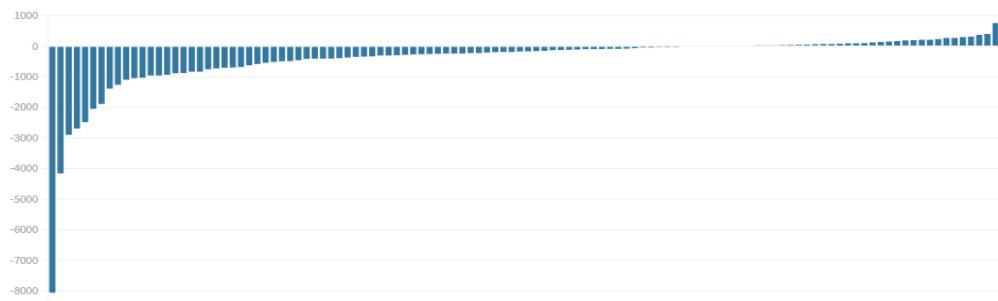
*Des emplois aussi nombreux, rémunérés autant qu'ailleurs, mais qui sont davantage positionnés sur des secteurs en crise (handicap structurel).*

1. 78% des pertes d'emploi régionales sont réalisées dans les 40 EPCI de zone blanches (35% de la population régionale)

Entre 2008 et 2016, l'emploi en France a connu une hausse de 0.6% mais il a accusé une perte de 4,3% en Bourgogne Franche-Comté, soit 48 000 emplois. Cette perte s'élève à 9% dans les zones blanches contre 1% dans les autres EPCI. Les 40 EPCI de zone blanche qui constituent 30% de la population ont concentré 78% des pertes d'emploi de la région (37 500 sur 48 000). Cet écart entre les deux catégories est logique puisque la perte d'emploi est l'un des deux critères qui permettent d'isoler les territoires de zone blanche. En revanche, il témoigne de la concentration très importante des phénomènes de pertes d'emploi d'un territoire à l'autre en BFC.

**Figure 54 : Evolution de l'emploi entre 2008 et 2016 dans les 116 EPCI de Bourgogne-Franche-Comté**

Données Insee.

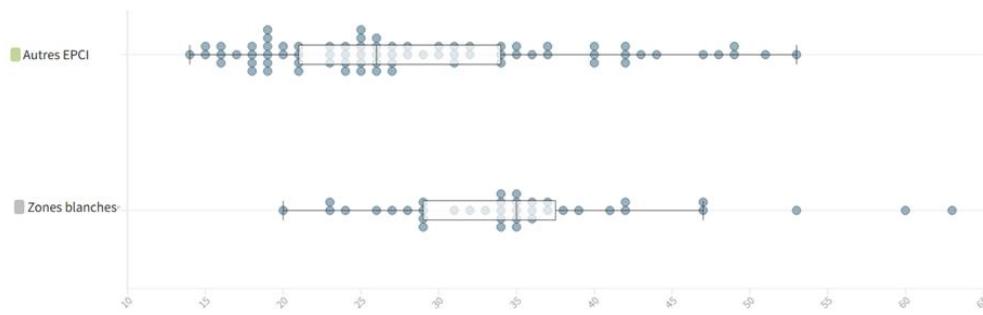


## **L'emploi est pourtant bien présent dans les zones blanches**

Il existe plus d'emplois par habitant dans les 40 EPCI de zone blanche que dans les autres (41 pour 100 habitants 37 dans les autres EPCI). Il ne s'agit pas seulement d'une question de moyenne, dans le détail, la densité d'emploi est effectivement plus importante même après la crise.

**Figure 55 : Nombre d'emploi pour 100 habitants (2016-17)**

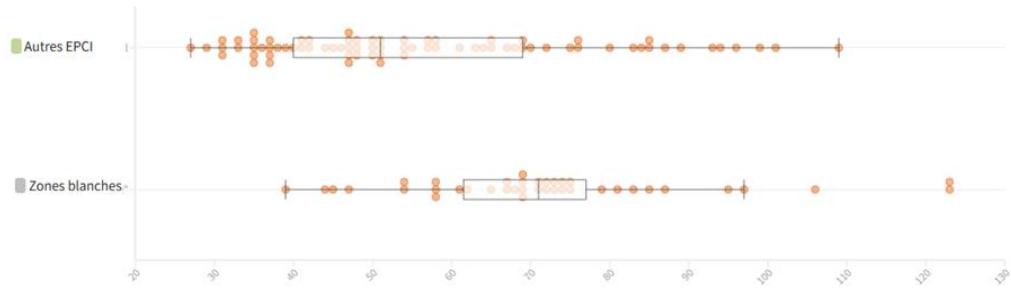
Données Insee



Si l'on prend en compte la sur-représentation des populations âgées, cette haute densité d'emploi est encore plus marquante. En effet, en travaillant sur le nombre d'emploi par « adulte » (25 – 64 ans), on obtient un écart plus important encore. Les zones blanches hébergent 87 emplois pour 100 adultes résidents en moyenne et les autres EPCI restent à 76 emplois, soit 11 points de moins.

**Figure 56 : Nombre d'emploi pour 100 habitants adultes (classe 25 – 64 ans, 2017)**

Données Insee



### Mise en perspectives

#### **Les zones blanches ne sont pas non plus les territoires du vide économique**

Les territoires des zones blanches de la croissance territoriale ne sont pas des territoires dont l'emploi serait absent, au contraire, ce sont souvent des territoires qui accueillent plus d'emplois par habitant et par actif que les autres. On ne peut absolument pas corrélérer leur destin de territoire en panne avec l'absence d'emplois. C'est une vraie remise en cause de l'idée intuitive qui voudrait que la quantité d'emplois sur un territoire soit le fermant de son

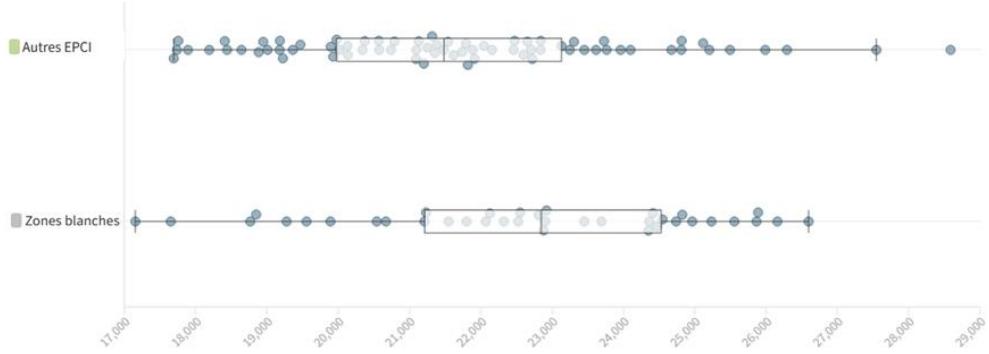
attractivité et de son développement. Il semblerait que les choses soient plus compliquées.

## 2. Des emplois sont aussi bien (voire mieux) rémunérés en moyenne

En reprenant l'ensemble de revenus perçus par emploi dans chaque territoire et en le ramenant au nombre d'emploi, on distingue les niveaux de revenus perçus par emploi dans les différents EPCI de la région. Il n'apparaît pas d'écart significatif entre les revenus dans les zones blanches et dans les autres. Les niveaux de revenus par emploi sont sensiblement équivalents, voire légèrement supérieurs en moyenne dans les 40 EPCI en panne.

**Figure 57 : Niveau de revenus moyen par emploi (Total revenus / total emplois) dans les 116 EPCI**

Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017. Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an



Dans le détail, sur chaque typologie de marchés (de local à universel), les emplois des territoires en panne sont aussi bien rémunérés : La segmentation des emplois utilisée par l'Insee au regard de la taille des marchés (emplois de marchés de proximité jusqu'aux emplois des activités universelles rares) pourrait révéler une moins bonne intégration des activités des zones blanches dans les chaînes de valeurs mondiales. Dans ce cas précis, les niveaux de revenus des emplois G3 et G4 seraient inférieurs dans les EPCI de zone blanche.

Or il n'apparaît pas non plus d'écart de revenus significatifs. La moyenne de revenus par emploi est même supérieure dans 3 des 4 classes.

**Figure 58 : Niveau de revenus moyen par emploi (Total revenus / total emplois) dans les 116 EPCI**

Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017. Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an.

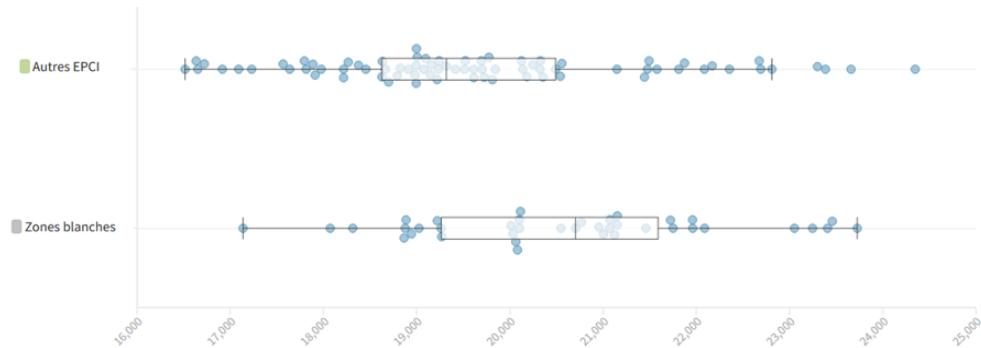
	G1	G2	G3	G4
Zones blanches	20 610	25 359	21 707	28 801
Autres EPCI	19 654	24 067	24 082	27 987

Source : Insee, DADS 2008 à 2016 pour ce qui concerne les données salariées, et base non salariée 2017 pour les données non salariées. traitement Conseil régional

G1 : Les emplois qui satisfont les besoins d'une population locale sont plutôt mieux rémunérés dans les territoires en panne.

**Figure 59 : Niveau de revenus moyen par emploi G1 dans les 116 EPCI**

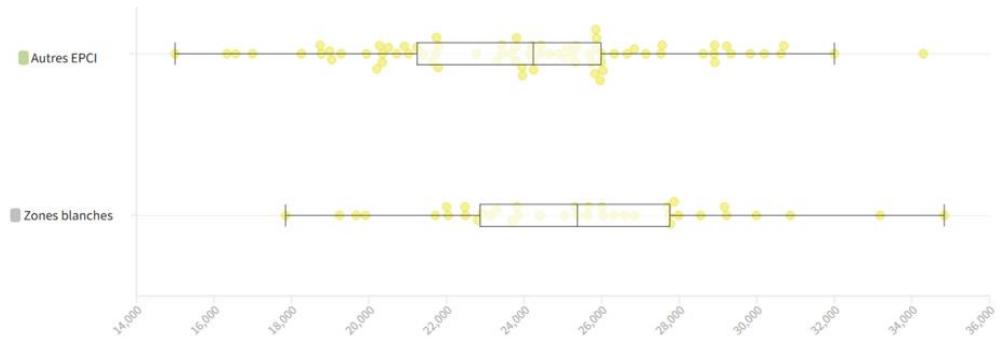
Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017. Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an.



G2 : Les emplois qui satisfont les besoins de la population dans une zone de clientèle régionale sont aussi bien rémunérés aussi, voire légèrement mieux.

**Figure 60 : Niveau de revenus moyen par emploi G2 dans les 116 EPCI**

Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017.  
Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an.



G3 : Les niveaux de revenus dans les emplois universels courants témoignent du décrochage de quelques EPCI en panne dans les chaines de valeur mondiales, mais d'une moyenne relativement équivalente aux autres. Tous les EPCI dont la moyenne de revenus dans les activités universelles courantes (G3) est inférieure à 15 000 € sont des zones blanches. A l'inverse, il existe très peu de territoires en panne au-delà de 27 000 € en moyenne. Néanmoins, la moyenne et la médiane des niveaux de revenu G3 dans les zones blanches est proche de celle des autres EPCI.

**Figure 61 : Niveau de revenus moyen par emploi G3 dans les 116 EPCI**

Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017.  
Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an.



G4 : Enfin, les territoires en panne ne présentent aucune forme de décrochage sur le niveau de revenu dans les emplois universels rares.

**Figure 62 : Niveau de revenus moyen par emploi G4.**

Données DADS 2016 pour les emplois salariés et base non salariée 2017. Traitement Conseil régional. Exprimé en €/hab./an.



### Mise en perspectives

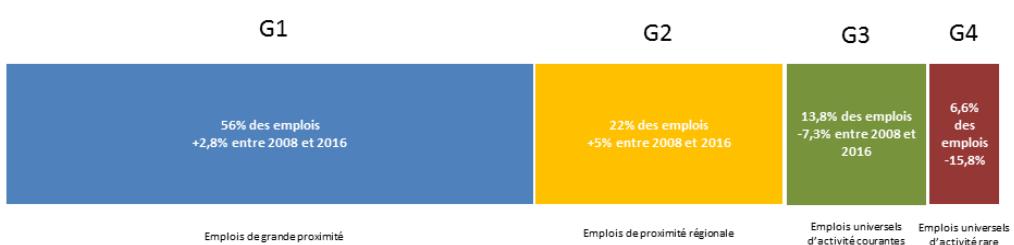
#### **L'emploi dans les zones blanches n'est pas sous-payé**

On ne peut pas expliquer le phénomène des territoires en panne et notamment la perte d'emploi depuis 2008 par des niveaux de rémunération inférieurs qui traduiraient des tâches plus subalternes ou par une plus mauvaise insertion dans les chaînes de valeurs mondiales. Si c'était le cas, cela se verrait au travers du niveau de revenu moyen par emploi.

#### **Mais leur positionnement est perdant sur des secteurs en crise**

En France et durant la période étudiée, l'évolution totale de l'emploi a été de 0,6%, mais il s'agit d'une moyenne entre des activités qui ont connu des fortunes diverses. En particulier la variation des emplois a été très différente suivant que ceux-ci étaient attachés à un marché local (G1 : + 2,8%), régional (G2 : + 7%) universels courants (G3 : - 7%) ou universels rares (G4 : - 16%).

**Figure 63 : Segmentation des emplois en France et dynamiques 2008 – 2016**



On peut donc simplement soupçonner les économies des zones blanches d'avoir perdu des emplois sur la période en raison de la nature de ces emplois. En d'autres termes, ils auraient, davantage que les autres, des emplois assis sur des dynamiques négatives. C'est ce qu'on appelle un effet de structure. Cette hypothèse se vérifie effectivement. Les économies des zones blanches ont une structure de l'emploi qui sous représente les emplois G2, catégorie la plus en croissance et qui sur-représente les emplois G4, catégorie la plus en crise.

En d'autres termes, c'est en partie parce que leur bassin d'emploi est moins spécialisé dans les emplois assis sur un marché de proximité de dimension régionale (G2), mais qu'il serait aussi davantage spécialisé dans des activités universelles rares et spécifiques (G4) que les territoires des zones blanches auraient perdu plus d'emplois que les autres.

**Figure 64 : Structure de l'emploi France, Bourgogne-Franche-Comté, dans les EPCI en panne de Bourgogne-Franche-Comté et dans les autres EPCI de Bourgogne Franche Comté (2008 – 2016)**

	Emplois G1	Emplois G2	Emplois G3	Emplois G4	TOTAL
France	57%	22%	14%	7%	100%
BFC	61%	19%	13%	7%	100%
Zones blanches	61%	17%	13%	9%	100%
Autres EPCI	60%	21%	13%	6%	100%
Evol. Fra 2008 - 2016	+ 2,8%	+ 5%	- 7,3%	- 15,8%	+ 0,6%

Source Insee RGP. 2016.

### Mise en perspectives

**Les zones blanches sont plus immergées dans l'économie du monde et profitent moins des mutations du marché des consommations locales.**

Pourquoi les dynamiques d'emploi et de population sont-elles mauvaises alors que la densité d'emplois par habitant est significative et que le niveau de revenu de ces emplois est équivalent à celui des autres territoires ? L'hypothèse d'une structure d'activité moins favorable est ici mise en avant avec des arguments sérieux. A condition d'approcher ce récit de façon minutieuse. Dans le détail, ce ne sont pas les emplois de proximité classiques comme les boulangeries ou les coiffeurs qui font défaut aux zones blanches, mais les emplois qui rayonnent sur une clientèle régionale. A l'inverse, la proportion d'emplois dans les secteurs d'activité immergés dans la mondialisation et en particulier les activités rares (industries de pointe, agriculture spécialisée) sont sur-

représentés dans les territoires en panne. Pour dire les choses simplement, les zones blanches sont spécialisées dans les activités en crise et sous-spécialisées dans les activités en croissance d'emplois.

### ***La spécialisation sur des secteurs perdants n'explique pas tout.***

Les économies des zones blanches ne sont pas seulement les victimes de la structure de leur emploi. Dans chaque catégorie, l'évolution de l'emploi entre 2008 et 2016 est inférieure aux moyennes nationales et régionales par catégorie d'aires de marché (marché de proximité à marchés universels). Il existe différents cas de figure. Dans certaines catégories d'emploi, l'évolution est quasi conforme à la moyenne régionale mais c'est la dynamique régionale qui n'est pas bonne (emplois régionaux G2), parfois la dynamique de la région est conforme aux moyennes nationales voire meilleure, mais alors c'est la dynamique spécifique des territoires de zone blanche qui est moins bonne (emplois universels courant G3, emplois universels rares G4). Parfois enfin, la moyenne régionale est mauvaise, mais elle est constituée de deux dynamiques différentes à l'intérieur : baisse dans les territoires de zone blanche et croissance dans les autres (emplois de proximité G1). Dans tous les cas, les territoires de zone blanche sont ceux qui perdent plus que les autres.

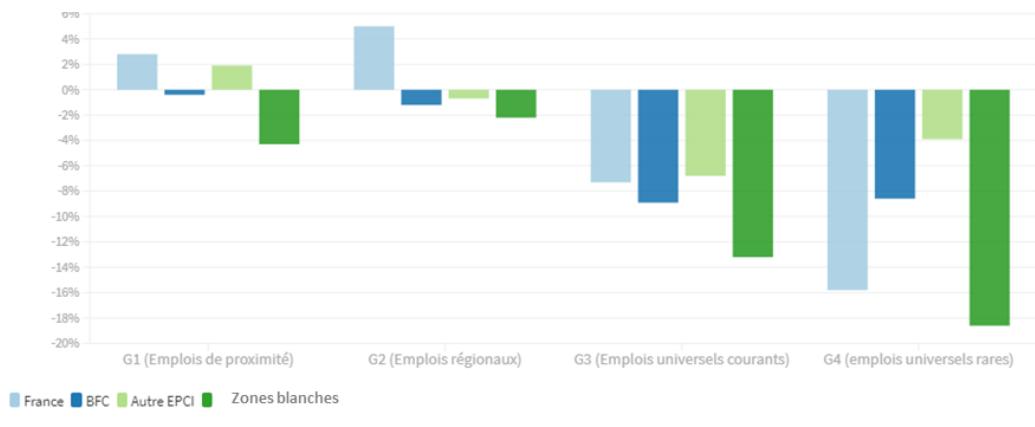
**La dégradation importante de l'emploi de proximité (G1) :** Les zones blanches ont perdu 4,3% de leurs emplois de proximité en moins de 10 ans. C'est très différent de la moyenne nationale et régionale. Elles perdent davantage d'emploi de proximité que de population (-3,6%), ce qui signifie que dans ces territoires, la densité d'emploi de proximité par habitant diminue en moyenne. Ce recul qui porte sur 60% des emplois. C'est donc un dévissage qui a de lourdes conséquences sur le bilan général de l'emploi. A quoi est-il dû ? On a coutume de considérer les emplois assis sur les besoins de la population les fondements robustes de l'économie locale, notamment parce qu'ils sont « non délocalisables ». Mais on oublie parfois qu'ils sont assis sur un marché qui dépend très fortement de la démographie. Si la population baisse, le boulanger vendra moins de pain. Dans le cas précis, c'est encore pire puisque l'emploi baisse plus vite que la population, qui est elle-même en baisse. Non seulement le boulanger perdra des clients parce qu'il y aura moins d'habitants, mais il

vendra moins de pain à chaque habitant. Sa zone de chalandise se réduit. Avec cette double dynamique, même si la population restait constante, les territoires perdraient des emplois.

**Les zones blanches perdent plus d'emplois de dimension régionale (G2) que les autres** : entre 2008 et 2016, les emplois qui rayonnent sur un marché régional ont connu une croissance soutenue de + 5% en France. En revanche, ces emplois ont perdu 3,7% en Région Bourgogne-Franche-Comté. C'est une carence importante de la région par rapport au reste de la France et pour le coup, la mondialisation n'a rien à voir avec cette mauvaise performance. Une hypothèse générale à cette situation très particulière réside dans le poids des franges régionales qui sont sous influence croissante de pôles extérieurs très importants (Paris, Lyon, plaine d'Alsace). Les populations de ces territoires consomment des biens et des services de dimension régionale à l'extérieur de la région (commerces spécialisés, santé, formation supérieure, loisirs...). La croissance de ces services pour les habitants et les entreprises des franges se produit en dehors des frontières de la région. Dans le cas des territoires en zone blanche, c'est encore pire. Ces 40 EPCI (30 à 33% de la population régionale) constituent 65% des pertes d'emploi G2 de la région. (5 200 pertes d'emplois sur 8 000). Ces chiffres décrivent une situation de perte d'influence significative quand la zone de chalandise est importante, comme si les services offerts dans ces territoires rayonnaient moins qu'avant, à la fois parce que le bassin se fragilise, mais aussi sans doute parce que les gens vont de plus en plus loin pour satisfaire les besoins de biens et de services spécialisés.

**Les zones blanches perdent deux fois plus d'emplois universels (G3+G4) que les autres** : La sous performance sur les activités exposées à la mondialisation est plus de deux fois supérieure à celle des autres EPCI de la région : (-13.2% contre -6.8% pour les emplois universels courant G3 et -18.6% contre -3.9% pour les emplois universels rares G4). Au total, les zones blanches ont perdu près de 22 000 postes, soit 20% de leurs emplois immersés dans la mondialisation en seulement 8 ans (2008 – 2016). Pendant la même période, les autres territoires n'en ont perdu « que » 10% (15 000 sur 150 000 environ).

**Figure 65 : Evolution de l'emploi France, Bourgogne-Franche-Comté, dans les EPCI en panne de Bourgogne-Franche-Comté et dans les autres EPCI de Bourgogne Franche Comté (2008 – 2016)**



	G1	G2	G3	G4	TOTAL
France	2,8%	5,0%	-7,3%	-15,8%	<b>0,6%</b>
BFC	-0,4%	-1,2%	-8,9%	-8,6%	<b>-4,3%</b>
Autres EPCI	1,9%	-0,7%	-6,8%	-3,9%	<b>-1,5%</b>
Zones blanches	-4,3%	-2,2%	-13,2%	-18,6%	<b>-8,8%</b>

### 3. Les « victimes de la mondialisation » ou les « perdants des concurrences locales » ?

Deux dynamiques qui s'additionnent : En moyenne, 58% des pertes d'emploi dans les territoires en panne sont dus à des secteurs exposés à la mondialisation (G3 et G4). La désindustrialisation et la réduction des effectifs agricoles (principaux secteurs exposés à la mondialisation) est une réalité qui produit un résultat massif sur la période 2008 – 2016, en particulier dans les zones blanches.

Mais ce n'est pas le seul problème dans ces EPCI. Plus de 40% des pertes d'emploi dans les zones blanches sont liées à des emplois assis sur la clientèle locale. Dans les faits, ces territoires perdent au total 37 600 emplois entre 2008 et 2016. 15 577 d'entre eux sont des emplois G1 et G2, soit 42 % de la perte totale. Il ne s'agit plus ici de déplorer les effets de la mondialisation : les mécanismes derrière cette perte d'emploi, ce sont les pertes de population qui sont réelles dans les zones blanches (moins de clientèle locale) et l'effritement

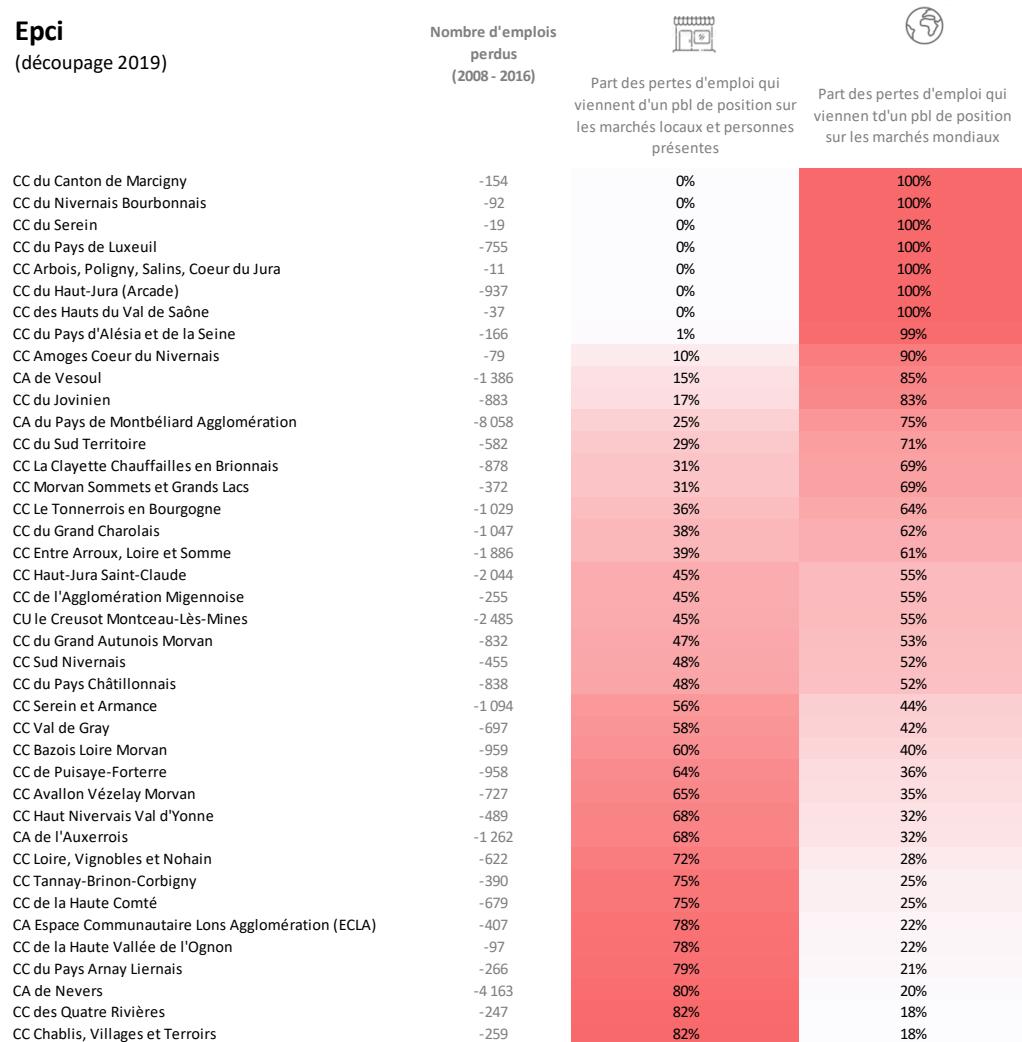
des zones de chalandise (concurrence des autres territoires). Ce qui est plus significatif encore, c'est la comparaison avec les autres EPCI : quand les zones blanches perdent environ 15 600 emplois G1-G2, les autres EPCI de la région en gagnent 4 500 et parviennent, grâce à ce bilan positif sur l'économie de proximité, à compenser une partie des pertes accusées dans les emplois universels connectés aux marchés du monde. Pour une moyenne régionale de baisse de 1,2% entre 2008 et 2016 sur les emplois G1-G2, il existe donc une grande différence de destin entre les zones blanches (-4,9%) d'un côté et les autres territoires de la région (+1%). Cependant, derrière ces moyennes, 3 typologies de territoires en panne apparaissent :

***Les EPCI en difficulté dans la mondialisation*** : Dans 11 des 40 EPCI de zone blanche, les emplois immergés dans la mondialisation constituent entre 75% et 100% des pertes d'emplois entre 2008 et 2016. (de CC du Canton de Marcigny à PMA)

***Les EPCI en difficultés sur les deux fronts*** : Dans 20 EPCI en panne, les pertes d'emplois se répartissent entre emplois de proximité et les emplois universels (25% à 75% : de CC Sud du territoire à CC Loire, Vignobles et Nohain).

***Les EPCI en difficulté sur les marchés de proximité*** : Dans 8 EPCI en panne, 75% des pertes d'emploi et davantage sont constitués par les emplois G1+G2 des marchés de proximité. (de CC de Tannay-Brinon – Corbigny à CC de Chablis, Villages et terroirs).

**Figure 66 : Mondialisation ou marché de proximité ? Nature de pertes d'emplois dans les EPCI en zone blanche de la croissance territoriale de Bourgogne Franche Comté (2008 – 2016)**



## Mise en perspectives

### ***Différencier les types de zones blanches est possible et même souhaitable.***

Ce qui produit les pertes d'emploi dans les zones blanches de Bourgogne-Franche-Comté, c'est en moyenne, à 58% un problème lié à la mondialisation et à 42% des questions d'économie de proximité ou de services offerts à la population régionale. C'est important de distinguer les deux dynamiques parce que les remèdes sont différents :

**Pour les EPCI en panne dans la mondialisation**, beaucoup de choses ont été dites sur les conditions requises pour qu'un territoire tire son épingle du jeu de la mondialisation. Il est évident que la spécialisation dans une industrie taylorienne particulièrement développée dans l'Est de la France et particulièrement en crise, constitue un handicap structurel de premier plan. Mais comme l'ont montré des travaux récents, ces effets de structure (être spécialisé dans les secteurs en crise) n'expliquent pas toutes les dynamiques de l'emploi sur le terrain. Il existe une forte part de mystère dans la réussite ou l'échec d'un territoire sur les marchés de la mondialisation, particulièrement dans l'industrie<sup>38</sup>. Pour pénétrer ce mystère des dynamiques locales, certains travaux, comme ceux de Laurent Davezies en France, insistent sur l'importance de la densité d'emplois accessible (pour un employé) ou sur le nombre d'actifs présents (pour un employeur). Cette densité générerait une meilleure adéquation entre les offres et demande d'emploi, des gains d'échelle et de spécialisation, et une plus grande faculté à faire survenir l'innovation (sérendipité). Ce critère théorique de densité fait écho à ce qu'on a observé sur les revenus et qu'on confirmara dans le chapitre suivant : L'une des caractéristiques des territoires en panne est de ne pas disposer d'une concentration d'emplois équivalente à celle des territoires qui s'en sortent mieux (chapitre à suivre).

**Pour les EPCI en panne sur les marchés de proximité**, la question concerne davantage les tendances démographiques sur le territoire (croissance du nombre de clients) et les dynamiques de concurrence sur les zones de chalandises (perte de parts de marchés). La concentration géographique de la population est liée à la fois à des déterminants culturels comme l'augmentation significative des étudiants du secondaire, mais aussi, on l'a traité, à des stratégies d'actifs qui intègrent la nécessité d'accéder à une multitude d'emplois au cours de leur vie. Pour ce qui concerne la concentration géographique de l'emploi de proximité, on peut évoquer les dynamiques de

<sup>38</sup> N. Levratto, D. Carré, P. Frocrain, l'étonnante disparité des territoires industriels. La fabrique de l'industrie. 2019

concentration des emplois dans les secteurs producteurs de biens et de services à la population (banques, assurances, services publics de santé, grandes surfaces spécialisées...). Certains services locaux comme les vendeurs de meuble ou d'articles de sport ont pratiquement tous disparus des villes moyennes au profit de grandes enseignes régionales concentrées dans les villes capitales et des ventes en lignes qui ne produisent des emplois que dans des nœuds logistiques. La question posée ici consiste à appréhender ces dynamiques de concentration et mesurer les outils dont disposera demain l'acteur public pour les réguler les excès de la concentration d'un côté et dynamiser les tendances à la déconcentration de l'autre (télétravail par exemple).

**ICI 2050** : La part relative des dynamiques d'emploi de proximité et universelles constitue un indicateur d'alerte dans ICI 2050.

#### 4. Un actif atteint 30% d'emplois en moins depuis les zones blanches

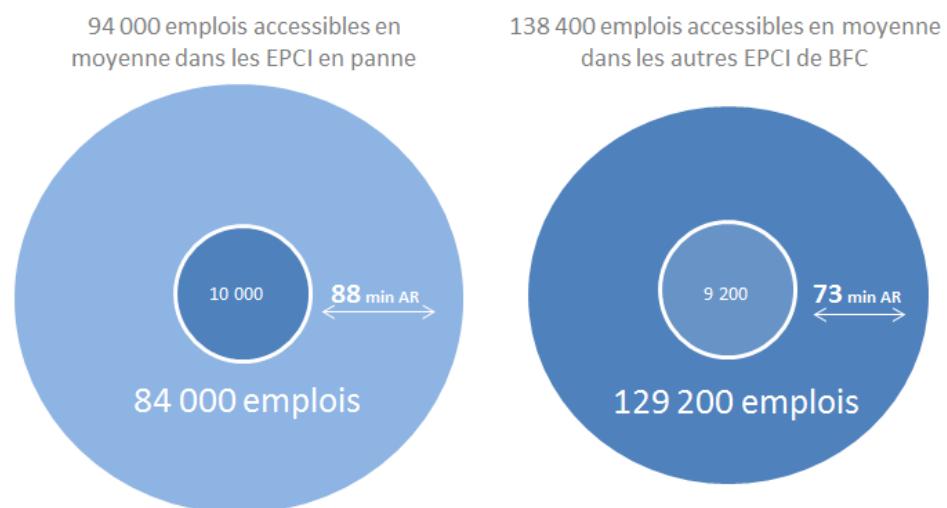
Dernière subtilité, mais indicateur fondamental : Ce n'est pas la quantité d'emplois présents dans l'EPCI qui semble dessiner une différence, mais la quantité accessible par les actifs en dehors de l'EPCI. En moyenne il existe légèrement plus d'emplois dans les EPCI de zone blanche que dans les autres (10 000 contre 9 200). En revanche, la quantité des emplois accessibles par un habitant à l'extérieur de son EPCI est très inférieure suivant qu'il habite un EPCI en zone blanche ou un autre : 84 000 en moyenne contre 129 200 (35% en moins) avec 20% de temps de trajets en plus.

**Méthode :** Pour mesurer le nombre d'emplois accessibles depuis chaque EPCI, nous avons cartographié des « bassins d'emplois réels » en répondant à une simple question : où travaillent 90% des actifs d'un EPCI ? Puis nous avons dénombré le nombre d'emploi dans ces bassins.

Si nous travaillons sur les moyennes, cela signifie que depuis un EPCI de zone blanche, un actif trouvera une réserve d'emplois extérieure 8,4 fois plus importante qu'à l'intérieur de l'EPCI. Ce rapport passe à 14 fois plus dans les autres EPCI (et avec des temps de trajets 20% moins longs). Au total, malgré une plus forte densité d'emplois dans l'EPCI et avec davantage de déplacements, les bassins de travail « réels » des EPCI de zone blanche comptent 30% d'emplois en moins que ceux des autres EPCI (94 000 et 138 200).

**Figure 67 : Nombre d'emplois accessibles depuis les EPCI.**

Source : Insee, RGP. Données 2016. Hors EPCI frontaliers et connectés aux bassins de Paris et Lyon.



NB : Nous excluons de ces calculs les EPCI « frontaliers » (typologie Nouvelles Donnes Vol1) pour lesquels nous ne disposons pas de mesures des emplois accessibles en Suisse et les EPCI qui touchent les bassins de Lyon et Paris (qui pèsent lourdement sur le nombre moyen d'emploi accessibles). L'écart d'emplois accessibles serait beaucoup plus important encore.

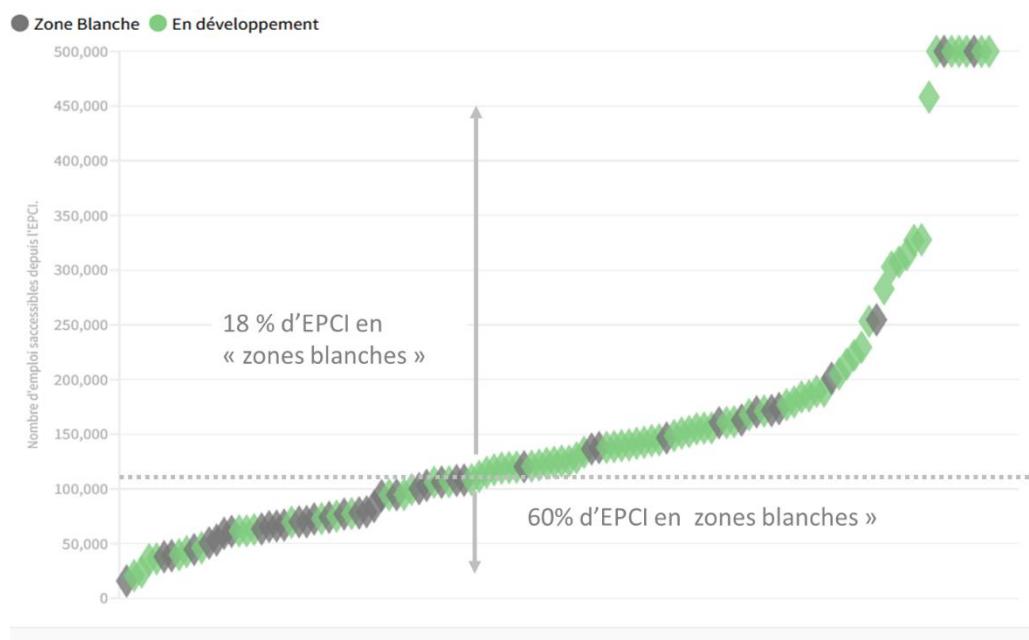
**Le critère qui différencie aujourd’hui le mieux les zones blanches des autres territoires, c'est le nombre d'emplois qu'un habitant peut atteindre depuis son EPCI (incluant les emplois présents dans l'EPCI) : Au-delà de 110 000 emplois accessibles, seulement 18% des EPCI sont en zone blanche.**

60% des EPCI dont le bassin primaire et secondaire contient moins de 110 000 emplois sont en zone blanche. A l'inverse, le taux d'EPCI en zone blanche tombe

à 18% au-delà de 110 000 emplois. Ce qui signifie simplement qu'à moins de 110 000 emplois accessibles, un EPCI à 6 chances sur 10 d'être en zone blanche et ces chances tombent à moins de 2 sur 10 au-delà de 110 000 emplois.

**Figure 69 : Taille des bassins d'emplois « accessibles » par EPCI**

Source Insee 2017. Traitement Conseil régional. Les EPCI connectés aux bassins parisiens et lyonnais sont plafonnés à 500 000 emplois.



**Dans les territoires de plus de 110 000 emplois accessibles, ce qui différencie les zones blanches des autres, ce sont les distances parcourues par les actifs.**

Bien sûr, le diagnostic d'une rareté des emplois accessibles est une moyenne. On peut trouver ici encore l'exception de Montbéliard qui accède à un grand nombre d'emplois et dont la crise semble manifestement différente de celle des autres territoires en zone blanche. Dans ce cas précis, on accède à un grand nombre d'emplois, particulièrement sur place, mais ces emplois locaux sont en majorités orientés à la baisse car confrontés à des crises locales et sectorielles. On trouve trois cas de bassins d'emplois accessibles denses (+ 110 000 emplois), mais qui sont en zone blanche et qui ont le même profil du territoire industriel qui traverse une crise interne : Montbéliard, Vesoul et le Creusot.

Mais la distance constitue une autre explication. Les bassins d'emplois accessibles de plus de 110 000 emplois qui sont en zone blanche correspondent au profil de territoires moins dotés en emplois sur place et plus éloignés des grandes masses d'emplois, à la limite de l'accessibilité. Certes, numériquement, les emplois accessibles sont nombreux, mais les conditions d'accès sont très contraignantes : CC Val de Gray, CC Châtillonais, CC du Pays Arnay-Liernais, CC du Grand Autunois Morvan, CC des Quatre Rivières, CC du Charolais, CC du Sud Territoire. Les actifs parcourrent plus de distances. Les temps de trajets moyens pour ceux qui vont travailler en dehors de l'EPCI sont de 90 minutes en moyenne (AR) contre 73 minutes pour les territoires de la même catégorie (plus de 110 000 emplois accessibles) mais qui ne sont pas en zone blanche (détail en annexe). En fait, à plus de 110 000 emplois accessibles, les territoires subissent rarement le déclin, sauf crises locales du système productif très identifiée et éloignement très significatif des sources d'emplois.

### Mise en perspectives

#### *Territoires « d'où l'on part » : La précarisation croissante des emplois et l'enchérissement des coûts de transport sont-ils un facteur déterminant des pannes démographiques ?*

On voit émerger ici l'idée que les territoires en zone blanche de la croissance apportent moins de possibilité d'insertion ou de reconversion pour les populations actives en cas de ruptures de carrières. Le nombre d'emplois accessibles est inférieur en moyenne de 30% malgré des trajets domicile-travail 20% plus longs. Ces données convergent avec les observations portées par B. COQUARD sur les actifs en situation de précarité dans les territoires en crise : « *Un autre sous-groupe (...) est celui des jeunes adultes précaires qui restent vivre ici sans pour autant bénéficier de ressources locales leur permettant d'améliorer leur situation. (...) La question du marché du travail local est décisive une fois encore (...) il est surtout marqué par le manque d'emplois disponibles et une exigence croissante de qualifications scolaires pour les métiers techniques qui restent à pourvoir* » (p. 105 – 106).

C'est un problème pour deux raisons : En cas de perte d'emploi, la gamme des emplois accessibles est plus limitée, y compris avec un allongement des trajets domicile – travail. A mesure que le marché de l'emploi se précarise en général,

ces territoires perdent des capacités d'attractivité parce qu'ils offrent moins de possibilités de rebonds. Ils étaient attractifs au temps des emplois stables, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le processus de destructions/création d'emplois a tendance à remplacer numériquement des emplois encadrés (salariat ouvrier) par des formes plus précaires de statuts, comme dans la logistique par exemple<sup>39</sup>.

Mais l'autre problème concerne évidemment le probable enchérissement des coûts de trajets domicile – travail dans le futur. Toute réduction de ces trajets pour des raisons de coûts réduirait encore davantage le nombre d'emplois accessibles et creuserait l'écart des opportunités professionnelles entre ceux qui habitent les territoires peu denses et les autres. Si le territoire n'offre pas la possibilité de trouver un emploi de substitution malgré l'allongement déjà important des trajets, le seul ajustement possible, les actifs partiront ou tout du moins, viendront moins.

On a vu que le problème démographique est fortement corrélé à un déficit migratoire sur les populations jeunes. Le risque généré par la précarisation des carrières concerne moins les actifs qui ont déjà accédé à un emploi stable que ceux qui veulent à la fois s'insérer dans le marché de l'emploi et se fixer dans un territoire pour des raisons évidentes (projet immobilier, couples bi-actifs, scolarité des enfants). Ils disposent encore de la possibilité d'un choix résidentiel. Dans son travail sur les jeunes actifs, B. COQUARD insiste sur les faibles perspectives d'insertions professionnelles et le choix du lieu de vie. Les atouts des territoires sont mis en balances et ils ne sont pas équivalents. D'où l'idée de « territoires d'où l'on part » quand ils offrent moins de possibilités pour les jeunes actifs, pour les femmes plus diplômées et pour tous ceux qui n'ont pas accédé à un statut protecteur (CDI, fonction publique...).

Cette idée de lier les dynamiques démographiques à la faiblesse des opportunités professionnelles dans les territoires en crise n'est pas nouvelle. Elle est aussi exposée dans une note de l'Insee de 2019 sur l'emploi et la démographie en Haute Saône : « *Département rural et industriel, la Haute-Saône a bénéficié au début des années 2000 d'un dynamisme démographique certain. Depuis le début des années 2010, la dégradation importante de son attractivité résidentielle, pour partie liée à des départs d'actifs, se traduit par*

---

<sup>39</sup> Le Monde 2.2. 2022. « La logistique redessine l'emploi et les paysages, avec ses jobs précaires et ses entrepôts ». [https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/02/02/logistique-nouveaux-paysages-nouvelles-precarites\\_6111928\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/02/02/logistique-nouveaux-paysages-nouvelles-precarites_6111928_3234.html)

*une baisse de sa population. L'emploi, déjà fragilisé depuis la crise économique, continue de se dégrader, ébranlant non seulement le secteur industriel mais aussi la plupart des autres secteurs, à l'exception du secteur agricole. Les actifs se sont tournés plus encore vers des pôles d'emplois extérieurs tels que Besançon et Belfort, générant des flux accrus de navetteurs. Au sein même du département, les trajectoires et les liens entre intercommunalités se sont reconfigurés. Les importantes destructions d'emplois à Vesoul, Gray et Luxeuil ont conduit à diminuer leur influence sur les intercommunalités environnantes qui perdent elles aussi des emplois et des actifs. »<sup>40</sup>*

---

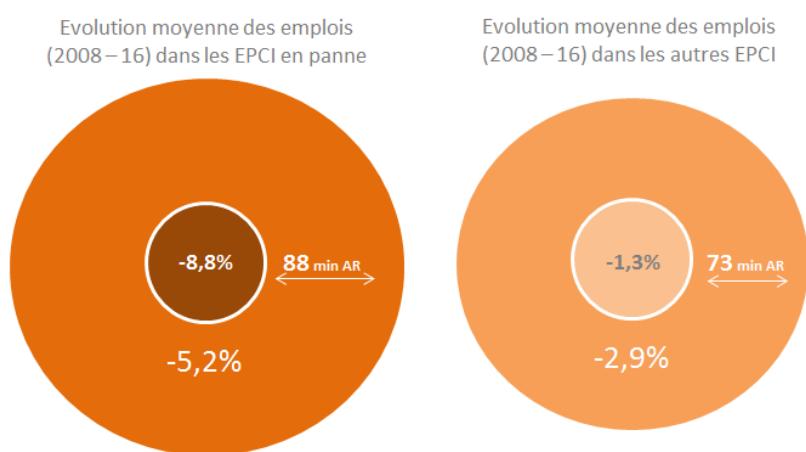
<sup>40</sup> Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté, n°60 Septembre 2019. Le repli de la population et de l'emploi accentue les disparités entre les territoires de Haute-Saône.

## ***Davantage de trajets domicile-travail en voiture ? On est déjà au point de rupture.***

Non seulement les bassins d'emplois dans lesquels vivent les habitants des zones blanches sont moins denses en emploi, mais surtout, la situation est en train de s'aggraver : les bassins de zones blanches ont perdu 5,6% d'emploi entre 2008 et 2016 contre 2,8% dans les autres bassins. Ce ne sont donc pas les territoires extérieurs mais accessibles aux EPCI en panne qui peuvent leur apporter un levier de croissance et d'attractivité. Au contraire, la situation s'aggrave et le décalage de densité d'emplois s'approfondit.

**Figure 70 : Dynamique des emplois accessibles 2008-16**

Source : Insee, RGP. Données 2016. Hors EPCI frontaliers et connectés aux bassins de Paris et Lyon.



La perspective de re-développement du nombre d'actifs occupant un emploi dans ces territoires ne repose guère sur l'allongement des trajets domicile-travail. Qui plus est dans la perspective d'une crise des transports. Il s'agirait même plutôt de les sécuriser rapidement pour éviter une rétractation du bassin qui enclencherait un nouveau cycle de crise. Il n'existe que trois pistes en réalité : ré-implanter du travail dans ces territoires, peut-être en travaillant de façon plus ambitieuse sur la géographie de l'économie de proximité, accueillir des actifs sans leur emploi (télétravailleurs complets ou quasi complets) et développer des mobilités décarbonnées.

## ***Décarboner massivement les mobilités domicile – travail ? la ligne d'horizon incontournable.***

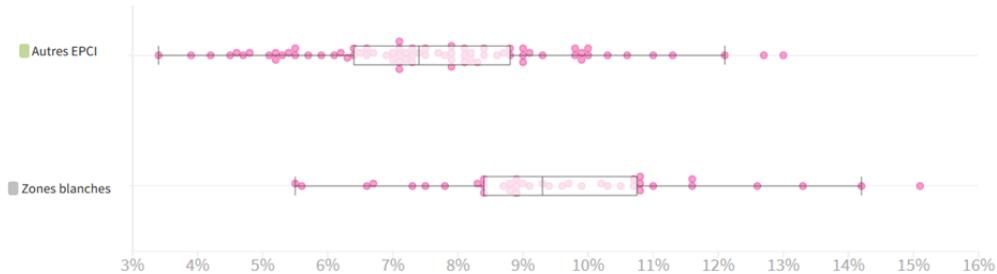
Le coût des trajets pour atteindre les zones d'emplois denses est le talon d'Achille des territoires en zone Blanche. Les perspectives de développement de ces territoires sont liées au coût de transport des actifs vers les emplois. Une piste serait de décarboner massivement et rapidement les trajets domicile – travail depuis les zones blanches. Ce n'est pas la seule mesure possible, mais c'est la plus nécessaire et la moins discutable. D'abord parce qu'elle contribue à faire avancer d'autres objectifs régionaux, que ces objectifs soient économiques (résoudre la crise des emplois non pourvus), écologiques (réduire la facture carbone) ou territoriaux (agir sur l'égalité territoriale). Ce qui semble faire la différence aujourd'hui, c'est le nombre d'emplois qu'un actif peut atteindre depuis chez lui ou qu'un employeur peut recruter dans son entreprise. La région est la plus rurale de France. C'est-à-dire que la densité des actifs est faible dans de nombreux territoires. Toute réduction de la mobilité des actifs, notamment à l'occasion d'une augmentation des coûts de transport, constituerait une nouvelle entrave à l'efficacité (économique) du bassin local de l'emploi et un handicap (social) à l'accomplissement professionnel des actifs, voire à leur capacité de rebonds en cas de coup dur (résilience). Pour que les territoires en zones blanches ne soient pas considérés comme des souricières au moment de la perte d'un emploi ou de l'augmentation des coûts de transports, il faut faciliter matériellement l'accès aux emplois extérieurs. Toute augmentation de ces fluidités constituerait une opportunité pour un employeur de disposer de plus de candidatures et pour un actif de disposer de plus d'opportunités en choisissant plus librement le lieu de sa vie. La crise écologique des ressources questionne directement le coût de ces trajets. Si cette crise n'est pas accompagnée de mesures destinées à la juguler, elle produira des effets collatéraux puissants sur le développement économique et démographique des territoires les plus fragiles en les condamnant à la récession. Mais elle entraînera aussi des conséquences sur la compétitivité des entreprises puisqu'il sera de plus en plus difficile de recruter des actifs éloignés. Dans ces conditions, la concentration géographique des emplois et des actifs dans les zones métropolitaines deviendrait inéluctable. Décarboner les transports est une mesure nécessaire et minimale de défense des capacités de

développement des territoires en crise. C'est aussi un argument à l'émergence d'une région « saine et accessible ».

Pour cela, il faudra prendre en compte le point de départ : dans 38 EPCI en zone blanche sur 40, au moins 90% des actifs prennent leur voiture (p. 67). Les frais de carburant y représentent une charge supérieure à 8% des revenus dans 34 EPCI sur 40 (85% des EPCI en panne). Dans quasiment l'intégralité des EPCI en zone blanche, le poids du carburant est plus lourd que dans la moyenne régionale. Dans 15 EPCI en panne, c'est plus de 10% des revenus de navette qui sont laissés dans les carburants.

**Figure 71 : Part du coût du carburant des trajets domicile – travail hors EPCI par rapport aux revenus tirés de ces activités**

Source : Pour les Revenus, DGFIP traitement EMFOR - AER 2020, données 2016.  
Pour les trajets Insee RGP traitement OPTEER 2021



La seule solution aujourd'hui pour réduire le coût des transports, c'est de les décarboner massivement.

## 5. Les emplois de « service public » ne sont pas les amortisseurs de la crise dans les zones blanches ?

On entend toutes sortes de discours sur la présence de l'emploi public (et assimilé) dans les zones blanches. Pour certains, les emplois non marchands seraient plus rares dans les zones en déprise dont l'emploi ne tiendrait que par la puissance publique. Il contribuerait à masquer l'atonie économique réelle de ces territoires. Pour d'autres, par abandon, il y serait plus rare qu'ailleurs. En réalité les emplois de services publics et assimilés sont également présents (ni plus ni moins) dans les zones blanches de la croissance.

### Méthode :

*Quels emplois distingue-t-on comme 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 « services publics et assimilés » figurent en annexe.

***Il existe une légère différence de densité d'emplois de service public et assimilés dans les EPCI en zone blanche.***

En moyenne, les EPCI de zone blanche ne présentent ni sur-densité, ni sous-densité d'emplois de services publics et assimilés. A première vue, on peut donc difficilement imputer à l'emploi de service public (sa carence ou sa profusion) un quelconque lien avec le destin de territoire en zone blanche.

Mais dans le détail, un certain nombre d'EPCI de zones blanches, souvent faiblement peuplés (ce qui explique que les moyennes soient conformes) disposent d'une densité d'emplois publics et assimilés plus importante.

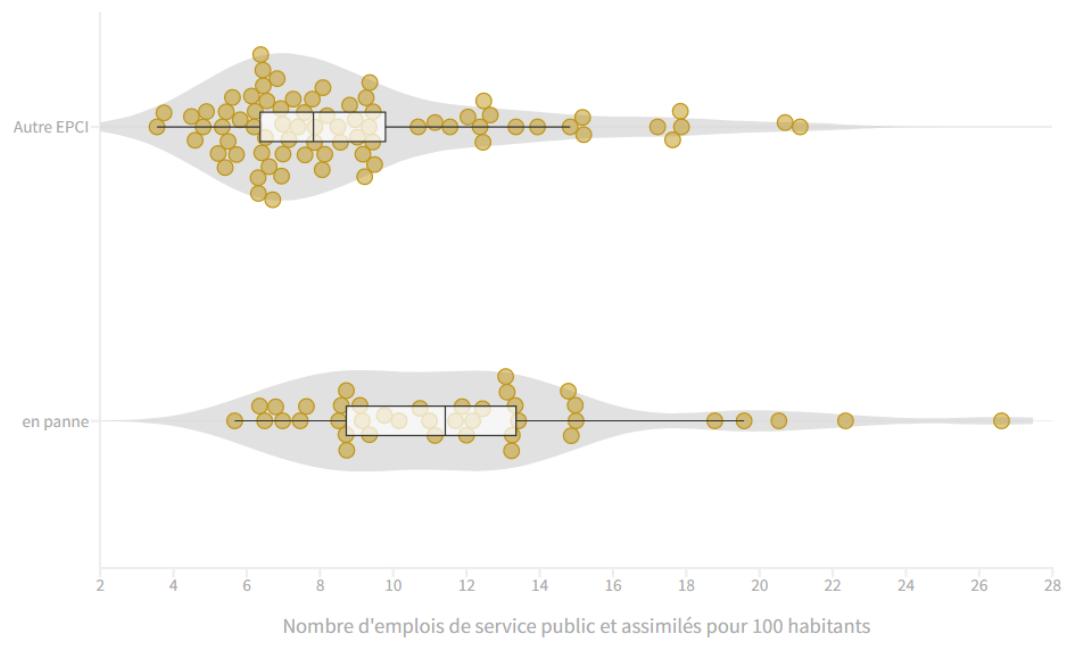
***Figure 73 : Structure et densité des emplois de Service Public et assimilés.***

Source Insee, RGP. Données 2018.

	Part des emplois de SP et assimiliés	Nombre d'emplois de SP et ass. Pour 100 habitants
Zones Blanches	34%	13,2
Autres EPCI	36%	13,5

**Figure 74 : Structure et densité par EPCI.**

Source Insee, RGP. Données 2018.



**Entre 2008 et 2018, l'emploi public n'a pas particulièrement compensé les pertes dans les zones blanches.**

En 10 ans, l'emploi total s'est développé en France d'environ 400 000 emplois, soit une croissance de 1.6%. Cette croissance est constituée par une hausse de 500 000 emplois publics et assimilés (+6.2%) et d'une baisse de 100 000 sur les autres emplois (-0.6%).

On ne retrouve pas tout à fait la même dynamique en région Bourgogne-Franche-Comté avec une croissance plus mesurée des emplois publics et assimilés de (2 411 soit +1,7%) et une baisse plus prononcée des autres emplois (-55 000 soit -7,3%).

Au niveau des EPCI, l'emploi public et assimilé n'évolue pas au bénéfice des zones blanches : Moins 7 000 emplois, c'est-à-dire -3,9% équivalent à la baisse

de la population contre un gain de 9 000 emplois publics et assimilés dans les autres EPCI, soit +3,9% , c'est-à-dire au-dessus de la croissance de population qui est de 3,2%. L'emploi public et assimilé se distribue assez équitablement au regard de l'évolution de la population. Il est loin de s'agréger dans les zones fragiles et glisse même légèrement au bénéfice des autres EPCI.

**Figure 75 : Evolution de l'emploi public et assimilé entre 2008 et 2018.**

Source Insee, RGP. Données 2018.

	Bourgogne-Franche-Comté	dont Zones Blanches	dont Autres EPCI
<b>Evolution des emplois 2008 - 2018</b>	<b>-52 559</b>	<b>-43 734</b>	<b>-8 825</b>
Emplois de Service public et ass.	2 411	-6 814	9 225
Autres emplois	-54 970	-36 920	-18 050
<b>Evolution des emplois</b>	<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	<b>dont Zones Blanches</b>	<b>dont Autres EPCI</b>
Emplois de Service public et ass.	1,7%	-4,9%	3,9%
Autres emplois	-7,3%	-12,6%	-3,9%
Evolution de la population 2008 - 2018	0,2%	-4,9%	3,3%

## Conclusion sur les emplois dans les zones blanches.

*Deux types de facteurs de récession : la crise économique interne qui est visible et spectaculaire et les faibles densités d'emplois accessibles qui sont plus discrètes mais puissantes sur les tendances.*

Certes, dans certains cas particuliers, on peut comprendre les pertes d'emploi et de population dans les zones blanches en ne regardant que leurs crises internes. A cette échelle, certaines crises industrielles sont frappantes et très déterminantes (Belfort). Il n'y a alors pas forcément lieu d'aller chercher une explication ailleurs sur les pertes de population. Mais cette explication par les crises internes ne suffit pas à expliquer tous les cas de figure des zones blanches. Très souvent, pour appréhender les mécanismes qui produisent la récession d'un territoire, il faut alors élargir le spectre des investigations et prendre en compte ce qui se passe autour de l'EPCI : les actifs sont mobiles et ils peuvent aller travailler ailleurs, c'est-à-dire dans un deuxième bassin accessible, sous réserve de consentir à plus de mobilités. C'est la leçon tirée de ce qu'on appelle « la géographie des flux ». L'économie d'une commune ou d'un EPCI dépend aussi de l'économie des territoires qui l'entourent puisque les habitants du premier bassin vont travailler dans le second.

A cette échelle du second bassin, on voit apparaître le problème différemment : Les extérieurs des EPCI qui sont en zone blanche, sont significativement moins denses en emploi et moins dynamiques aussi. Cela influe évidemment sur les revenus des actifs de l'EPCI (dont on a vu qu'ils tirent presque deux fois moins de revenus des emplois extérieurs que les autres) et sa capacité à attirer des actifs. **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.**

En questionnant l'accès aux emplois, on retombe donc sur les enjeux particulièrement sensibles de la mobilité domicile – Travail à l'avenir. Une

étude sur les difficultés particulières des territoires peu denses a été menée en région Grand Est. Elle aussi fait ce rapprochement entre la rareté des emplois locaux, le coût d'accès aux emplois extérieurs et les difficultés particulières des actifs précaires qui s'exprimaient, non pas dans la migration résidentielle, mais dans la mobilisation à l'occasion de la crise des gilets jaunes : « *Dans la région Grand Est en particulier, la dépendance kilométrique à la voiture pour aller travailler est d'abord très liée à la densité des territoires de résidence ; par exemple, alors que plus de la moitié des jeunes adultes des communes denses travaillent dans la commune de leur domicile (cf. la médiane des déplacements, égale à 0 kilomètre), la majorité de celles et ceux qui habitent dans les communes très peu denses doivent à minima parcourir 10 à 15 kilomètres (à vol d'oiseau). De plus, comment ne pas voir dans la forte croissance des distances domicile-travail, au cours des années 2000, d'une proportion importante de ces jeunes ruraux (...) surtout des classes populaires, une raison légitime de se mobiliser ?* ».

## Mise en perspectives

***Les zones blanches de croissance démographique et économique sont très handicapées par les mutations du marché de l'emploi.***

**1. Choisir un bassin dense en emploi pour répondre à la croissance des précarités.** « *Aujourd'hui, l'emploi s'est fortement féminisé (à plus de 48 %) et tertiarisé (à plus de 80 %) ; il est devenu plus qualifié mais aussi moins jeune. Le taux de chômage dépasse les 9 % en moyenne en 2018 ; les situations d'activité entre l'emploi et le chômage se sont multipliées, les durées et rythmes de travail sont moins uniformes, les unités productives sont plus déconcentrées : en un mot, l'emploi apparaît plus « éclaté ». Les contraintes associées au travail ont progressivement changé de nature avec une montée des flexibilités (statuts d'emploi, temps de travail, organisation, etc.) et une remise en cause de la sécurité de l'emploi.* »<sup>41</sup> L'une des caractéristiques importantes de la société depuis 40 ans, c'est la raréfaction des perspectives de carrières chez un seul employeur. Un chiffre illustre cette réalité : le taux de rotation dans les établissements. En 2011, pour 100 salariés présents dans un établissement, il y

<sup>41</sup> Marchand, O. & Minni, C. (2019). The Major Transformations of the French Labour Market Since the Early 1960s. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 510-511-512, 89–107. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.510t.1989>

a eu en moyenne 177 actes de débauches et d'embauche sur une période d'un an, contre 38 au début des années 1980<sup>42</sup>. Le taux de rotation moyen sur les postes est donc de 177% par an en 2011 contre 38% en 1980. Le même nombre d'emplois dans un territoire pose 4 fois plus souvent des questions d'approvisionnement en main d'œuvre (pour les entreprises) et de rebond pour les actifs. C'est une question démographique puisqu'il faut aujourd'hui 4 fois plus d'actifs pour garantir les rotations annuelles dans une entreprise (177 contre 38). Autre changement radical, la croissance des couples bi-actifs de même niveau d'études. Au final, la précarisation des parcours individuels, articulée à la nécessité de vivre à proximité d'un bassin qui satisferait les besoins de deux actifs, influe considérablement sur les choix de lieux de vie aujourd'hui, surtout au moment de passer par un investissement immobilier.

**2. Choisir un bassin dense pour rentabiliser l'obtention de diplômes.** L'autre différence, c'est la difficulté à valoriser une qualification qui pousserait les jeunes actifs diplômés vers des bassins denses en emploi. Dans un entretien récent au Monde, le géographe H. Le Bras résumait les choses ainsi : « *Le niveau d'éducation atteint par les individus ne correspond plus aux positions qu'ils occupent dans la société. Le cas exemplaire de la France aide à saisir le problème. Au recensement de 1968, on comptait 6% de cadres et de professions libérales, et, en parallèle, 6% de personnes ayant poursuivi des études après le bac. Celles-ci pouvaient donc légitimement aspirer à devenir cadres. Actuellement, et c'est le signe d'un progrès, 36% des actifs ont suivi des études supérieures mais on compte seulement 16% de cadres et de professions libérales, ce qui limite les attentes. Cet écart est plus fort dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Ainsi dans les communes de 1 000 habitants, 20% des titulaires du baccalauréat sont cadres contre 45% dans les villes de plus de 100 000 habitants.* »<sup>43</sup>. Il faudrait tester ces chiffres non pas sur la taille des communes (puisque certaines communes de moins de 1000 habitants sont proches d'emplois denses), mais sur les bassins d'emplois accessibles à moins de 100 000 emplois par exemple.

Or quelle était la situation avant ? Le développement industriel, en particulier dans les territoires ruraux était fondé sur l'idée de fixer les populations aux abords de l'usine, en offrant à celles-ci, des conditions satisfaisantes à la fois pour y travailler toute une carrière, mais aussi pour y accéder à des fonctions sociales nouvelles et valorisantes. Un territoire avec peu d'emplois pouvait être

<sup>42</sup> PICART, C. « Une rotation de main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage ». Emploi et salaires. Insee 2014 P ;29-45.

<sup>43</sup> H. Le Bras. 3La répartition du vote populiste renvoie à des découpages géographiques anciens. ». Le monde 1er Février 2022.

un territoire d'opportunités. Sochaux comptait 500 habitants en 1912. Aujourd'hui la disponibilité d'un emploi ne suffit plus pour justifier l'implantation d'une famille sur place. Les cadres en particulier seront de passage, parfois navetteurs longue distance, parfois en location sans leur famille sur place. Aujourd'hui pour que la disponibilité d'un emploi produise une attractivité démographique réelle, le territoire doit proposer plus qu'un poste. Il doit proposer un bassin d'emplois accessibles denses, sécurisante pour le long terme et pour les deux actifs et susceptible d'offrir des opportunités de valoriser les diplômes acquis. L'attractivité territoriale ce n'est plus le nombre d'offres d'emplois, mais le nombre des opportunités de moyen terme ? C'est en premier lieu le nombre d'emplois accessibles et en second lieu la conformité entre les emplois offerts et les qualifications. Exemple, la croissance des cadres dans les territoires, était assez homogène jusque dans les années 2000, elle est devenue très différenciée aujourd'hui.

**Figure 76 : Croissance annuelle du nombre de cadres (25-64 ans), de 1968 à 2013 (en pourcentage)**

*France stratégie. Dynamique de l'emploi et des métiers : Quelle fracture territoriale ? Février 2017*

	1968-1999	1999-2006	2006-2013
Aire urbaine de Paris	3,9	2,9	1,4
Aires urbaines de plus de 500 000 habitants	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>2,3</b>
Aires urbaines de 200 000 à 500 000 habitants	4,0	<b>2,5</b>	<b>1,2</b>
Aires urbaines de 100 000 à 200 000 habitants	3,9	<b>2,2</b>	0,8
Aires urbaines de moins de 100 000 habitants	<b>3,8</b>	2,0	0,4
Moyennes aires	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	0,2
Petites aires	<b>3,6</b>	<b>2,4</b>	0,5
Communes isolées	<b>3,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>
Ensemble de la France	4,0	2,9	1,4

Lecture : apparaissent en orange et bleu les évolutions se démarquant de la moyenne générale de plus de 0,1 point.  
 Source : France Stratégie, d'après Insee, recensements de population au lieu de travail

C'est aussi une explication de la déconnexion entre la faible attractivité de certains territoires qui offrent pourtant des emplois non pourvus : si le territoire propose un seul parcours professionnel (mono-industrie), il est moins attractif que les autres. Cette caractéristique va à l'encontre d'un des mantras de l'action publique : résoudre les problèmes d'attractivité en créant de l'emploi sur place. Ce qui compte en fait, c'est d'offrir la possibilité hypothétique de passer d'un emploi adapté à sa qualification à un autre emploi adapté à sa qualification, parfois au prix de longs trajets quotidiens, mais sans changer de lieu de vie. D'où le succès territorial de systèmes péri-urbains ou frontaliers.

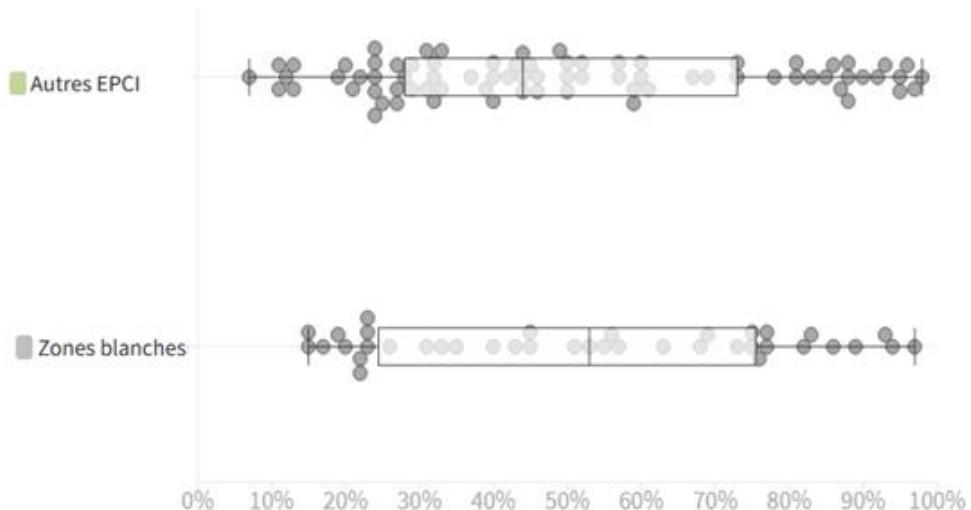
## Explications par les services : les carences ne sont pas spécifiques aux zones blanches.

### 1. Zones blanches de croissance et connexion au Très Haut Débit ?

Il n'existe aucune corrélation apparente entre le niveau de connexion d'un EPCI au Très Haut Débit et son appartenance à une zone blanche de la croissance territoriale. La part médiane des locaux connectés au THD est même supérieure dans les EPCI en panne de croissance qu'ailleurs.

**Figure 77 : Part des locaux de l'EPCI connectés au THD.**

Source : ARCEP 2021, *Eligibilité par commune et classe de débit, toutes technologies confondues*.



### 2. Zones blanches et éloignement des services quotidiens ?

On invoque souvent l'accessibilité aux services comme un facteur de développement déterminant dans les territoires et l'éloignement comme responsable de la crise territoriale. Nous avons voulu voir si le fait d'être un territoire en panne de croissance est corrélé au fait que sa population serait plus éloignée des services que dans les autres territoires. On verra que non, certains territoires dont la population est très éloignée des services sont en

croissance et d'autres dont la population est très proche des services sont en panne. Ce constat pourrait amener les aménageurs à questionner le poids réel de la distance aux services quotidiens comme un facteur de croissance efficace.

**Méthode :**

***Nous utilisons le panier de la vie courante défini par l'Insee.***

« Le « panier de la vie courante » comprend 22 équipements ou services. Ceux-ci ont été choisis en fonction de la proximité, de la mobilité qu'ils impliquent, de l'importance qui leur est donnée au quotidien et de leur fréquence d'usage. Ils comprennent une grande partie des équipements de la gamme dite de proximité (définitions). Dans cette gamme, les services à domicile ont été écartés, ainsi que les équipements qui ne sont pas d'usage quotidien (agences immobilières...). Pour les mêmes raisons, d'utilité et d'usage, des équipements relevant des gammes intermédiaire et supérieure ont été pris en compte : collèges, stations-services, supermarchés. »<sup>44</sup>. Puis nous calculons le temps de trajet depuis chaque commune de l'EPCI. Nous multiplions par la population dans chaque commune et divisons par la population de l'EPCI. Au final, nous obtenons le temps de trajet moyen de la population des EPCI de Bourgogne-Franche-Comté. Il varie suivant les EPCI, de moins de 3 minutes en moyenne à plus de 10 minutes.

***Pas de corrélation apparente entre croissance territoriale et proximité au « panier de la vie courante ».***

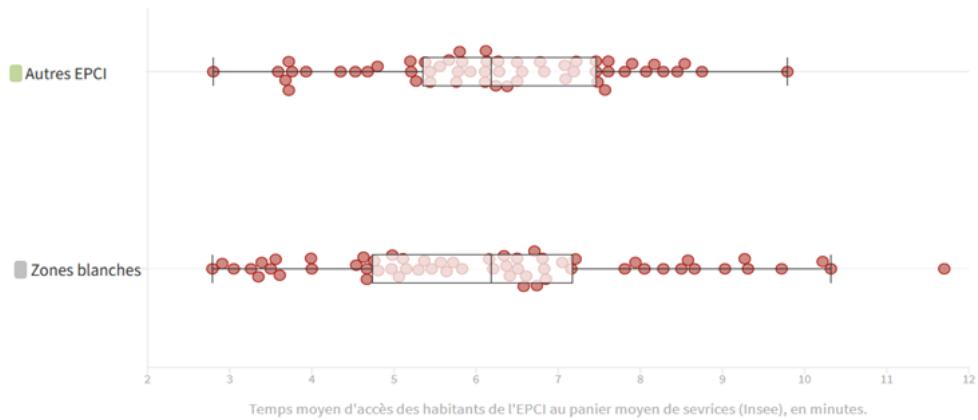
Entre les zones blanches de croissance et les autres, le niveau médian d'accès au panier de vie courante est le même, autour de 6 minutes. Les territoires qui ne sont pas en zone blanche concentrent une part plus importante de leurs EPCI au-delà de 7 minutes. A l'inverse, il existe plus d'EPCI à moins de 4 minutes de moyenne dans les territoires en panne qu'ailleurs. Contrairement à la distance à l'emploi, la distance aux services ne présume pas du destin d'un EPCI. On retrouve les EPCI en croissance dans le péri-urbain (éloignement des services mais accessibilité de l'emploi) et de l'autre côté, des EPCI urbains de taille moyenne dans les territoires en panne (proximité des services mais plus faible quantité d'emplois accessibles).

---

<sup>44</sup> Insee première 1579 janvier 2016. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908098>

**Figure 78 : temps d'accès moyen des habitants de l'EPCI au panier de la vie courante.**

Source : Insee.



Ce résultat pose la question du périmètre pertinent sur les territoires. La proximité immédiate de services de la vie courante est un confort mais pas un déterminant de la croissance. En revanche, l'accessibilité plus lointaine à un bassin d'emplois nombreux semble faire la différence. On peut se poser une question : Est-ce que nous ne regardons pas systématiquement de trop près ? L'usage de la voiture est généralisé et les temps de trajets pour aller travailler se sont allongés. Le consentement aux temps de trajets s'est considérablement élevé. Le périmètre qui permet de comprendre un territoire, en tout cas au regard du critère de croissance de l'emploi et de l'attractivité démographique, est-ce bien celui des petits trajets ? N'y aurait-il pas un second périmètre, plus périphérique, dessiné par une accessibilité plus contraignante mais consentie à l'extérieur du bassin de proximité ? Dans ce deuxième bassin, qu'on pourrait qualifier de « bassin d'opportunités » en complément de celui des « bassins de vie », la question de l'existence d'emplois diversifiés et nombreux ou des services de haut niveau se pose et deviendrait déterminante.

### 3. Zones blanches et centralités défaillantes ?

Les agences d'urbanisme de Bourgogne-Franche-Comté ont conduit en 2020 une étude sur les centralités dans la région. Il s'agit d'une mesure du poids des villes centre au cœur de leurs bassins de vie. Ces travaux ont permis à la fois de caractériser le poids que pèse la ville centre dans son bassin de vie, mais aussi la nature de la centralité suivant 4 critères (résidentielle, économique, identitaire, service).

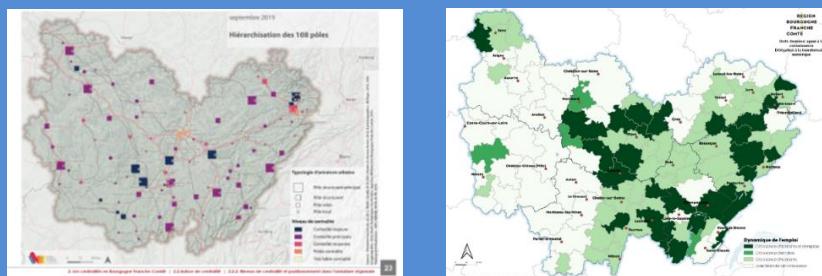
## Méthode :

### **Superposition de cartes de centralités et de zones blanches de la croissance territoriale.**

*Il est assez difficile de croiser mathématiquement les informations sur les centralités qui sont traitées à l'échelle de bassins de vie tels que définis par l'Insee et la notion de zones blanches de croissances qui sont traitées à partir des données EPCI. Mais on peut rapprocher les cartes pour chercher à débusquer des corrélations entre poids des centralités, nature et dynamiques de centralités d'un côté et zones blanches de croissance de l'autre.*

#### **Carte de hiérarchie des centralités et des zones blanches.**

Source : Agences d'urbanisme de BFC, les centralités régionales de BFC, 2020.



## ***Pas de corrélation apparente entre croissance territoriale et poids des centralités***

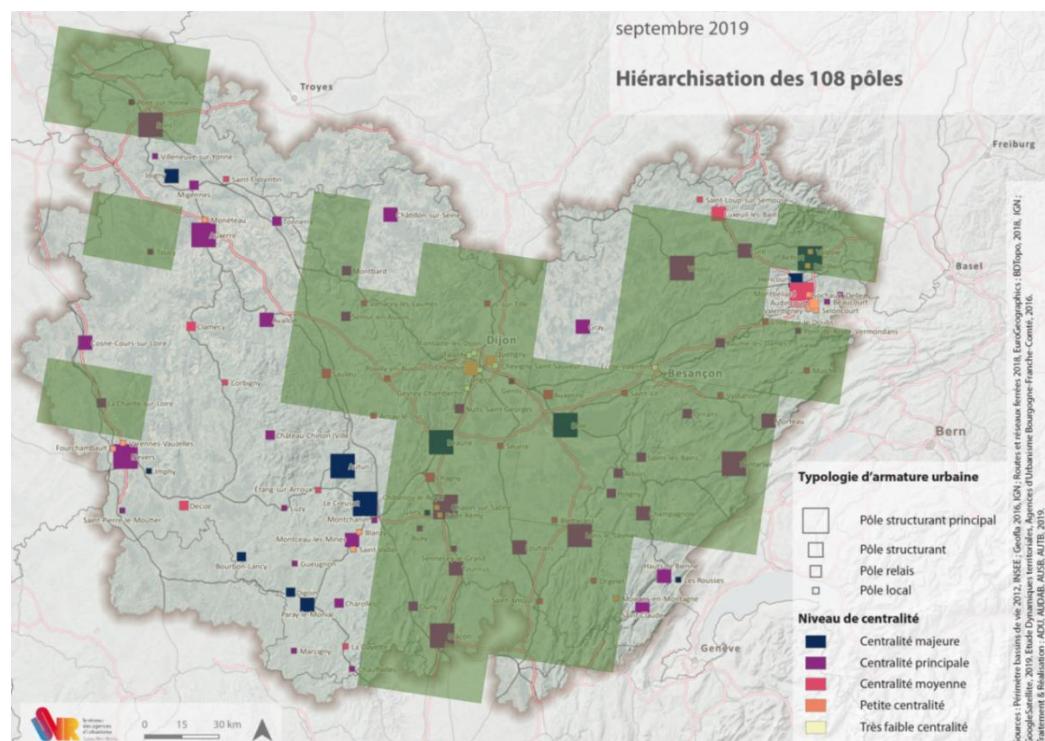
Il existe des centralités importantes dans les territoires en croissance et dans les zones blanches. Aucune sur-représentation de tel ou tel type de centralité n'apparaît dans les zones vertes (en croissance) ou non colorées (zones blanches). Les petites centralités ne sont pas l'apanage des zones blanches, pas plus que les territoires en croissance ne concentrent les grands centres.

**Figure 79 : Niveau de centralité et dynamique territoriale**

Source : Conseil régional d'après cartes Agences d'urbanisme et données



*Territoires en croissance sur la période 2008 – 2016.*



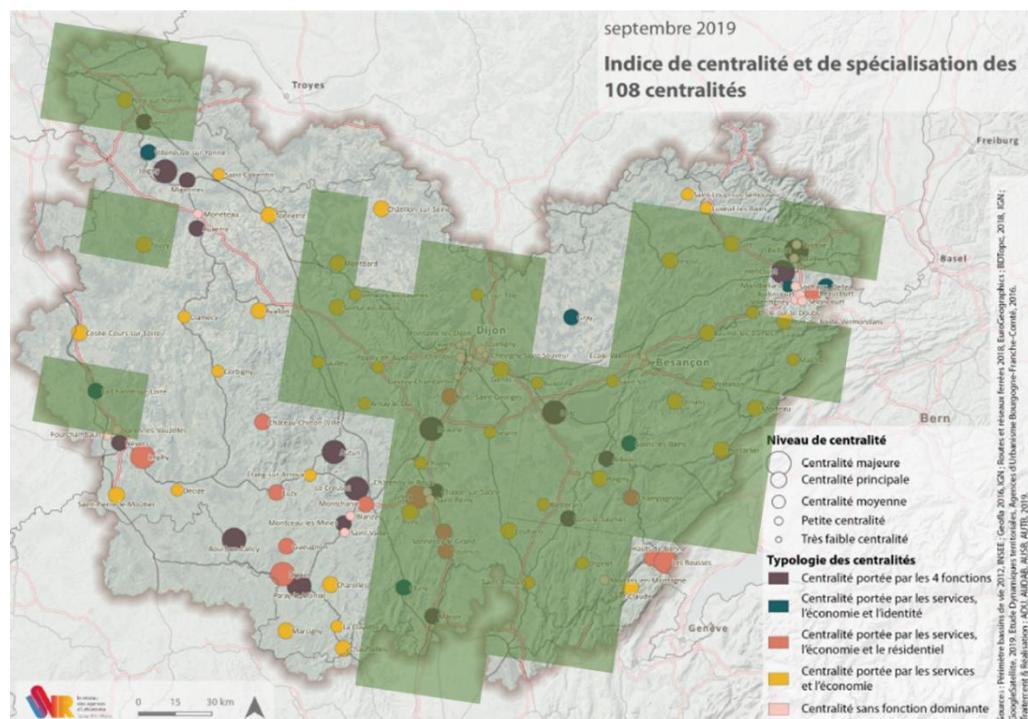
## ***Pas de corrélation apparente entre croissance territoriale et nature des centralités***

En identifiant et mesurant 4 natures de centralités (résidentielle, économique, identitaire, service), le travail réalisé par les agences d'urbanisme livre une lecture de la nature des centralités dans les différents territoires. Une fois encore, ce que montre le rapprochement des cartes, c'est essentiellement qu'il n'apparaît pas de corrélation évidente entre des territoires en zones blanche et la nature des centralités qui s'y localisent. On trouve des centralités de toutes natures dans chacune de ces zones.

**Figure 80 : Nature des centralités et dynamique territoriale**

Source : Conseil régional d'après cartes Agences d'urbanisme et données Insee.

**Territoires en croissance sur la période 2008 – 2016.**



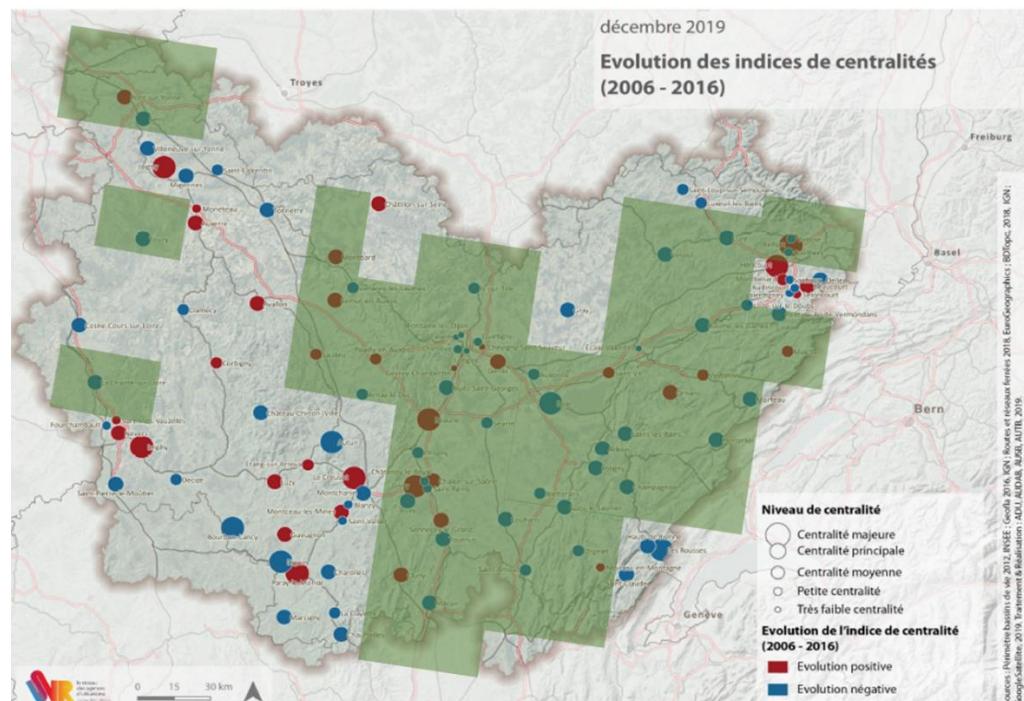
## ***Pas de corrélation apparente entre croissance territoriale et dynamiques de centralités.***

Enfin l'analyse des agences a porté sur les dynamiques de centralité et a permis de distinguer les communes centre dont les fonctions se sont renforcées de celles dont les fonctions se sont dégradées. Une fois encore, il est difficile d'observer une corrélation entre les centralités en déprise et les zones blanches, pas plus que les zones en développement ne constituent la garantie d'observer des centralités en croissance.

**Figure 81 : Nature des centralités et dynamique territoriale**

Source : Conseil régional d'après cartes Agences d'urbanisme et données Insee.

## **Territoires en croissance sur la période 2008 – 2016.**



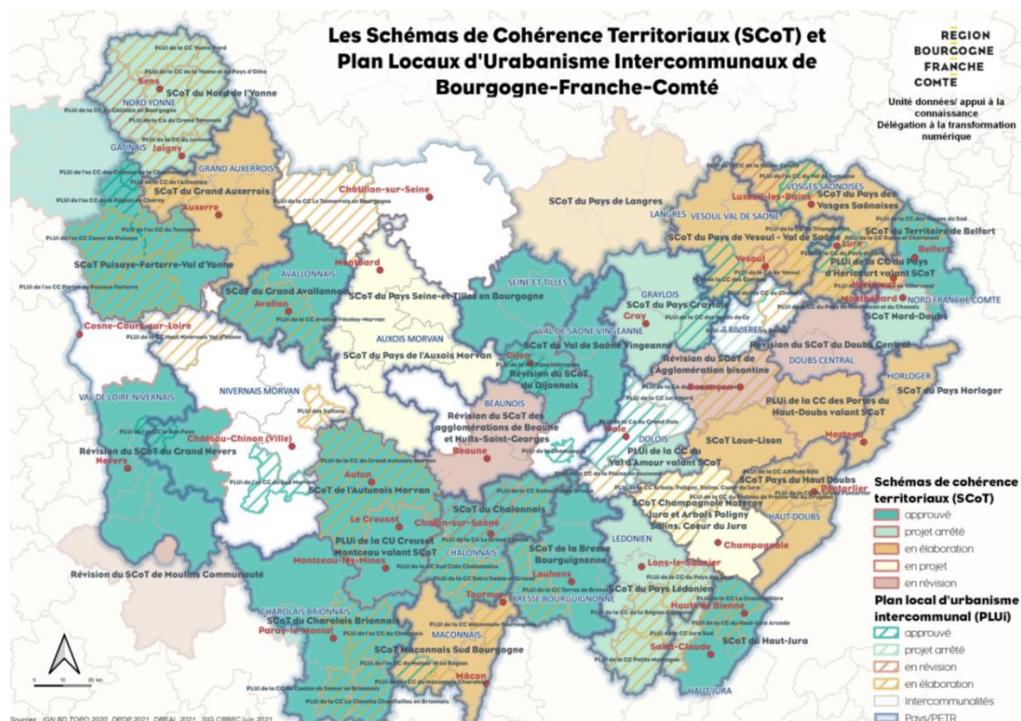
## Explications par la gestion locale : L'absence d'outils de planification territoriale n'est pas corrélée aux zones Blanches.

*L'existence d'un projet coordonné de planification locale n'est pas corrélée aux dynamiques territoriales de façon significative.*

Une dernière hypothèse consisterait à considérer que les territoires qui se développent sont ceux qui ont pris leur destin en main et agissent, notamment à dessein de coordonner le développement de leur territoire. Cette ambition peut s'exprimer dans l'adoption de schémas locaux de coopération ou de plan d'urbanisme en commun (SCoT et PLUi). Pour appréhender une éventuelle corrélation entre des documents de planification communs et les dynamiques territoriales, nous disposons d'un recensement des SCoT et PLUi en 2021.

**Figure 82 : SCoT et PLUi en Bourgogne-Franche-Comté**

Source : Conseil régional 2021



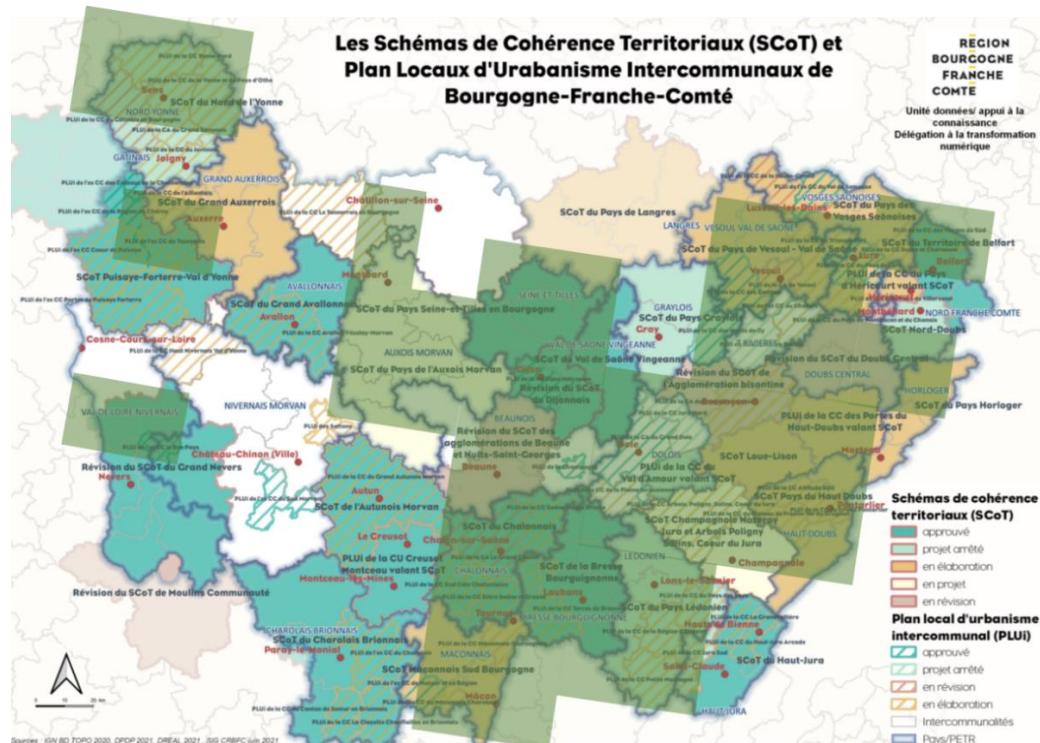
Pour déterminer s'il y a corrélation entre les zones qui jouissent d'un projet commun traduit dans les SCoT et PLUi d'un côté et dynamique territoriale de l'autre, il est proposé de jeter le même regard géographique sélectif sur les

cartes (figure 83). Ce premier point est complété d'une analyse statistique du niveau d'avancement des SCoT et PLUi dans les EPCI de la région, en distinguant ceux qui sont en zone blanche de croissance et les autres (figures 84 et 85).

Figure 83 : SCoT et PLUi en Bourgogne-Franche-Comté & territoires de croissance.

Source : Conseil régional 2021 et Insee.

## Territoires en croissance sur la période 2008 – 2016.



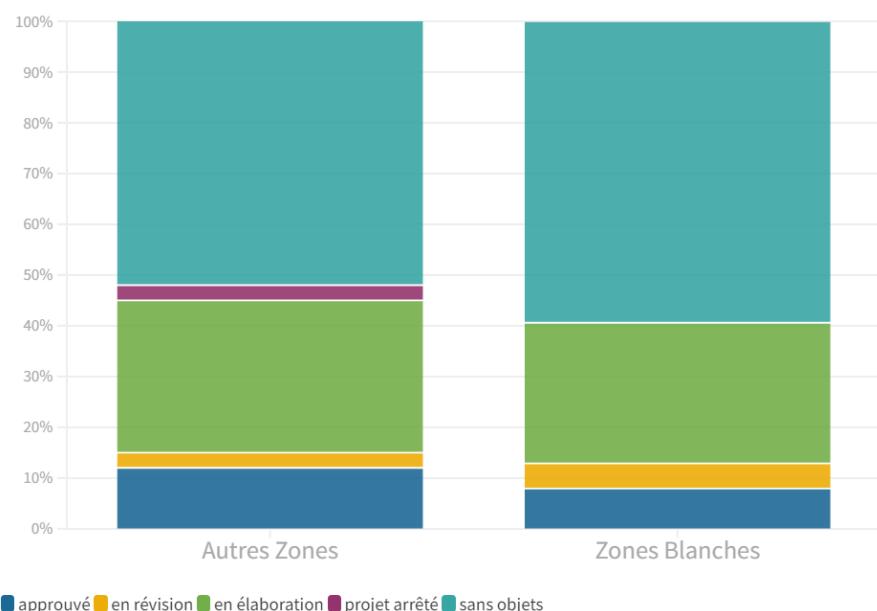
**Figure 84 : Etat d'avancement des SCoT dans les zones blanches de croissance / autres zones.**

Source : Conseil régional 2021 et Insee.



**Figure 85 : Etat d'avancement des PLUi dans les zones blanches de croissance / autres zones.**

Source : Conseil régional 2021 et Insee.



En conclusion, il ne semble pas y avoir de corrélation évidente entre la dynamique territoriale et le niveau d'avancement des programmes de planification locales. Les projets de SCoT approuvés, en révision ou en élaboration concernent 68% des EPCI en développement et 67% des EPCI en panne. Il existe en revanche un léger écart de projet de SCoT qui concernent davantage les EPCI en développement que les EPCI en zone blanche. Pour ce qui concerne les PLUi, on observe le même niveau d'avancement entre les EPCI en zone blanche et les autres.



# BILAN DE LA PARTIE 1

## LES FRACTURES TERRITORIALES SONT LE RESULTAT DE MECANIQUES ARTICULEES EN SERIE.

En testant séparément une trentaine de déterminants, on n'explique pas vraiment l'existence de territoires en zones blanche. Les propos fondés sur une seule cause comme la « métropolisation » ou « la faute aux élites peu coopérantes » ne suffisent plus. Ce genre de récit obscurcit les débats, durcit les positions et n'ouvre quasiment aucune piste d'action publique. En revanche, quand on articule plusieurs dynamiques de récessions entre elles, on voit apparaître les zones blanches comme le terrain de jeu privilégié de ces mécaniques néfastes qui viennent s'y additionner. Cette addition de handicaps ouvre d'autres formes de récits et d'autres pistes d'actions.

### A. Sources indépendantes mais cercles vicieux.

Les zones blanches de croissances dans la région Bourgogne-Franche-Comté existent quand le territoire croise deux phénomènes : des pertes d'emplois et des pertes d'habitants. Mais ces deux phénomènes ne sont pas toujours le fruit d'une même cause. Les deux types de récessions peuvent d'abord s'expliquer par des raisons indépendantes et différentes d'un territoire à l'autre :

Sur le tableau de l'économie, les pertes nettes d'emploi sont parfois le fruit d'un problème de positionnement dans les chaînes de valeur mondiales (« la faute à la mondialisation »), ou dans la géographie de l'économie de proximité. Dans ce dernier cas (qui est fréquent), le problème vient de la relation de l'économie locale à ses voisins (concurrences de chalandises, uberisation des services, franchisation des commerces...).

Sur le tableau de la démographie, on soumet l'hypothèse que les pertes d'habitants et en particulier plutôt le mauvais renouvellement de la population active, sont corrélées aux conditions dans lesquelles ces actifs peuvent accéder à des bassins d'emplois importants (au-delà de 110 000 emplois ici). Dans une région globalement en stagnation démographique, les territoires trop éloignés de bassins d'emplois abondants ont du mal à attirer des actifs et ne renouvellent plus leur population.

Puis, dans un second temps les récessions différentes produisent aussi un cercle vicieux. Ils ont des sources différentes, mais ils s'alimentent l'un l'autre : la baisse du nombre d'emploi dégrade les perspectives de carrière des actifs, la baisse du nombre d'actifs dégrade les perspectives des employeurs pour choisir le meilleur profil pour les postes vacants et réduisent le potentiel de consommation (dégradation de l'économie de proximité). Quand la baisse démographique et les pertes d'emplois se croisent sur un territoire, des phénomènes aggravants apparaissent alors : hausse des prix du transport au quotidien (éloignement des bassin d'emplois abondants et des services utiles), vieillissement de la population active (raréfaction de la main d'œuvre locale), dégradation du parc de logements (vacance), raréfaction des profils de jeunes actifs et en particulier des jeunes femmes, difficulté croissante à embaucher pour les employeurs... Le cercle vicieux de la déprise est en place.

## **B. Les responsabilités en question : l'importance du contexte global davantage que l'incrimination et le ressentiment.**

Derrière chaque récit se cache l'enjeu d'une responsabilité. Les mécaniques de récession territoriale qui sont ici décrits nourrissent un récit qui prend ses distances par rapports aux propos incriminateurs. Les récessions ne sont pas ici le résultat d'un projet pensé (comme la volonté « d'abandonner le rural »), mais le fruit de mécaniques lourdes issues du contexte économique.

## Les pertes nettes d'emploi : Des problèmes de mondialisation et des questions de zones de chalandises locales.

a. **Les pertes d'emploi dans la mondialisation, le poids écrasant du contexte.** Il faut rappeler une évidence, la Division Internationale du Travail a des conséquences directes sur la géographie de l'économie. En segmentant les fonctions de plus en plus finement, elle distingue de plus en plus les territoires en leur attribuant des rôles différents. D'un côté émergent des centres où se concentrent les activités les plus lucratives et de l'autre, des marges qui font le reste. Qu'on les appelle « zones intermédiaires », « périphéries » ou « semi périphéries » chez F. Braudel<sup>45</sup>, I. Wallerstein<sup>46</sup> ou A. Bih<sup>47</sup>, les termes qualifient bien des espaces utilisés en appui, parfois proches des centres où bat le cœur des échanges. Ces marges nécessaires au développement du centre, se voient confier les missions que les territoires du centre ne veulent plus prendre en charge (pas assez rentables) ou ne peuvent plus (par manque de place ou de main d'œuvre). On parlerait aujourd'hui de la place occupée dans les Chaînes de Valeur Mondiales. Nous proposons ici d'appréhender les zones blanches comme les zones marginales ou « périphériques », à qui une fonction productive traditionnelle a été attribuée et qui serait aujourd'hui en mutation (agriculture, industrie, énergie). Ces fonctions qui ont été négociées dans une logique de « places » complémentaires sur les territoires (P. ESTEBE) sont aujourd'hui davantage remplies par d'autres territoires ou par moins d'hommes (mécanisation) sans que de nouvelles activités ne viennent forcément s'y substituer. Les destructions d'emplois y sont supérieures aux créations. L'intégralité des intercommunalités en zone blanche perdent des emplois exposés à la mondialisation. Ces pertes constituent de 18% à 100% des pertes totales d'emploi suivant les EPCI. Toutes les zones blanches subissent le déclassement de leurs activités connectées à la mondialisation (notamment industrielles et agricoles). Il s'observe sous des formes souvent spectaculaires (fermeture d'usines) ou rampantes (baisse des effectifs industriels et agricoles). Cette façon

<sup>45</sup> F. Braudel : Civilisation matérielles Economie et Capitalisme. 1979. Armand Collin.

<sup>46</sup> I. Wallerstein : *Capitalisme et économie-monde*, 1450-1640, éd. Flammarion, 1980

<sup>47</sup> A. Bih : Le premier âge du capitalisme, 1415 – 1763, éd. Syllèphe 2019. Tome 3.1 p.57

d'aborder les zones blanches dans une perspective historique<sup>48</sup> construit un regard très différent des récits qui recourent à des incriminations plus ou moins subtiles (accidents réparables à force de bonne volonté, mauvaise coopération des élites locales, repli sur soi des habitants, abandon par les pouvoirs publics...). Ces récits sous-estiment les inégalités territoriales que produit la division du travail et la puissance de ces mutations. La crise de l'emploi est interne, mais les causes sont influencées par un contexte qui dépasse le territoire.

b. **Les pertes d'emploi dans l'économie de proximité : le contexte est là encore déterminant mais des leviers locaux peuvent apparaître.** L'emploi de proximité constitue de 60% à 80% des emplois en France<sup>49</sup>. Cette économie destinée à satisfaire les besoins des populations présentes ne dessine pas non plus une géographie stable dans le temps et homogène dans l'espace. Elle est traversée par des dynamiques puissantes qui viennent bousculer son organisation territoriale. Ce n'est pas seulement une question d'automates dans les gares qui viendraient remplacer les guichetiers : uberisation, commerce de plateforme, allongement des déplacements pour consommer (donc concentration des centres de consommation), affaiblissement du commerce indépendant au profit des franchises (évaporation des bénéfices)<sup>50</sup>. Les pertes d'emploi dans l'économie de proximité sont significatives pour les ¾ des intercommunalités de zones blanches. Mais, même si le contexte pèse lourdement sur les dynamiques de l'emploi de proximité, des marges de manœuvres locales peuvent émerger, sans doute plus facilement que sur le plan de l'économie mondialisée. Il s'agirait d'explorer ici de nouvelles formes de régulation des concurrences territoriales lorsqu'elles sont infertiles pour la région (au bénéfice de quelques-uns) ou l'exercice d'un choix local plus affirmé sur les prestataires de services et de commerce, susceptible de fixer une part plus importante de la richesse sur place (filières courtes, ESS ...).

---

<sup>48</sup> Exposé par L. Davezies et T. Pech dans la note terra nova de 2014

<sup>49</sup> Cf. Nouvelles données territoriales 1. Conseil régional 2020.

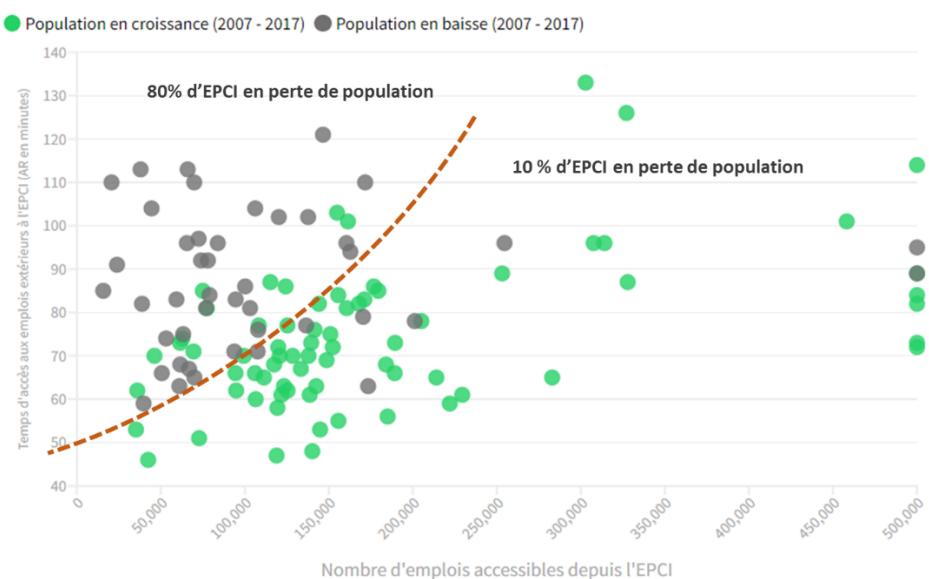
<sup>50</sup> Cf. Nouvelles Donnes Territoriales 3. Conseil régional 2021

## Les pertes d'habitants : l'évolution globale du marché de l'emploi influence le destin démographique des territoires.

a. **Sans croissance d'emploi, des territoires se développent grâce à leur second bassin.** En cas de baisse des emplois locaux et à mesure que l'emploi sur place ne suffit plus pour juguler la précarité professionnelle croissante, le second bassin vient suppléer les carences du local, sous réserve de consentir à des mobilités croissantes. Dans ce cas-là, le territoire perd des emplois mais gagne des navetteurs. On a donc d'une part des territoires qui gagnent des emplois, d'autres qui gagnent des navetteurs sans gagner d'emplois et un troisième cas, des territoires qui perdent des emplois sans gagner de navetteurs. Les zones blanches apparaissent dans ce cas-là. Les emplois extérieurs sont trop peu nombreux et parfois, même s'ils sont assez nombreux, ils restent trop éloignés. Dans ces territoires, le déménagement, vient alors résoudre les problèmes que la mobilité pendulaire dans le voisinage n'a pas résolu. Les EPCI dont le second bassin contient moins d'emplois que les autres, subissent un handicap pour garder ou pour attirer de nouveaux actifs.

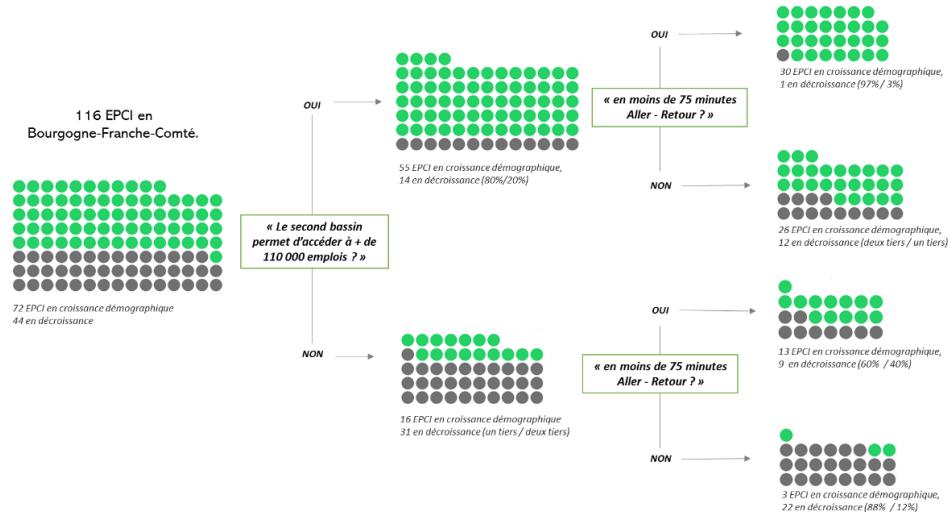
**Figure 86 : Accessibilité des emplois et pertes d'habitants.**

Evolution de la population 2007 – 2017. Source : Insee, exploitation Conseil régional, Service prospective. Détail des données par EPCI en Annexe 3.



**Figure 87 : Accessibilité des emplois et pertes d'habitants.**

Evolution de la population 2007 – 2017. Source : Insee, exploitation Conseil régional, Service prospective. Détail des données par EPCI en Annexe 3.



Ces territoires isolés ouvrent moins d'opportunités pour s'accomplir socialement, culturellement et économiquement, même en consentant plus de mobilité qu'ailleurs. Ils laissent moins de chance à l'individu de devenir « l'entrepreneur de lui-même », de maîtriser les risques croissants de la précarité professionnelle ou de diversifier les capacités d'inventer sa vie (pratiques culturelles et sociales). En offrant moins qu'ailleurs ces besoins essentiels, les territoires laissent échapper leur capacité à renouveler leur population. « Ceux qui restent » comme le dit B. Coquard, le font en adoptant de nouvelles aspirations, distinctes de celles des autres territoires et certainement contraintes par les circonstances. Ces territoires incarnent peut-être, dans les mots de B. Latour, les nouvelles frontières des luttes « géo-sociales » : « « Géosocial » est là pour dire qu'il va falloir rajouter à toutes les définitions disons classiques des oppositions de classes, l'ancrage dans le territoire et dans les conditions matérielles de vie ou même de survie. Territoire, attention, je ne le prends pas comme un lieu, mais comme la liste de tout ce qui permet de subsister. Ce n'est pas géographique mais, si vous voulez, éthologique. C'est une façon d'obliger à rematérialiser l'analyse des classes et donc d'aviver la compréhension des inégalités. »

*C'est la leçon que je tire des « gilets jaunes » : la voiture, les ronds-points, l'essence, la mobilité, l'habitation ancrent des conflits et obligent à étendre ce qu'on appelle « les inégalités matérielles ».*<sup>51</sup>

### C. Résumé final

Les mécanismes sous-jacents des zones Blanches sont des tendances de fond. Ils ne peuvent pas être réduits à la volonté d'un aménageur (métropolisation) ou à l'incapacité des élites locales. Le problème est plus profond. C'est plus certainement la conséquence d'un affaiblissement général des croissances décrit en préambule (« ère des raretés »), de la place laissée aux concurrences interterritoriales par un contexte législatif décentralisateur, auquel vient s'ajouter les mutations profondes du fonctionnement de l'économie territoriale : affaiblissement des fonctions subalternes des chaînes de valeur mondiales, division du travail dans l'économie de proximité. A ces premières conséquences directes viennent s'ajouter des mécaniques complémentaires, nourries par les premières et qui font l'effet d'un cercle vicieux : La précarisation croissante des carrières amène les jeunes actifs à préférer les territoires dotés d'emplois abondants et à l'inverse, la désertion des actifs (et en particulier des diplômés) rend très difficile le recrutement dans les territoires plus faiblement dotés en adultes en âge de travailler. Cela s'en ressent sur les perspectives d'implantation de nouvelles entreprises ou sur le développement d'entreprises présentes dans les zones blanches. Enfin, des facteurs aggravants risquent d'accélérer le processus comme l'enchérissement des coûts de transport.

Les zones blanches de la croissance sont le signal (pas si) faible d'une crise potentiellement plus grave. Elles nous donnent à voir ce que produit la distance aux opportunités sur le développement d'un territoire : pertes de populations jeunes (en particulier des jeunes filles), difficultés à renouveler les emplois disponibles etc... Tant que les actifs d'un territoire pourront tendre l'élastique entre les lieux de vie et les opportunités d'emploi en consentant à des mobilités

---

<sup>51</sup> Bruno Latour, entretien avec N. Truong. Le Monde 10 décembre 2021

quotidiennes plus longues et plus coûteuses, les choses tiendront. Mais à mesure que le coût des trajets augmentera, le nombre de ces actifs aussi mobiles diminuera. Les territoires ou l'élastique cassera seront plus nombreux. Les zones blanches sont les territoires dans lesquels l'élastique a cassé, les opportunités y deviennent plus rares.

**Figure 88 : 7 mécaniques (au moins) déterminent l'existence des zones blanches de la croissance territoriale.**



**Les intercommunalités en zones Blanches sont d'abord les territoires perdants des ces mutations**





**Partie 2,**

**COMMENT AGIR SUR LES ZONES  
BLANCHES ?**



## CONTOURNER LES ORNIERES DE L'INCRIMINATION.

En décrivant les mécanismes à l'origine d'un problème, on est parfois tentés de nourrir des discours incriminateurs (« donc c'est la faute à... »). Or il existe au moins trois raisons qui justifient d'éviter définitivement ce genre d'ornière au moment d'aller plus loin :

- 1. La multiplicité des causes** : les mécanismes repérés sont trop nombreux pour être réduits à une incrimination ciblée. Il est honnêtement trop difficile de désigner un mécanisme qui ferait office de bouc émissaire. Aucun ne suffit à expliquer les zones blanches à lui seul. C'est le croisement de plusieurs facteurs qui crée le phénomène.
- 2. Le poids du contexte** : les « effets de structure » sont trop importants pour que l'idée même d'une volonté ou d'une négligence imputable à tel ou tel puisse être honnêtement mobilisée. Les cités marchandes au XIXème siècle en Italie ou les villages agricoles au XXème siècle en France ont perdu leur place quand l'économie changeait de forme. A chaque fois, les discours incriminateurs n'ont pas manqué, mais ils échappaient à l'essentiel : Les règles du jeu avaient changé et avec eux, les territoires gagnants.
- 3. La spirale de décroissance** : la décroissance démographique à des effets sur l'évolution du nombre d'emplois et l'inverse est vrai aussi. Qui de la poule ou de l'œuf était là en premier ? Si le débat consistait à désigner un responsable, il risquerait d'être long et probablement infructueux.

**La piste à suivre derrière ces travaux consiste moins à désigner un mécanisme coupable à la vindicte populaire que de chercher les moyens de rompre concrètement le cercle vicieux des fractures territoriales. Les études doivent servir à identifier les éléments de ces mécaniques qui peuvent être enrayés et sur lesquels l'action publique peut décider d'agir.**



## AVIS D'EXPERTS



## Entretien avec Laurent DAVEZIES

*« Quand on détruisait 150 000 emplois industriels on en créait 130 000. Mais pas forcément dans les mêmes territoires. La géographie de la destruction de l'emploi n'est pas celle de la création »*

Laurent DAVEZIES est universitaire ; ses travaux de recherche portent essentiellement sur les politiques régionales, les politiques urbaines et de développement économique local. Il était jusqu'en 2021, professeur au CNAM, titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires ». Il a été membre du Commissariat au plan, du Conseil de prospective de la Datar, du Comité de pilotage de l'Observatoire des Territoires de la Datar.



**La première question qu'on aimerait aborder, c'est celle que vous traitez dans votre dernier essai en date (L'Etat n'abandonne pas ses territoires). Selon vous et contrairement à un discours répandu, les transferts produits par les institutions vers les territoires pauvres sont importants. Pouvez-vous nous préciser les mécanismes dont vous parlez ?**

*On parle souvent des transferts sociaux vers les personnes comme les allocations chômage ou familiales ou les pensions de retraites. Ce que j'ai essayé de montrer dans cet essai, c'est que la solidarité d'un territoire à l'autre recouvre des dimensions beaucoup plus vastes que les simples flux de revenus. En particulier, il faut prendre en compte trois autres mécanismes de solidarité territoriales. Le financement des services d'abord. Les gens ont parfois le sentiment d'un abandon quand le maillage de ces services s'éloigne, mais le problème derrière ça, c'est moins la baisse des efforts publics que la densité des territoires dont on parle. C'est très documenté, notamment par France Stratégie, si on ramène les efforts publics au nombre d'habitants, on est souvent au-dessus des moyennes françaises. Le problème, c'est que la faible densité de population crée de la distance entre les habitants et le service. Ça ne veut pas dire que l'effort public n'est pas supérieur à la moyenne dans ces territoires. L'autre levier que je mets en avant, c'est celui de l'emploi « non marchand » constitué par l'emploi public et l'emploi qui remplit des missions d'intérêt général même s'il est sous le régime privé (un*

*professeur du privé par exemple). Sans cet emploi qui a tenu bon depuis 2008, les écarts de développement entre les territoires auraient été beaucoup plus importants. On a 6 millions de gens en France qui ne sont pas financés sur des ressources locales, mais nationales. Certains territoires sont de très grands bénéficiaires de cette redistribution. Enfin, j'inclus les navettes Domicile – Travail dans les mécanismes de redistribution entre territoires. Quand dans un département, on a en moyenne 40% des actifs qui travaillent en dehors de l'EPCI, on comprend que les revenus de ces territoires sont assis en grande partie sur des emplois qui sont ailleurs. C'est un phénomène inquiétant d'ailleurs. Il existe une rupture croissante entre la géographie administrative et électorale qui conçoit des politiques de développement et la géographie des emplois. Les navettes constituent une rupture majeure dans l'adéquation entre la politique locale et le revenu des habitants puisqu'il se fait en partie ailleurs.*

**Cependant, malgré ces mécanismes de solidarités importants, malgré des niveaux de revenus moyens qui sont assez proches, on fait le constat que certains territoires perdent des emplois et des habitants. Les mécanismes que vous décrivez ne suffisent pas à harmoniser les dynamiques économiques. C'est le phénomène sur lequel vous alertiez en 2014<sup>52</sup> dans la note réalisée pour Terra Nova avec T. PECH, en alertant sur le fait que la convergence des niveaux de vie entre les territoires pouvait aller de pair**

---

<sup>52</sup> Note terra nova 2014. « La nouvelle question territoriale. » T. PECH, L. DAVEZIES.

**avec une divergence de leurs dynamiques économiques.**

*Oui et c'est bien ce qu'on constate. La divergence des dynamiques est importante avec des concentrations de l'emploi et des dynamiques sur certains territoires. En fait, il faut bien comprendre que ces résultats nets sur l'emploi sont le fruit de puissants phénomènes de destructions d'un côté et de création de l'autre. Depuis longtemps on détruit énormément d'emploi industriel et on en crée énormément. C'est la différence entre destruction et création qui produit le résultat. Quand on détruisait 150 000 emplois industriels on en créait 130 000. Mais pas forcément dans les mêmes territoires. La géographie de la destruction de l'emploi n'est pas celle de la création. En l'occurrence, la quart Nord Est de la France est perdant. C'est un phénomène qui est différent de la simple question du potentiel de développement industriel en France par exemple. On peut avoir des dynamiques de réindustrialisation dans l'espace productif français, sans que la géographie de cette réindustrialisation ne colle à celle des emplois perdus dans la phase précédente. Entre 2016 et 2019, la France a créé 18 000 emplois industriels. Mais derrière ce solde, c'est à la fois énormément de pertes d'un côté et énormément de gains de l'autre. La destruction c'est plutôt au nord de la diagonale Cherbourg-Lyon et la création en net c'est plutôt au sud. Sur cette période-là au moins, il y a une nouvelle géographie qui émerge.*

**Nous ce qui nous intéresse c'est la géographie de ce potentiel de réindustrialisation. Cela suppose de comprendre les déterminants d'une réindustrialisation possible.**

*Avant toute chose, il faut avoir en tête que la première caractéristique de l'époque, c'est la précarité des dynamiques. Si vous retracez les 15 dernières années, c'est une succession de crises : crise des subprimes, crise de la dette en 2011, redressement de l'emploi pour retrouver une situation équivalente à celle de 2007 en 2017, fonctionnement normal de l'économie entre 2016 et 2019, puis crise sanitaire. S'il y a un enjeu à relever dans une collectivité, c'est bien celui du pilotage de stratégies et de politique dans une période aussi bousculée. On n'a plus de phase de stabilité. Cela veut dire quoi de piloter une région dans les turbulences permanentes ? C'est une question stratégique. C'est très nouveau. J'ai travaillé à des périodes de grande stabilité des dynamiques. Cela n'a plus rien à voir. Avant tout exercice de prospective, il faut donc garder en tête qu'on ne parle que sous la condition que les événements perturbateurs ne surviennent pas avec la même fréquence qu'au cours des dernières années. A partir de là et sous cette condition, il est intéressant d'identifier des signaux faibles et de les comprendre.*

*En l'occurrence, ce que disent des gens comme Pierre Veltz ou David Djaïz et que je vois aussi dans mon travail, c'est qu'une réindustrialisation peut émerger parce que des conditions nouvelles émergent. La première chose, c'est le degré qu'atteint aujourd'hui l'automatisation dans les cycles de production. On a des secteurs industriels qui vont être irrigués par de nouvelles technologies. Cette automatisation peut bouleverser l'organisation des chaînes de production dans le monde et en particulier les usines de main d'œuvre en Asie. C'est une très*

*mauvaise nouvelle géopolitique pour les pays en développement. C'est une bonne nouvelle pour des régions comme la Bourgogne-Franche-Comté qui ont été pénalisées sur le plan industriel. Il y a eu des re-création d'emplois industriels qui sont passées sous les radars à cause des destructions par ailleurs. Mais on a bien de nouveaux modèles de développements industriels fondés sur la mécanisation des chaînes de production qui sont en train d'apparaître. Une machine ne coûte pas plus cher à acheter en France qu'en Chine. On a des exemples d'implantation industrielles sur du textile avec des usines très automatisées. Dans ce cas-là, ce qui compte, c'est de disposer de foncier, d'une connexion autoroutière et d'être assez proche d'une métropole.*

**Pouvez-vous préciser le lien que vous faites entre la proximité d'une unité de production et celle des métropoles ?**

*Encore une fois, il faut être très prudent. Mais si les signaux faibles se confirment et ne sont bousculés par une autre crise, on risque de voir se développer de l'industrie plutôt à Roanne, à Muret ou à Mâcon que dans des zones isolées. Pourquoi ? La nouvelle industrie sera partagée entre conception numérique et production. Il faudra l'organiser. Or l'emploi dans les filières numériques dans les fonctions de conception, de gestion etc. est hyper concentré : 75% de la création nette d'emploi numérique français entre 2016 – 17 a été réalisé dans 15 communes françaises seulement. On peut voir émerger une nouvelle géographie qui renouvelle l'idée des zones de peuplement industriels et urbains, c'est-à-dire de grands bassins d'emplois plus gros que des*

*bassins de vie. Ils seraient constitués des métropoles et des villes satellites qui fonctionneraient dans le cadre de cette nouvelle organisation industrielle. Ça reste hypothétique, mais c'est ce qu'on voit émerger à partir de l'analyse de 3 années de fonctionnement normal de l'économie.*

*Par ailleurs, la nouvelle industrie qui peut émerger, c'est une industrie des services publics et collectifs à la personne ou services de santé. Ce que M. AUBRY appelait le CARE. J'avais dit il y a quelques années que la France n'est pas capable de créer des produits simples pour les ménages. Mais elle est très forte sur les produits complexes (aéronautique, assainissement, numérique (jeux vidéos, santé, nucléaire). Tous ces produits ont deux caractéristiques. Ils sont vendables dans le monde entier et ils peuvent bénéficier assez facilement du soutien des pouvoirs publics en tant que clients.*

**Mais entre automatisation des chaînes de production et hyperspecialisation technique, les pistes qui sont ouvertes posent quand même différemment la question de l'impact de l'industrie sur le territoire alentour. Le grand bénéfice pour les territoires industriels c'était l'emploi, à la fois nombreux et peu qualifié.**

*Oui, la résilience ce n'est pas le retour à l'état antérieur. Non seulement il n'est pas certain que la réindustrialisation s'effectuerait sur les territoires désindustrialisés, mais il est quasi certain qu'elle ne produirait pas le même effet qu'avant sur les territoires. En cas de réindustrialisation, il y a aura beaucoup moins d'emplois peu qualifiés. Les ouvriers français ne reprendront pas le travail des*

*ouvriers chinois. Ça pose la question majeure des volumes d'emploi dans les territoires réindustrialisés. Il faudra donc s'interroger sur le niveau de spécialisation des compétences que ces unités de production pourraient mobiliser. Il sera élevé. Est-ce qu'on a aujourd'hui un système de formation professionnelle organisé pour cela ?*

*Le point de sortie, c'est la libération des mobilités des actifs d'une part et de la formation d'autre part. Si on réindustrialise, il faudra préparer une main d'œuvre qualifiée, avec une certaine technicité. Est-ce que le système des lycées professionnels est près ? Les lycées professionnels fonctionnent trop comme des services locaux à destination des étudiants proches. Il faudrait les spécialiser avec des formations pointues, de la meilleure qualité possible et recruter plus large, avec une zone de chalandise bien plus étendue. Mais il faut concrètement libérer des politiques de mobilités, ça veut dire transports gratuits, moyens de logements... Il faut étendre les zones de chalandise des lycées professionnels. Il est trop généraliste et destiné à des étudiants locaux alors qu'il devrait être hyper spécialisé et recruter sur des bassins beaucoup plus larges.*

**On a peu parlé des emplois de proximité. Quand on étudie les pertes d'emploi dans les territoires en panne, on constate bien qu'ils ont souffert d'un problème de positionnement sur le secteur productif, en particulier sous le coup de la désindustrialisation, mais on voit aussi des pertes d'emploi sur le secteur « présentiel » que nous appelons « économie de proximité ». De ce point de**

**vue, on commence à voir émerger des effets d'une autre division du travail dans lequel la consommation locale va produire de moins en moins d'emploi. Or pendant longtemps, on a considéré l'emploi de proximité comme le segment stable de l'économie et de l'économie territoriale en particulier.**

*Oui. On a dit que l'emploi présentiel est non délocalisable. Je l'ai écrit. Est-ce que je ne me suis pas un peu avancé ? Une partie de ces emplois sont bien délocalisables. La technologie l'a rendu possible. Netflix c'est une salle de cinéma délocalisé. On voit le développement de logiciels de gestion pour les entreprises. Ce sont des logiciels qui peuvent concurrencer très fortement des comptables qui sont un peu partout sur le territoire. C'est bien, ce sont des gains de productivité. Dans une vision néolibérale, ce sont des coûts économiques en moins et une meilleure productivité. Dans une vision plus keynésienne, c'est un problème y compris sur les territoires. Cette mutation crée de l'emploi là où on sait développer ce genre de logiciels et en détruit ailleurs.*

**Pour conclure sur ce que seraient les nouvelles donnes de l'emploi sur les territoires, votre propos renouvelle la question essentielle de l'action publique en la matière : job to people ou people to job ? (L'emploi vers les gens ou les gens vers l'emploi ?)**

*Oui, qu'est-ce que ça signifie de vouloir garder tous les jeunes sur un territoire ? C'est pourtant souvent un objectif formalisé dans les politiques publiques. L'objectif de l'action publique n'est pas de retenir les populations, mais de s'occuper des gens qui vivent sur le territoire. Il faut*

*donc au contraire laisser les jeunes se former sur des formations de pointe, il ne faut pas créer un ou deux IUT généralistes pour garder les jeunes locaux. A l'inverse, ils peuvent développer des outils de formation très spécialisés qui vont attirer d'autres jeunes qui viendront de plus loin.*

*Propos recueillis par J. BOLOT et J. COMPÉRAT. 2021.*

## Entretien avec Benoît COQUARD,

*« La crise du modèle industriel, ce n'est pas seulement le recul de l'emploi industriel, c'est aussi le changement des solidarités qui vont avec. »*

Benoit Coquard est universitaire, chargé de recherche en sociologie INRA - CESAER à Dijon. En 2019, il a publié un essai intitulé « Ceux qui restent » (La découverte), extrait de sa thèse de doctorat soutenue en 2016. Son travail est dédié à la jeunesse des zones rurales en crise. Ce livre a rencontré un succès remarquable et salué bien au-delà de la sphère universitaire (12 000 exemplaires pour une étude sociologique). Il a inspiré le travail mené par le service Prospective de la Région BFC sur les territoires en panne en Bourgogne-Franche-Comté.



**La première question que nous nous sommes posés au moment d'aborder ce travail, c'est de quels territoires on parle quand on dit « campagnes en déclin » ? A un moment de votre livre, vous mettez en avant la double caractéristique que nous avons reprise comme point de départ, en vous détachant d'une définition pure du rural, mais en regardant les espaces qui perdaient à la fois des habitants et des emplois.**

*Je parle de « campagnes en déclin » dans les territoires qui sont en déprise démographique, ou en tout cas, dans ceux qui ne gagnent pas d'habitants. Si l'on suit ce que les démographes nous enseignent, c'est aussi là où lesdites « femmes en âge de procréer » partent davantage sans revenir. Généralement, il y a un tiers d'une génération qui part au moment des études, mais dans ces territoires en déclin, elles reviennent moins souvent. Dans la France rurale de l'ouest, qui est un espace très dynamique de manière générale, les femmes diplômées reviennent ou vont travailler dans d'autres zones rurales, ce qui n'est pas le cas des campagnes en déclin que je décris. Au final, la baisse de la population est massive, si on prend le département de la Haute-Marne dans le Grand Est, la baisse de population est quasiment de 20% en 25 ans, c'est davantage que durant l'exode rural.*

*Sur la question de la baisse des emplois, la déprise démographique cache toujours une déprise économique. Si un territoire perd des habitants c'est que l'orientation de son économie est en train de changer et qu'il ne se reconvertis pas du jour au lendemain. Il y a eu un repli de l'emploi salarié très important par rapport aux autres territoires. C'était de l'emploi rural et industriel avec tout ce qui gravite autour, débits de boissons, commerces de proximité etc... écrasé par la logique des zones périphériques commerciales qui concentrent les emplois d'une part et réduisent considérablement la diversité de ces emplois d'autre part. On a vu qu'on y télétravaillait très peu par exemple : les flux routiers n'ont quasiment pas diminué en Haute-Marne pendant le premier confinement parce que l'emploi n'y est pas vraiment télétravaillable. Sur les difficultés de rebond, des zones rurales en déprise essaient de se reconvertis dans le tourisme vert pour attirer des populations urbaines, faute d'une autre économie. Mais elles pâtissent, contrairement à d'autres, d'une image sociale qui n'est pas aussi valorisée qu'ailleurs. Cette image sociale est une construction. En France, beaucoup de régions marquées par une intense activité touristique revendiquent de conserver leur langue locale, conserver du patrimoine immatériel etc. Dans les campagnes en*

*déclin, ces récits sont vacants parce qu'il n'y a pas beaucoup d'enjeux de ce genre. On est loin de grandes villes, on ne s'identifie pas à elles. C'est là qu'on retrouve les supporters à distance de l'Olympique de Marseille. Plus fondamentalement, ces campagnes sont mal positionnées dans la compétition pour attirer des urbains, compétition qu'on survalorise d'ailleurs et dont on attend sans doute trop.*

*Ensuite, je retiendrais que les campagnes en déclin se matérialisent par des emplois qui ne correspondent pas aux aspirations des jeunes diplômés. En effet, les diplômes ne sont que rarement valorisables dans ces espaces ruraux. La plupart des diplômes se valorisent dans les espaces dans lesquels cette valeur est reconnue, c'est-à-dire les villes.*

*L'objectif avec le terme de « campagnes en déclin », c'est aussi de différencier les types de ruralité. On ne peut pas faire de politique publique unique de la ruralité. Il existe des inégalités de revenus, de services et d'équipement aussi grandes à l'intérieur de la catégorie « campagnes » qu'à l'intérieur de la catégorie « villes ». On n'aurait pas idée de mettre Aubervilliers et Neuilly-sur-Seine dans le même panier pour définir une politique de la ville, mais on le fait pour la*

*ruralité. Ce vocabulaire ne permet pas d'envisager la diversité des zones rurales.*

*Justement, si on cherche la cause du décrochage de ces espaces, non plus selon une ligne rurale / urbain, mais selon autre chose, on ouvre d'autres hypothèses. L'une d'entre elles consisterait à s'interroger sur la capacité des différents espaces à offrir des réponses aux nouveaux enjeux du marché de l'emploi depuis les années 1980 : plus de qualification, plus de turnover, plus de couples bi-actifs... Est-ce que les territoires en panne ne seraient pas ceux qui sont les moins adaptés à ces nouveaux enjeux, en particulier à cause du faible nombre d'emplois accessibles ?*

*On touche ici un thème classique de la sociologie rurale. De la même manière qu'on avait analysé les impacts de la modernisation agricole avec le remembrement, la mécanisation, la concentration des capitaux dans certaines familles agricoles et qu'une grande partie des familles se sont détournées de l'agriculture, on parle aujourd'hui de crise de reproduction du monde ouvrier en milieu rural. Les ouvriers constituaient une catégorie très dominante en France jusque dans les années 1980 et qui va se faire rattraper par les cadres et professions*

intellectuelles supérieure. Il y a une mutation de l'économie, qui fait passer d'un management paternaliste qui fixait les populations dans les territoires ruraux. Le paternalisme industriel consistait à fixer la main d'œuvre : on fournissait le logement, il y avait du travail pour les femmes à côté. Aujourd'hui ce modèle est laminé. La crise du modèle industriel, ce n'est pas que le recul de l'emploi industriel, c'est aussi le changement des valeurs qui vont avec. Le modèle industriel paternaliste s'effondre avec la croissance du turn-over, la mécanisation accélérée, un management nomade. Pour ces zones-là, les perspectives d'avenir locales (vivre et travailler au pays) deviennent de moins en moins envisageables en s'appuyant sur l'industrie. Tout mon travail consiste à voir comment, une fois que ces cadres s'effondrent, on doit reconstruire des cadres collectifs nouveaux. Ces gens n'ont pas le luxe de l'individualisme. Le passage d'une économie du paternalisme à aujourd'hui est une lame de fond. Il n'existe plus de grandes structures qui insèrent socialement. Il faut penser à la vitalité associative, de lieux de brassage de la population ces lieux permettaient d'entrer dans la vie adulte sans avoir à être le fils d'untel etc...

**Vous voyez comment l'avenir de ces territoires ?**

Ces espaces sont au cœur de la mondialisation. L'économie industrielle est très mondialisée, beaucoup plus mondialisée qu'une ville parce que ces espaces sont plus spécialisés et dépendants. Ils ressentent plus que d'autres chaque soubresaut du capitalisme. Les situations critiques de la mondialisation ou la crise du Covid aujourd'hui, renforcent l'idée des populations locales qui veulent se prémunir en étant solidaires d'un petit nombre de personnes, en recourant au travail au noir par exemple. Ils développent des solidarités en dehors de l'état providence.

**Mais alors, l'aspiration des populations vis-à-vis des politiques publiques, c'est plus de protection ou plus de libertés et d'autonomie ?**

Dans toutes les conduites sociales, c'est un peu des deux. Il faut prendre en compte une donnée fondamentale : on valorise ce qui est à notre disposition. Donc on valorise beaucoup les ressources réputationnelles en dehors des solidarités traditionnelles qui s'effondrent et des solidarités institutionnelles qui ne sont pas suffisamment efficaces.

**Si l'on vous questionne sur ce sujet, c'est bien parce que caractériser la demande sociale est un problème pour les politiques publiques. Aujourd'hui, on cherche à**

**rapprocher la définition de l'action publique du terrain, c'est ce qu'on appelle la différenciation. Mais pour l'incarner, il faudrait faire émerger des demandes locales différentes. Or la demande sociale n'est pas facile à saisir.**

*Les populations sur lesquelles je travaille expriment l'idée d'un abandon par les pouvoirs publics sur l'équipement, l'accès aux services, mais pas sur la redistribution qui risque de porter atteinte à leur réputation. Le discours de l'abandon s'articule principalement autour de la question « tout est loin ». L'éloignement est vu comme une entrave à leur style de vie.*

**Comment on agit en termes d'aménagement du territoire alors ? On pourrait se dire que ce sont des territoires qui appellent plus de liberté, moins de contrôle social, pensez-vous que ce serait pertinent ?**

*Attention, moins il y a d'intervention, plus il y a reproduction des inégalités. Par exemple, le non-recours au RSA est important parce qu'il met en jeu la réputation locale des bénéficiaires et leur employabilité à terme. L'autonomie telle qu'on la valorise dans ce contexte est peut-être un piège en ce sens. Un autre exemple de politique spécifique qui met en jeu la question de l'autonomie, des capacités*

*individuelles des habitants, c'est le recours à la mobilité comme solution. Comme si l'accès plus aisément à des bassins d'emploi était la meilleure solution aux problématiques d'emploi. En s'éloignant de l'espace dans lequel il est reconnu, un jeune actif non diplômé s'éloigne du bassin dans lequel il a le plus d'opportunité et allonge ses frais généraux. Seul le diplôme vous soustrait réellement des mécanismes de reconnaissance sociale nécessaire. Avec la promotion des mobilités, on va les amener à se déplacer vers des zones où ils seront en concurrence avec d'autres jeunes comme eux qui attendent, comme ils disent, qu'une « bonne place » se libère sur le marché du travail local.*

*On pourrait davantage explorer des solutions très tôt avec les jeunes, en prévention de celles et ceux qui ont été pris dans la massification universitaire alors qu'ils exprimaient aussi le souhait de « vivre et travailler au pays ». Il y aurait besoin de mieux connaître les débouchés locaux très tôt et diffuser l'information à ces jeunes. Qu'est-ce qu'il faut faire pour accomplir ce que je veux faire en restant sur place ? Boucher, couvreur... ? Ces emplois existent et sont souvent bien payés. Quels métiers me permettraient de rester sur place ? Les Maisons Familiales Rurales sont un bon outil*

*de réponse à ces problématiques locales. Ce modèle n'est pas assez légitimé en France.*

*Enfin, on ne peut pas penser l'accès au travail sans la reconnaissance sociale qui va avec, si on dit aux populations, « vous gardez l'emploi mais vous changez de coin », elles perdront leurs premières ressources, ce sont les ressources relationnelles qui portent des modèles d'accomplissement. Si on coupe ça, elles subiront un déclassement social. Mais c'est aussi l'ensemble des relations qui s'affaiblissent en substituant un habitant fixe à un employé qui passera quelques années seulement sur place sans chercher à s'intégrer davantage. On en fait déjà le constat sur des emplois traditionnellement très socialisant comme les enseignants ou les cadres dans le privé ou le public. Ils se mêlent moins qu'avant à la vie sociale quand ils viennent d'ailleurs.*

**Autre sujet, la question de la construction d'un récit territorial actualisé. On a l'impression qu'il faudrait reconstruire une grille d'explication des difficultés et tracer de nouvelles perspectives.**

*Il faut faire attention sur ce point-là, car la production d'un récit est excluante quand celui-ci définit des normes qui ne sont pas accessibles à tous. Le récit qui vient des bureaux d'études et qui est construit pour*

*s'adresser à des gens de l'extérieur pose à la fois des critères qualitatifs élevés et homogènes. Moi j'ai l'impression dans le métro de Paris qu'on a uniformisé les territoires.*

**Sur l'équilibre des dynamiques migratoires entre les jeunes femmes et les jeunes hommes, votre étude met en avant la raréfaction des jeunes femmes. De notre côté, la photographie de ces dynamiques dans les 40 EPCI en panne semblent confirmer ce propos. Pourriez-vous nous expliquer les logiques qui sont derrière selon vous ?**

*Prenons l'exemple d'une famille qui n'a pas fait d'études, le fils ira en apprentissage et les parents lui apporteront davantage de capital économique. Les filles réussissent mieux à l'école que les garçons, elles sont prises dans la massification scolaire, elles font « tout bien ». Quand on fait « tout bien », on part. Elles partent davantage dans des filières courtes et sélectives (BTS et IUT) puis licence et master Pro. Du coup, une fois formées, elles ne trouvent pas à s'employer sur place. On a des villages au Mexique où les hommes sont partis donner leur force de travail aux Etats-Unis. Ici c'est un peu l'inverse, ce sont les femmes qui partent. Or ça peut peser sur les stratégies matrimoniales dans ces espaces. Le vrai*

*avenir (démographique) des territoires ce sont les femmes.*

*On parlait de récits territoriaux, les particularités de la place des jeunes femmes pèsent sur le récit. Le récit, c'est la façon dont les gens sentent être en centralité là où ils sont. Mais pour arriver à faire ça, il faut avoir des structures dans lesquelles les gens se sentent ensemble. Un exemple, avec la fermeture de l'usine, les clubs sportifs masculins subsistent, pas ceux des filles. Les filles se replient sur des activités individuelles et discrètes. Elles ne s'emparent plus de l'espace public. L'affaiblissement des structures (fermeture de l'usine par exemple) influe sur l'invisibilisation des femmes et changent le récit territorial. La place des femmes dans ces territoires est liée à leur place dans l'économie. Dans les systèmes de relations sociales et de « bandes de potes », on constate que les femmes circulent. Ce sont elles qui rejoignent la bande de pote. Quand les couples se séparent, la femme change de milieu de socialisation, pas les garçons.*

*Propos recueillis par J. BOLOT et J. COMPÉRAT. 2021.*



## **11 PROPOSITIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE.**



## **Concevoir un récit (1), le délivrer sur mesure (2) et pousser les murs de l'action publique (3).**

Le tableau des zones blanches et les perspectives de croissance démographique ou économique (« si rien ne change ») est assez sombre. Le diagnostic est livré de façon transparente pour pouvoir être contesté, nuancé et complété. Ce n'est qu'un début et comme précisé en introduction, le risque est réel à vouloir appréhender des phénomènes en cours.

Néanmoins ce tableau et ses perspectives peuvent être infléchis par un changement de stratégies. Il ouvre 3 perspectives concrètes qui peuvent être débattues dès aujourd'hui, dans le cadre offert par le SRADDET, par le renouvellement des politiques territoriales et par celui du SRDEII.



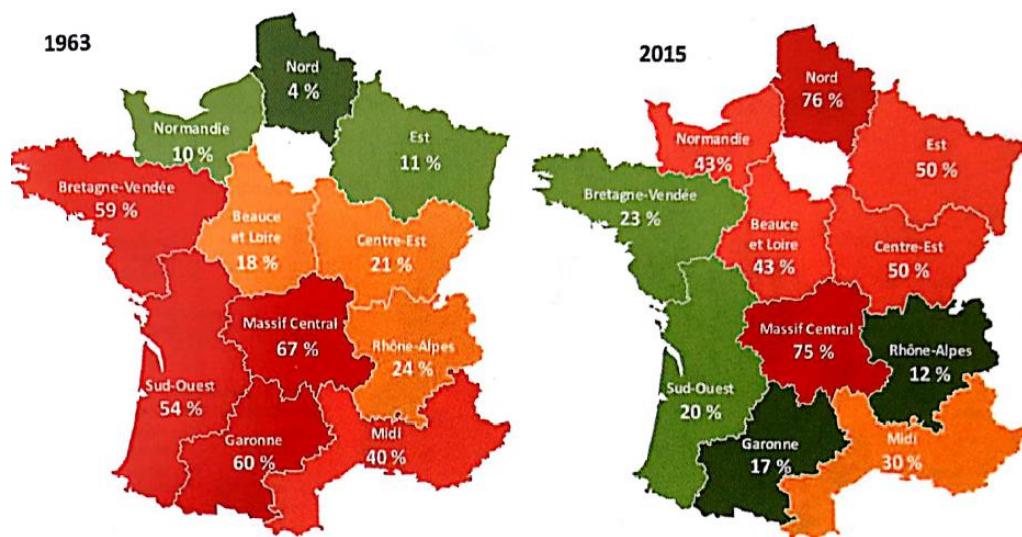
## (1) CONCEVOIR UN RECIT

*Faire émerger un autre discours sur les zones blanches.*

Le sentiment du retard et la perception d'une forme de décalage existe aujourd'hui chez les habitants des zones blanches. B. Coquard décrit l'étonnement quasi systématique des populations qui sont le sujet de ses travaux : « *Pourquoi s'intéresser à nous ? il n'y a rien ici...* ». Le sentiment du déclassement agrégé dans sa dimension territoriale, trouve aussi son expression à des échelles régionales. Il est d'ailleurs d'autant plus vif dans les territoires industriels qu'il traduit une rupture avec le passé, à une époque où le lieu incarnait une avance par rapport à d'autres. C'est aussi une observation formulée par B. Coquard dans ses travaux, sur la référence quasi systématique à un « âge d'or ». Or ce sentiment d'un passé plus favorable n'est pas uniforme en France. On peut remarquer par exemple que dans les années 1960, la moitié des habitants de la nouvelle Aquitaine considérait leur région comme « en retard », contre 20% aujourd'hui. C'est exactement l'inverse en Bourgogne-Franche-Comté. En 60 ans, la mutation des représentations est parfois spectaculaire (« Nord » ou « Garonne »).

**Figure 89 : Perception du retard économique de la région par ses habitants**

Source : J. Fourquet. *Le nouveau Clivage*. P.112



Le problème, c'est le récit qui accompagne le sentiment d'un « âge d'or » révolu. Ne rien donner comme explication (« anomie »), ouvre la porte à toutes sortes de discours, comme celui de l'accident réparable et du ressentiment assis sur toutes sortes d'incriminations (la faute aux « forces vives », « la faute à la métropole », « la faute aux institutions »). La crise des zones blanches doit accoucher d'une explication plus fiable. Il faudra fournir un récit suffisamment solide et clair. Cela peut se faire en respectant plusieurs étapes.

**Recommandation 1 : Ne pas expliquer le problème uniquement par les pertes, mais questionner aussi pourquoi si peu de gains compensatoires.**

*Les pertes résultent de mécanismes hétérogènes. En revanche la faiblesse des gains compensatoires semble trouver au moins une explication commune : l'éloignement des actifs aux bassin d'emploi denses.*

L'étude a testé la robustesse d'une trentaine d'explications couramment avancées. Résultat mitigé : les zones blanches de croissance ne sont pas vraiment plus rurales ou « périphériques » que les autres, leurs habitants plus pauvres, les services plus défaillants, l'économie moins connectée au monde, l'emploi plus rare ou moins payé, les actifs moins nombreux, les services publics plus ou moins présents, le réseau THD en retard, les centralités moins affirmées, les documents de planification moins avancés... Aucune de ces explications courantes n'est satisfaisante à elle seule, pas plus que les incriminations habituelles et non quantifiables (repli culturel, manque de coopération, abandon cynique par les pouvoirs publics...). Pour chaque territoire, la recette des pertes est différente. Mais alors quoi ? Y aurait-il autant de crises que de territoires ? Les raisons sont-elles si nombreuses et particulières qu'aucun récit ne serait possible ? La confusion vient de ce qu'on ne regarde que le côté pile de la crise territoriale. Côté face, c'est-à-dire du côté des gains compensatoires, les territoires en panne ont pour point commun de ne pas parvenir à compenser les pertes d'emploi et les départ d'habitants. Les pertes existent partout. Ce qui fait la différence, c'est la difficulté à créer de nouveaux emplois ou à attirer de nouvelles populations. L'étude des gains compensatoires ne fait que commencer. On a essentiellement travaillé sur des évolutions en net jusqu'à présent. Mais pour 1 000 pertes dans 2 EPCI différents, ce qui fera la différence, c'est que l'un gagnera 1 200 et l'autre 800. Dans le premier cas, le gain net est de 200, dans le second, le déficit sera de

200. Il n'y a aucun intérêt à comparer les pertes (équivalentes). En revanche, il faut comprendre pourquoi l'un gagne 1 200 et l'autre 800. Cette proposition d'analyse différenciée des gains compensatoires est assez récente, parce qu'on ne dispose pas de beaucoup de moyens de l'appréhender. Des travaux qualitatifs sur le sujet ont été conduits de longue date<sup>53</sup>. L. Davezies a proposé récemment une méthode à partir de l'analyse des gains différenciés par secteurs d'activité qui permet, à l'échelle de chaque EPCI, d'approcher le poids relatif des dynamiques de destruction et de création d'emplois.

Ce nouvel angle éclaire les zones blanches différemment. Comme le souligne L. Davezies dans l'entretien qu'il a accordé pour cette étude, le cycle Schumpétérien « destruction/création » s'y passe plus mal qu'ailleurs. Ils subissent les destructions parfois autant que les autres, mais captent plus mal les créations. Pour expliquer les zones blanches, il ne faut donc pas s'arrêter à la nature protéiforme des pertes. Il faut aussi questionner les raisons de l'absence de dynamiques, au contraire des autres territoires. Cette question ouvre un autre champ d'investigation : les pertes s'expliquent principalement par des phénomènes exogènes importants (fermeture d'une usine, concurrence des zones de chalandises extérieures etc...). En revanche, la faiblesse des gains soulève des problèmes différents, souvent liés à des atouts internes : peu de création d'entreprises, peu de croissance des entreprises présentes. L'étude doit être complétée et on questionnera en particulier la corrélation possible entre la faiblesse des gains d'emplois et la faible densité d'actifs susceptibles d'être employés. Les entrepreneurs sont rassurés par la présence d'une main d'œuvre abondante. La possibilité d'être sélectifs dans leur recrutement est un gage de leur bonne productivité.

**Piste pour l'action publique :**

*Construire un diagnostic pertes / gains pour chaque EPCI avec l'AER en 2022 et analyser les corrélations entre récession économique des territoires et accès pour l'employeur à une base d'actifs abondante.*

---

<sup>53</sup> Régis BOULAT « Désindustrialisation, la face cachée des 30 glorieuses ». Février 2022. L'histoire.

## **Recommandation 2 : Replacer les faibles gains d'emplois dans un contexte général.**

*La crise n'est pas le fait d'une volonté politique cynique. En reposant la question des différences territoriales sur les temps longs on réduit les raccourcis incriminants.*

Pour comprendre vraiment pourquoi les territoires de zones Blanche ne gagnent pas autant d'emplois et d'habitants que les autres, on peut mobiliser l'analyse des ruptures intervenues depuis les années 1980, comme avant elle, l'exode rural avait été expliqué par la mutation de l'économie agricole. Il s'agit de comprendre les handicaps territoriaux dans un monde dont les règles ont changé et dont on sait décrire les nouveaux enjeux, à commencer par le handicap de distance aux opportunités. Il s'agirait aussi de replacer la mondialisation à sa place relative (elle n'explique pas tout<sup>54</sup>), d'inclure enfin un regard critique plus acéré sur les concurrences locales à l'ère des raretés qui produisent quasiment autant de dégâts sur l'emploi et l'attractivité résidentielle et de regarder en face les dynamiques profondes qui traversent l'économie de proximité.

Pour faire le récit des territoires en zones blanche, il ne suffit donc pas de constater et de disserter sur les pertes d'emploi. Il faut surtout comprendre les difficultés à capter les nouvelles croissances, en pesant le poids réel des handicaps structurels de ces territoires dans les nouvelles donnes du développement territorial depuis les années 1980.

### **Piste pour l'action publique :**

*Intégrer l'analyse de flux de création bruts par EPCI dans les diagnostics territoriaux dans les sessions ICI 2050 rendues par la région avec les EPCI partenaires (SRADDET, SRDEII).*

---

<sup>54</sup> Lilas Demmou. La désindustrialisation en France. DG Trésor du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France). Cahiers documents de travail. Numéro 2010/01 – Juin 2010.

### **Recommandation 3 : Penser le bassin d'opportunités et de résiliences dans chaque interco. En faire un élément connu de la géographie locale.**

*Positionner la relation des habitants aux emplois extérieurs comme un élément fondamental des caractéristiques d'un territoire.*

Au sortir des années 1940, l'Etat providence se donnait pour objectif de lutter contre « la hantise du lendemain ». La réponse était alors fondée sur le plein emploi et l'extension des droits sociaux : « *La sécurité sociale répond ainsi à la préoccupation fondamentale de débarrasser les travailleurs de la hantise du lendemain, de cette hantise du lendemain qui crée chez eux un constant complexe d'infériorité, qui arrête leurs possibilités d'expansion et qui crée la distinction injustifiable des classes entre les possédants, qui sont sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et les non-possédants, constamment sous la menace de la misère.* »<sup>55</sup> Aujourd'hui, le système de redistribution fait son travail en aval des crises (cf. p.82), mais les conditions d'accès à l'emploi tout au long de la vie ont radicalement changé. La « hantise du lendemain » s'exprime aujourd'hui dans le questionnement sur l'emploi qui serait accessible en cas de coup dur. Or, suivant qu'on habite ici ou là, le nombre des emplois accessibles n'est pas le même. A mesure que cette question se pose, la problématique de l'éloignement aux grands bassins d'emplois devient de plus en plus importante.

**D'une certaine façon, avec la concentration géographique des emplois et la hausse du turn-over, la peur du lendemain a investi la question de l'armature régional presque par effraction.** On ne peut plus réduire la question du développement économique du territoire au nombre d'emplois disponibles sur place. Il faudrait l'étendre à celui des emplois accessibles aux actifs du territoire (armatures). On ne peut plus non plus réduire la question des services accessibles aux citoyens à celle du bassin de proximité et des équipements locaux (le fameux « panier de services » de l'Insee), il faudrait élaborer une approche par niveaux de services, des plus simples aux plus élaborés et lointain.

---

<sup>55</sup> Discours prononcé par P. LAROQUE le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale à l'occasion de l'inauguration de la section assurances sociales. <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2008-1-page-151.htm>

Si on suit le diagnostic des raretés articulé à celui des concurrences infertiles (déménagements de moins de 50 Km, transferts dans l'économie de proximité), on ne pourra pas non plus réduire la question d'une gestion sobre des terrains à une réduction uniforme sur tous les territoires. Il faudrait prendre en compte qu'il existe des gagnants qui concentrent et des voisins qui perdent. A chaque fois, le sujet a évolué d'une problématique locale à une question de relation entre territoires voisins (armature).

Le nouveau récit, celui de handicaps structurels des territoires de zones blanches aux mutations profondes du contexte socio-économique (précarité professionnelle et aire des raretés) pose la question d'une évolution des objectifs de l'aménagement du territoire régional. Cette évolution est déjà clairement questionnée dans l'exercice du SRADDET au travers de la prise en compte des raretés et de la promotion d'une sobriété plus affirmée (foncier, ressources) et d'une armature repensée par des mobilités croissantes. L'étude ajoute à ce contexte, le problème posé par l'éloignement des actifs aux bassins d'opportunités extérieurs et postule que cet éloignement détermine en partie le destin des territoires en même temps qu'il constitue un angle d'inquiétude pour les habitants.

Cette intrusion des problématiques assurantielles dans les enjeux d'armatures régionales était peut-être annoncée. Quand Bruno Latour parle de territoires comme le lieu d'enjeux « géosociaux » plus étendus, quand Amartya Sen parle des lieux qui fournissent la possibilité à l'individu de jouir facilement de « capacités », on est déjà sur de nouveaux champs de l'aménagement. L'armature et la distance aux emplois et services, mesure en fait les pouvoirs individuels du citoyen face à la précarité des carrières et à ses aspirations individuelles d'épanouissement. Le temps d'accès au panier minimum de services ou à un nombre d'emplois à proximité ne suffit plus quand la précarité professionnelle oblige à anticiper des mutations et quand les aspirations individuelles s'étendent à des pratiques sociales et culturelles de plus en plus diversifiées. **La crise des villes moyennes est tout entière résumée dans ce constat et sans doute en partie expliquée par la croissance des inquiétudes professionnelles et des aspirations individuelles.** Quel territoire offre le plus de garantie dans un monde de précarités ? Une partie significative de la population ne déménage pas au rythme des mutations professionnelles. En

quelques sortes, le taux de turn-over professionnel a dépassé celui des déménagements que sont susceptibles de consentir les actifs. Ils cherchent donc à combler l'écart entre une précarité croissante d'un côté et un niveau de mobilité résidentielle qui stagne. Ils le font par de multiples aménagements, le premier c'est le choix de territoires plein d'opportunités accessibles, le second, c'est l'allongement des navettes quotidiennes. La facilité des navettes conditionne d'une certaine façon leur capacité à répondre à la précarité professionnelle.

L'importance du second Bassin découle de l'extension des besoins matériels et des aspirations. C'est un bassin d'opportunité, **mais aussi de résiliences, face à des inquiétudes aussi fondamentales que celles qui étaient invoquée dans le préambule à la constitution de la sécurité sociale.** La politique d'aménagement ne peut pas être définie uniquement à partir des premiers bassins mesurés sur des distances de 5 à 10 minutes de trajets. L'ampleur de la problématique (40 EPCI sur 116 en zone blanche) et son articulation avec une question aussi essentielle que celle de la « hantise du lendemain » projette donc les questions d'accès des habitants à un bassin « d'opportunités et de résilience » au centre des problématiques d'armature.

#### **Piste pour l'action publique :**

*Mise en œuvre du SRADDET : propositions pour une évolution du projet d'armature régionale qui se fixerait comme objectifs de densifier les bassins d'opportunité des territoires de zones Blanches.*

## **(2) DELIVRER CES RECITS SUR MESURE**

---

*A l'échelle de chaque territoire (EPCI, SCoT...).*

Les actions décidées sur le territoire dépendent de la façon dont les communautés comprennent les problèmes. Si leur diagnostic est assis sur des données approximatives et des lieux communs, elles agiront de façon uniforme à partir de ces lieux communs. Par exemple, si elles considèrent que la consommation de terrain pour implanter des logements et des emplois est la solution partout aux pannes de développement, en dépit de la raréfaction des croissances et des terrains, au prix de concurrences locales contre-productives et au mépris des différences d'enjeux suivant les territoires, ce sont les politiques qu'elles défendront avec l'espoir sincère de peser sur le réel. Elles pourront même défendre que toute contrainte à leur perception des enjeux soit un acte hostile à leur développement.

Il faut maintenir, défendre et développer la capacité des territoires à inventer leur développement. Mais il faut aussi inscrire cette capacité dans une compréhension robuste et actualisée du monde réel. **La territorialisation des fausses pistes ne résoudra pas l'existence des fausses pistes.** Agir en partant du terrain n'a jamais été une recette magique qui immuniseraient de l'erreur stratégique. C'est un transfert de responsabilités qui implique d'accompagner chaque territoire dans la compréhension des problèmes, à la fois dans ce qu'ils ont de globaux mais aussi de particuliers : Certains territoires ont souffert de leur position dans les marchés du monde, d'autres de la perte de zones de chalandises, d'autres perdent des habitants par éloignement de l'emploi ou par concurrence de voisinage. Les solutions seront différentes à chaque fois et seule l'analyse sur mesure pourra permettre de distinguer les fausses pistes des bonnes.

Concrètement, il s'agirait de retracer les étapes clés du développement territorial dans chaque EPCI ou territoire de projet (SCoT, PLUI), en personnalisant le parcours du territoire dans le schéma global.

## **Recommandation 5 : Révéler dans chaque territoire les deux dimensions de sa géographie locale.**

*Pour comprendre la croissance territoriale, il faut regarder différemment l'armature régionale : appréhender à la fois le « Bassin du quotidien » et le « Bassin des opportunités ».*

Pour aborder un territoire en zone blanche, le premier effort consiste à regarder cet espace d'un peu plus loin. C'est légitime. L'usage de la voiture est généralisé, le consentement aux temps de trajets s'est considérablement élevé, y compris pour satisfaire des besoins de consommation courante. Avec le télétravail, le déplacement vers certains emplois n'est même plus nécessairement quotidien. Le périmètre réel du territoire vécu, l'endroit où l'on vit, où l'on travaille, où l'on fait ses courses et où l'on va se divertir, ce n'est pas seulement celui des petits trajets. Nous avons donc besoin de comprendre un deuxième périmètre aujourd'hui, plus périphérique, hors de l'EPCI et du « bassin de vie » défini par l'Insee. Il est dessiné par des mobilités réelles qui sont plus longues, souvent ciblées vers quelques points de destination seulement à l'extérieur du bassin de proximité. Dans ce deuxième bassin, qu'on propose d'appeler « bassin des opportunités » (qui sert aussi de bassin « de résilience »), en complément de celui du quotidien, la question de l'existence d'emplois diversifiés et nombreux ou des services de haut niveau se pose et deviendrait déterminante. Ce qui définit l'identité et le destin d'un territoire ce n'est plus seulement son paysage ou la nature du bassin de vie quotidien (petits trajets), c'est aussi la nature de ce qui est accessible, son deuxième bassin, extérieur au premier et auquel les habitants peuvent accéder au prix de mobilités plus contraignantes mais consenties. A l'échelle de cette deuxième dimension, le fait que le point de départ soit rural ou urbain, central ou périphérique, âgé ou jeune, connecté à l'économie du Monde ou centré sur les besoins de proximité, ne change pas grand-chose, ce qui explique que les catégories simples et univoques comme rural/urbain nous disent de moins en moins de choses. C'est parce qu'elles ne sont plus pertinentes à chaque fois que leurs habitants en franchissent les frontières, c'est-à-dire de plus en plus souvent. Et à l'extérieur survient la différence : si un habitant accède facilement à un bassin d'opportunités dense en emplois et en service de haut niveau, il peut faire le choix quasi indifférent d'un port d'attache rural ou urbain.

Le bassin de vie va déterminer une partie des conditions de vie du foyer. Le bassin des opportunités nécessite des déplacements plus longs auxquels il pourra consentir quotidiennement ou ponctuellement, mais cette distance est assumée. Ce deuxième bassin déterminera ses capacités de rebonds en termes d'emploi, ses possibilités de formation professionnelle, de pratiques culturelles et sportives dans des domaines de plus en plus pointus, d'enseignement supérieur pour les enfants, d'habitudes de consommation etc.

Sa richesse n'est pas seulement une question de quantités d'emplois ou de services, mais aussi de diversité des opportunités. On le voit sur la question de l'emploi féminin. Les travaux conduits par B. Coquard nous renseignent sur les qualifications de jeunes femmes plus diplômées qui sont originaires de ces territoires en panne et qui les éloignent peu à peu de la perspective de continuer à y résider parce qu'elles ne trouvent pas de travail adapté à leur qualification, ni dans le premier bassin, ni dans le second. Sans ces emplois dans le bassin d'opportunités, elles partent au point de constituer 80% du déficit migratoire des – de 25 ans dans les zones blanches.

Le recours au second bassin pour un habitant, c'est la réponse à la concentration continue des emplois dans quelques territoires, au risque croissant des ruptures dans la carrière professionnelle, à la possibilité pour les femmes d'occuper des emplois plus qualifiés, au pilotage coordonné des carrières dans les couples bi-actifs, à la nécessité d'études plus pointues et plus longues pour les enfants, à des pratiques sportives et culturelles plus rares, au besoin de recourir facilement à des soins spécialisés quand survient la maladie. Le bassin de vie du quotidien ne suffit pas à remplir ces besoins de l'individu qui sont extensifs. Les besoins se diversifient en même temps qu'ils se multiplient. Tout ne peut plus être résolu au niveau du premier bassin. A moins de ne plus vivre comme les autres, ce que B. Coquard documente en particulier pour « ceux qui restent » et qui construisent leur référence de réussite sur d'autres critères, valorisables dans le premier bassin (comme la réputation). Pour ceux qui veulent rester connecté à une multitude d'opportunités, l'allongement des déplacements répond à l'allongement des besoins et conditionne la possibilité de disposer de « capacités » équivalentes depuis un territoire isolé. La modernisation des transports (incluant le télétravail ou l'usage des VSL pour les malades) a allongé les déplacements possibles et offert la possibilité d'accéder

plus facilement à des bassins d'opportunités éloignés. Mais cet allongement n'est praticable que depuis certains territoires, pas depuis tous. Le deuxième bassin des territoires auxquels on accède est donc plus ou moins doté en emplois, en équipements de soins, en infrastructures de loisirs ou en moyens de formation. C'est ça qui semble alors produire une différence entre territoires attractifs, particulièrement pour les moins de 25 ans et les autres. Si chaque territoire, qu'il soit urbain ou rural, central ou périphérique dispose bien de son second bassin qu'on pourrait rapprocher du vieux concept « d'hinterland », la qualité de ce second bassin varie d'un point de départ à l'autre. A bassin de vie quotidienne équivalent, ce qui fera la différence entre un territoire en développement et une zone blanche, c'est la quantité d'opportunités présentes dans le second bassin.

**Piste pour l'action publique :**

*Pour territorialiser les politiques publiques, il faut dépasser les typologies uniques et prendre en compte la double identité des territoires (premier bassin, second bassin).*

On a coutume de faire des typologies de territoires pour déterminer les lieux d'intervention prioritaire de l'action publique. On a vu dans cette étude que les typologies habituelles (dont rural/urbain et périphérie/centre) ne sont d'aucune utilité significative pour comprendre les territoires en zone blanche. C'est parce que ces typologies sont assises sur des « bassins quotidiens » (bassins de vie ou EPCI) et ignore la nature des bassins d'opportunités qui sont extérieurs à ces premiers bassins. Or on comprend tous intuitivement qu'un EPCI rural à proximité de la frontière Franco-Suisse ou de Dijon n'est pas dans la même position qu'un EPCI rural des Vosges ou du Morvan. Même si la densité d'habitants est la même (définition du rural). La première erreur consisterait à nier la dimension rurale, mais la seconde serait de nier la différence fondamentale entre le territoire qui possède un bassin d'opportunité accessible et dense et les autres. Il faut donc prendre en compte les deux bassins : bassin du quotidien et bassin des opportunités. L'accès à ces opportunités à un coût en termes de temps et d'argent. Ce coût peut varier dans le temps et avec le degré d'acceptation par les habitants. Cette armature nouvelle ne remet pas en cause la différence entre les bassins du quotidien, mais elle impose que le

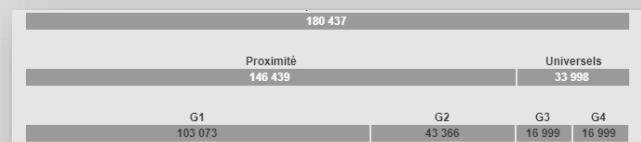
diagnostic de chaque bassin soit complété d'une analyse du bassin d'opportunités définit par la capacité des habitants à se déplacer en dehors du bassin de vie initial (qu'on sait aujourd'hui mesurer, soit avec les déplacements domicile-travail, soit avec les relevés des opérateurs téléphoniques). C'est un périmètre qui dépasse l'EPCI évidemment. Il serait intéressant de projeter cet angle de réflexion des deux bassins dans les problématiques du télétravail. La possibilité de ne se rendre que 2 à 3 jours par semaine sur le lieu de son travail ne va-t-il pas élargir considérablement la taille des « bassins d'opportunité » et permettre à des territoires dont le bassin d'opportunités est aujourd'hui assez faible, de réaliser un saut qualitatif en élargissant le périmètre de ce bassin (Tonnerrois avec la région parisienne par exemple).

#### **Exemple d'informations accessibles aux EPCI sur ICI 2050 :**

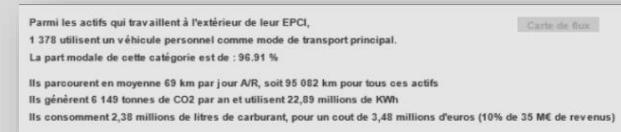
*Où travaillent 90% des actifs de l'intercommunalité Pouilly-en-Auxois Bligny-sur-Ouche ?*



*Combien d'emplois sont accessibles aux actifs de cette intercommunalité ?*



*Les conditions d'accès à ces emplois sont-elles résilientes ou fragiles ?*



## **Recommandation 6 : Dans chaque territoire, faire le récit précis de ce qui a été perdu (question 1)**

*Il n'existe pas une explication unique aux pertes d'emplois et de populations dans les zones blanches de la croissance territoriale. Il faut donc restituer à chaque territoire l'explication particulière de ses difficultés. C'est un diagnostic sur mesure, à l'échelle de chaque EPCI, qu'il est aujourd'hui possible de délivrer dans ses grandes lignes.*

Il s'agit de répondre à des questions simples et essentielles dans chaque EPCI :

### **L'emploi perdu l'a-t-il été dans les activités exposées à la mondialisation ou dans les activités de proximité ?**

L'emploi perdu dans les activités connectées à la mondialisation l'a-t-il été parce que ces activités étaient mal positionnées dans les chaînes de valeurs Mondiales ? S'agit-il d'une crise de secteur (cause structurelle) ou d'un mauvais résultat local (cause résiduelle) ?

L'emploi perdu dans les activités de proximité l'a-t-il été à proportion des habitants perdus, parce que la zone de chalandise s'est réduite ou parce que les revenus locaux sont faiblement fixés par la consommation sur place ?

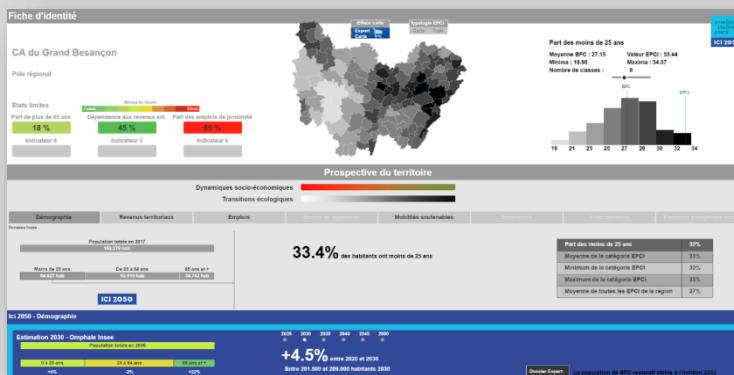
### **Les pertes de populations sont-elles le fait d'une déprise du solde naturel ou migratoire ?**

Si c'est le fait du solde naturel, est-ce lié à un vieillissement de la population (mortalité) ou à une baisse de la natalité ?

Si c'est le fait du solde migratoire, s'agit-il d'un flux de départ trop important ou d'un flux d'arrivées trop faibles. Quels sont les territoires de destinations (proches ou lointains ?), quelle est la typologie des partants (par genre, par âge et par CSP) ?

## Piste pour l'action publique :

Ces questions sont déjà traitées dans l'observatoire régional ICI 2050 et des sessions d'accompagnement au diagnostic stratégique par territoire sont déjà réalisées. Il suffit de contacter le service Prospective de la région pour en bénéficier.



En outre, une collection d'Atlas régionaux sera déployée à partir de la fin 2022. Elle contiendra les données de référence sur chacune de ces problématiques, des cartographies et un guide d'utilisation pour permettre aux agents locaux et consultants d'établir rapidement, mais dans le détail, le récit des dynamiques territoriales.

**Recommandation 7 : Expliquer dans un récit territorial propre à chaque territoire, pourquoi les gains compensatoires n'ont pas suffi.**

*Même exercice pour expliquer la faiblesse des gains compensatoires en emplois et habitants. Il s'agit de diagnostiquer cette faiblesse, mais surtout de l'expliquer en répondant à des questions simples là encore :*

**Les gains d'emplois ne sont pas à la hauteur des pertes à cause de l'ampleur des pertes ou de la faiblesse des gains ?**

Le solde net de l'emploi est-il négatif parce que le territoire devait résorber une restructuration puissante (territoires industriels) ou parce qu'il a échoué à créer de nouveaux emplois ?

La création d'emplois est-elle réalisée sur des activités connectées à l'économie du monde ou de proximité ?

**Quel est le flux et la nature des arrivées de populations ?**

Les arrivées de populations sont-elles nombreuses par rapport à la taille de la population ? Sont-elles nombreuses en provenance de loin ? Quelles est la typologie des entrants (âge, CSP, genre) ?

**Piste pour l'action publique :**

Une étude conduite avec l'AER devra livrer des éléments d'appréciation du cycle destruction / création d'emplois à chaque EPCI. Ces données seront intégrées à ICI 2050.

Pour les données démographiques, un travail complémentaire sera conduit en 2022 avec l'Insee (Atlas des fragilités territoriales).

### **(3) POUSSER LES MURS DE L'ACTION PUBLIQUE**

---

*Ouvrir de nouvelles pistes d'action publique pour éviter la fragmentation de la région en 3 classes de territoires : les territoires de l'emploi concentré, ceux des mobilités longues et ceux de l'isolement (zones Blanches).*

L'intensité de la crise territoriale (40 EPCI, 1 million d'habitants concernés) pose la question des nouvelles frontières de l'action publique. Certes, la rudesse du diagnostic bouscule. Mais elle bouscule surtout ceux qui défendent qu'on pourrait continuer à agir comme avant en espérant qu'un résultat différent vienne à se produire. L'une des questions fondamentales que pose cette analyse, c'est par quels chemins l'action publique de demain parviendra à maîtriser les effets inégalitaires des raretés et conjurer l'isolement. Ces dynamiques dessinent aujourd'hui un territoire régional où l'emploi est de plus en plus concentré, y compris l'emploi dit de « proximité » et les mobilités des actifs et des consommateurs de plus en plus longues. Le laisser faire laisserait alors émerger une géographie régionale en 3 catégories : les territoires de l'emploi concentré où le bassin du quotidien et le bassin des opportunités sont les mêmes (Cœur de la DORSALE et métropoles extérieures à la région, reléguant les franges de la région à des fonctions périphériques), ceux des mobilités longues dont la ressource repose sur le bassin d'opportunité éloigné davantage que sur le bassin du quotidien, mais au prix de mobilités toujours plus coûteuses, plus carbonées et plus précaires, enfin ceux de l'isolement dont le bassin d'opportunité serait trop faible et ne jouerait pas de rôle compensateur. Ceux-là ne pourront manifestement plus jouer la carte de la croissance et devront inventer une alternative au risque du repli. Ce sont les zones blanches aujourd'hui. Combien demain à mesure que le coût des trajets sera plus lourd ?

L'enjeu n'est pas plus grand que celui de l'après-guerre ou des années 1960. Les politiques d'aménagement avaient alors relevé le défi de l'équilibre des croissances au bénéfice d'une égalité territoriale « des places » (P. Estèbe) par la planification. Le temps est peut-être venu de questionner l'arsenal d'interventions publiques au-delà des principes de libertés locales et d'innovation territoriale qui laissent libre court à l'expression des concurrences souvent stériles voire nocives (artificialisations à gain nul). Il faut questionner

la possibilité d'une planification régionale des raretés<sup>56</sup> au bénéfice d'une nouvelle forme d'égalité territoriale qui pourrait trouver son expression dans des critères de développement renouvelés (« bonheur territorial », « attractivité qualitative », ou « habitabilité » pour reprendre les mots de B. LATOUR). Il faudrait aussi questionner nos moyens d'équilibrer les dynamiques de concentration, en restaurant la place des villes moyennes dans l'armature régionale, particulièrement celles qui sont connectées aux territoires en panne et qui pourraient constituer un point d'appui, une sorte de moyen pour les habitants d'exercer leur droit à un bassin d'opportunités et de résiliences (Implantations prioritaires d'emplois, délocalisations universitaires, parcours de soins locaux, centralité renforcée sur le logement...) et incluant la possibilité d'une maîtrise plus affirmée de l'artificialisation dans les territoires suréquipés.

---

<sup>56</sup> « *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* »<sup>56</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Dujardin.

## **Recommandation 8 : Développer (vraiment) des coopérations ciblées entre intercommunalités**

*Certains objectifs ne peuvent trouver de solutions qu'en sortant du périmètre des intercommunalités et en jouant en équipe d'EPCI bien ciblées.*

### **Phase 1 : Repérer les dossiers qui doivent « jouer collectif ».**

On a trop insisté au cours des dernières années sur les intérêts de la concurrence interterritoriale, au point parfois de fragmenter l'action publique en défenses d'intérêts territoriaux (concurrences stériles pour le développement, cf. p. 27). Or certains dossiers nécessitent davantage de coopération que de concurrence avec les voisins. Concrètement, au moins 3 objectifs simples requièrent une coopération approfondie.

**1 : Augmenter le nombre d'emplois accessibles à ses habitants.** Chaque EPCI devrait connaître le nombre d'emplois qu'un habitant actif peut atteindre depuis son lieu de vie. Il devrait aussi se fixer un objectif à 10 ans, soit se donnant pour objectif de le maintenir, soit en cherchant à l'augmenter. C'est un critère de résilience économique et un argument d'attractivité sur de nouvelles populations. Il implique directement la croissance des emplois à l'extérieur de l'EPCI et la qualité d'un réseau de mobilités peu coûteuses.

**2 : Augmenter le nombre de services de haut niveau accessibles à ses habitants.** Chaque EPCI devrait-il disposer d'un théâtre, d'une zone industrielle régionale et d'un linéaire de grandes surfaces complet pour être attractif ? la qualité de services rendus sur un territoire doit prendre en compte la mobilité des habitants. Beaucoup d'EPCI parmi les plus attractifs de la région ne possèdent de théâtre, de Zone industrielle régionale ou de périphéries commerciales denses (périurbain). L'existence de ces équipements en dehors de l'EPCI suffit à garantir leur attractivité démographique. Des EPCI de zone blanche peuvent défendre ensemble l'équipement de l'un d'entre eux. Leurs désaccords empêchent aujourd'hui de défendre ce genre de dossier et les prive de ressources (IUT, cliniques, fonctions support d'administrations...).

**3 : Augmenter la part des mobilités décarbonnées sur les trajets hors EPCI** (transport en commun, co-voiturage). La compétence mobilité des EPCI

concerne les trajets internes à l'intercommunalité. Elle ne dote pas les EPCI de la capacité à travailler sur les mobilités qui relient les habitants à l'extérieur de l'EPCI. Or ce sont ces mobilités qui définissent la taille du « bassin d'opportunités ». Les EPCI sont donc condamnées à travailler avec la région d'une part et avec les autres EPCI de leur bassin d'opportunité pour transférer une partie des mobilités vers des solutions décarbonnées. Elles pourraient adopter des approches par « lignes de flux » qui traversent plusieurs EPCI.

#### **Piste pour l'action publique :**

Développer des appels à projets coopératifs entre EPCI collectivement impliqués par un projet qui changerait le quotidien de leurs habitants respectifs : Zones d'activités employant des actifs de territoires voisins, projets de mobilités par lignes de flux qui traversent les EPCI, service en commun de rayonnement plus large que le local (G2) et qui profiterait à une communauté d'EPCI voisins.

Ces appels à projet ne doivent pas perturber le travail des périmètres d'action habituels (SCoT, PLUi, Bassins de mobilités etc...).

...

#### **Phase 2 : Sélectionner les EPCI vraiment utiles à chaque projet.**

Où travaillent mes actifs ? D'où viennent les actifs qui travaillent dans l'intercommunalité ? Chaque EPCI doit connaître sa géographie de l'interdépendance. Cette géographie détermine les partenaires utiles suivant les enjeux, suivant les projets :

**1 : Projets industriels.** En cas de projet d'implantation économique ou de Zone Industrielle à développer, les EPCI d'où viennent les actifs qui travaillent dans mon EPCI sont des partenaires : l'emploi local fournit des solutions à leurs habitants actifs. Plusieurs EPCI peuvent par exemple défendre le projet d'extension d'une zone industrielle, de connexion d'une gare ou d'implantation industrielle au nom de leur intérêt commun. A l'inverse, laisser partir un projet industriel qui est dans la zone d'opportunités de mes habitants sous prétexte

qu'il n'est pas dans mon EPCI est contre-productif. Cette question concerne par exemple la géographie régionale des zones industrielles : ce n'est pas grave de ne pas avoir de zone importante sur l'intercommunalité si les voisins en possèdent. C'est grave si personne autour n'en dispose. Il faut maîtriser cette géographie.

**2 : Projets de services.** Les habitants ont l'habitude de se déplacer fréquemment vers une destination éloignée. L'implantation d'un nouveau service dans cet EPCI de destination courante sert directement les habitants de mon EPCI. Le projet du voisin est donc aussi mon projet s'il apporte un plus à la population de mon EPCI. Il faut maîtriser cette géographie des usages quotidiens du territoire par les habitants de mon EPCI.

**3 : Projets de mobilités.** Les réseaux de transport en commun ou le développement du co-voiturage déterminent le coût d'accès aux emplois. L'existence de lignes ou de flux de co-voitureurs implique les EPCI proposant l'emploi et ceux qui fournissent la main d'œuvre dans un même projet gagnant – gagnant. Il faut maîtriser cette géographie des flux de navetteurs, mais aussi les coûts attachés à ces déplacements pour anticiper les points de rupture.

#### **Piste pour l'action publique :**

La région mettra à disposition des territoires, un atlas des interdépendances qui détaille, EPCI par EPCI en BFC, les liaisons concrètes que les habitants réalisent : où vont-ils travailler ? D'où viennent-ils quand ils travaillent sur place ? En dehors du travail, vers quels EPCI se déplacent les habitants de l'EPCI le WE ?... L'Atlas contiendra un exemple détaillé d'analyse territoriale pour un EPCI qui pourrait-être décliné dans chaque EPCI.

Cet atlas sera doublé d'un observatoire numérique des interdépendances (2023) dans lequel les EPCI pourront trouver les cartes numériques téléchargeables et les données de références à intégrer dans leurs études.

Enfin le service Prospective peut accompagner les EPCI dans l'expertise des interdépendances avec des sessions de travail élus / techniciens « ICI 2050 ».

### **Recommandation 9 : Prendre en compte l'idée des « bassins d'opportunités et de résilience » dans l'armature régionale (question 2)**

Les systèmes territoriaux ne doivent pas être appréhendés comme des silos étanches et juxtaposés sur une carte et les politiques publiques territorialisées ne doivent pas être otages de périmètres quand ils sont trop petits pour être pertinents. La géographie des flux a fait exploser les cartographies anciennes qui segmentaient la région en autant de bassins d'emplois et de typologies exclusives les unes des autres et les ajustements qui consisteraient à élargir le périmètre de ces bassins étanches ne suffiront pas à traiter l'essentiel du problème<sup>57</sup> : l'intrication des périmètres les uns dans les autres. Nous sommes passés à l'heure de la double identité des territoires : bassin du quotidien et bassin d'opportunités. Seulement, tous les habitants ne sont pas également dotés d'un second bassin accessible, dense en emplois et en services, susceptible de leur garantir de la résilience en cas de coup dur. L'objectif d'une politique d'aménagement soucieuse de résorber les fractures territoriales, est de réduire les écarts de bassins d'opportunité entre les mieux dotés et les moins bien dotés.

L'opportunité nouvelle, par rapport aux anciens schémas, c'est que ce bassin d'opportunités est en partage avec les autres bassins de vie quotidiennes des voisins. Ce partage (une ville appartient au bassin d'opportunité de plusieurs EPCI) est un vrai levier pour renouveler les critères de l'armature régionale. Agir sur une seule ville moyenne permettrait d'agir sur le second bassin de plusieurs territoires en zone blanche. On pourrait imaginer de caractériser comme prioritaire le développement de ces villes relais, non pas en fonction de ce qu'elles sont pour elles (leur population), mais de ce qu'elles sont pour les territoires alentours, en tant que deuxième bassin de populations isolées. A condition de les connecter en proposant des mobilités décarbonnées pour les habitants du grand bassin. Seraient ici particulièrement concernées quelques villes intermédiaires sur les marges de la Dorsale métropolitaine ou à la frontière des franges dynamiques de la région et en proximité des zones blanches. Plutôt que d'implanter emplois et services au cœur des espaces en

---

<sup>57</sup> On pensera par exemple à la mutation du concept de Bassin de vie vers l'usage d'un autre périmètre plus grand comme les Aires d'Attraction des Villes.

croissance, renouvelant d'une certaine façon la concentration continue de l'emploi, ne vaudrait-il pas mieux densifier **les territoires de liaison**, à la limite de la dorsale et des franges dynamiques, mais intégrés au deuxième bassin de nombreuses zones blanches, comme un poste avancé accessible depuis les territoires en crise ?

Concrètement, les EPCI relais pourraient devenir des zones privilégiées pour accueillir des équipements, des emplois déconcentrés des espaces privilégiés. On pense aux activités de type G2 détaillées dans les nouvelles Donnes n°2. Cette politique peut se faire en déconcentrant aussi ce qui est en péri-urbain (cliniques, médecins, centres commerciaux).

**Piste pour l'action publique :**

A paraître : les nouvelles Donnes n°5 sur la Dorsale et l'armature régionale de demain en Bourgogne-Franche-Comté.

## **Recommandation 10 : donner une place nouvelle à la problématique des mobilités (question 3).**

Le désenclavement des territoires est un fondamental des politiques publiques d'aménagement. Mais le désenclavement par l'introduction de moyens de mobilités se traduit traditionnellement par la production d'infrastructures, elles-mêmes conçus dans une logique centre-péphéries. Or il ne s'agirait plus de désenclaver les mêmes territoires, sur les mêmes axes et avec les mêmes recettes.

Le problème, c'est que la problématique des zones blanches concerne 40 EPCI qui ne peuvent pas tous être irrigués par de nouvelles infrastructures probantes (TER, Autoroutes...). Le nouvel enjeu du désenclavement, ce n'est plus un point du territoire qu'il faudrait connecter avec le reste du monde (logique TGV ou autoroute), mais 40 EPCI en zone blanche qu'il faudrait mieux connecter avec les territoires dynamiques de leur second bassin. Il s'agirait donc plutôt de dégager partout des solutions sur les mobilités pour conforter la taille du bassin d'opportunités et si possible, sans impact carbone supplémentaire ni consommation foncière : Transport en commun sans nécessité d'infrastructures lourdes, co-voiturage, Télétravail etc....

Le champ des contraintes (40 EPCI + transition écologique) questionne la façon de penser le désenclavement. Il passerait de sélectif (concernant un axe seulement) à généralisé (qui concerne tous les territoires), de centralisé (vers un point de référence considéré comme moteur) à distribué (vers tous les points susceptibles d'élargir le bassin d'opportunité), de consommateur de foncier à sobre en artificialisation. Il imposerait enfin de gagner des parts de marchés significatives sur les trajets domicile-travail depuis ces espaces (90 à 95% en autosolisme).

En réalité, de quelles pistes disposons-nous vraiment pour résorber les handicaps de ne pas disposer d'un bassin d'opportunité riche ? D'évidence, la question des transports est cruciale. S'ils sont améliorés et moins couteux, le second bassin sera plus accessible et les opportunités seront plus nombreuses pour les habitants. A l'inverse si les coûts de transports (en temps, en argent et en carbone) sont croissants, le bassin d'opportunités sera moins accessible.

C'est la difficulté spécifique du graylois dont les habitants peuvent accéder en théorie aux bassins dijonnais et bisontins plein d'opportunités d'emplois et de services, mais coûteux et éloignés. Pourtant, l'hypothèse qui consisterait à allonger encore les distances quotidiennes domicile – travail dans les zones blanches pour partir à la conquête quotidienne de nouveaux bassins d'opportunités semble avoir atteint des limites : les déplacements y sont déjà plus longs qu'ailleurs. La situation nous invite donc à surmonter autrement le handicap de bassin d'opportunités faible.

**Piste pour l'action publique :**

Accélérer la transition des mobilités sur des modes moins énergivores, notamment via les transports en commun, mais aussi via le déploiement d'un service public du co-voiturage sur les axes les plus denses.

### **Recommandation 11 : réguler les concentrations excessives et infertiles.**

Les zones blanches sont en partie le fruit d'une gestion inégale des raretés sur le territoire qui privilégient quelques-uns. Il existe une inclinaison de l'emploi et de la population à la concentration, produite par la division continue du travail d'un côté et de l'élargissement des zones de chalandises par consentement aux mobilités de l'autre. Ces dynamiques concentrent l'emploi, parfois à des niveaux qu'on pourra qualifier d'excessifs (40 à 50 emplois de proximité pour 100 habitants dans certains EPCI). Réguler très sélectivement ces concentrations d'emplois peut être une arme dans l'arsenal de lutte contre les zones blanches de la croissance. Des pistes peuvent émerger : examen du nombre d'emplois de proximité par habitants avant la création de nouvelles zones dédiées, conditionnalité des aides publiques à la quantité de fonctions délocalisées dans les fonctions support etc...

#### **Piste pour l'action publique :**

Une réflexion est ouverte dans le cadre du prochain SRDEII à la fois sur l'usage du foncier d'activités à des fins d'activités de proximité (zones commerciales et de services) et d'autre part sur la promotion d'une économie de proximité plus équilibrée sur le territoire, garante du maintien de l'emploi et des services, mais aussi de la fixation des richesses de revenus pour alimenter les cycles locaux de l'économie.



## ANNEXES



## 1. EPCI de BFC (2019) et zones blanches de croissance.

EMPLOIS		
EPCI-Nom	G164EPCI	G164-90%
CC Haut-Jura Saint-Claude	7872	68 442
CC des Hauts du Val de Saône	2778	39 497
CC Val de Gray	7807	253 088
CC Le Tonnerrois en Bourgogne	5636	66 962
CC du Serein	2068	54 014
CC Avallon, Vézelay, Morvan	8150	70 923
CC de la Haute Comté	5272	107 640
CA Pays de Montbéliard Agglomération	57835	165 222
CC Châblis, Villages et Terroirs	5194	67 423
CA de l'Auxerrois	36092	106 700
CC Serein et Armançay	7157	93 358
CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	4920	67 025
CC Tannay-Brionnais-Corbigny	2641	45 126
CC Sud Nivernais	7585	80 871
CC Bazois Loire Morvan	4641	74 687
CC Morvan Sommets et Grands Lacs	4109	38 706
CC Amognes Coeur du Nivernais	1715	52 179
CC Loire, Vignobles et Nohain	9278	75 602
CC Entre Arroux, Loire et Somme	8316	104 996
CC du Grand Autunois Morvan	12865	139 077
CC La Clayette Chaffeaume en Brionnais	5164	108 446
CA ECLA (Espace Communautaire Lons Agglomération)	20533	78 221
CC du Pays Arnay Lierneaux	2091	169 504
CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura	9189	77 063
CC Le Grand Charolais	14124	121 369
CC du Pays Châtillonnais	6758	171 995
CC du Pays d'Alésia et de la Seine	2664	16 551
CA de Nevers	30815	86 074
CC du Nivernais Bourbonnais	1321	71 287
CA de Vesoul	20417	160 120
CC des Quatre Rivières	2798	136 526
CC du Pays de Luxeuil	7145	63 516
CC des 1000 étangs	1976	94 062
CA Le Creusot Montceau-les-Mines	33551	148 059
CC de Marigny	1924	60 097
CC de l'agglomération Migennoise	5081	61 321
CC du Joinvillais	7910	99 955
CC du Sud Territoire	5431	112 808
CC de la Plaine Dijonnaise	4233	154 581
CA Bézanne, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	23528	251 739
CA du Grand Dôle	23396	311 666
CC Petite Montagne	1791	104 509
CC Ouche et Montagne	2021	141 345
CC Forêts, Seine et Suzon	1711	137 731
CC Saône Dôbes Bresse	2257	228 162
CC du Clunisois	4736	155 659
CC du Pays de Montbozon et du Chanois	1226	127 974
CC du Triangle Vert	1586	144 758
CC Terres de Saône	3633	35 733
CC du Val Marnaysien	2280	105 620
CC Bresse Revermont 71	1741	94 975
CC Loue-Lison	6767	138 018
CC Les Bertranges	5708	64 014
CC des Deux Vallées Vertes	4190	213 998
CA Grand Belfort	44131	267 392
CC des Vosges du Sud	3542	221 328
CC Norge et Tille	2429	139 167
CC Bresse Haute Seille	4871	73 284
CC Champagnole Nozeroy Jura	7607	68 859
CC Mâconnais - Tournugeois	5857	120 009
CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	11806	183 749
CC Auxonne Pontailler Val de Saône	6043	188 818
CC Tille et Venelle	2110	142 728
CC des Terres d'Auxois	6349	167 880
CC de Pouilly-en-Auxois-Bliny-sur-Ouche	2994	170 237
CC Terres de Bresse	5276	183 598
CC Bresse Louhannaise Intercom'	10424	160 080
CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	2468	63 226
CC Porte du Jura	3397	93 809
CC Mirebellois et Fontenois	2988	150 521
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	4199	147 246
Dijon Métropole	134309	324 857
CC de Saulieu	2191	20 972
CC du Montbardois	4874	25 519
CC Rives de Saône	4267	203 873
CA du Grand Besançon	93253	301 229
CC des Portes du Haut-Doubs	8930	142 654
CC du Pays de Sancey-Belleherbe	1276	176 748
CC du Doubs Baumois	5238	116 849
CC Altitude 800	1713	23 305
CC Jura Sud	2507	37 622
CC du Val d'Amour	2278	137 161
CC Jura Nord	1847	122 623
CC du Pays des Lacs	1569	46 711
CC de la Région d'Orgelet	1667	36 037
CC de la Plaine Jurassienne	1422	188 231
CC Loire et Allier	1873	43 467
CC des Combes	1611	125 149
CC du Pays de Lure	6786	152 272
CC des Monts de Gy	1846	125 169
CC du Pays Rôlais	2424	118 518
CC du Pays de Villersexel	1669	141 858
CC du Pays d'Héricourt	5161	119 074
CC Rahin et Chérémont	2035	121 525
CA Le Grand Chalon	53968	306 900
CC Bresse Nord Intercom	1697	124 851
CC Entre Saône et Grosne	2312	111 801
CC du Canton de Semur-en-Brionnais	953	70 150
CC Sud Côte Chalonnaise	2646	99 859
CC de l'Aillantais	1864	61 985

## 2. Définition des secteurs classé « services publics et assimilés »

36.0 distributions d'eau

37.0 traitements des eaux usées.

49.1 : transport ferroviaire de voyageurs

78. 30Z : Autre mise à disposition de ressources humaines (associations intermédiaires, groupements d'employeurs non marchands),

84 : administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire

85 : enseignement

86 : activités pour la santé humaine

87 : hébergement médical social et social

88 : Action sociale sans hébergement

90 : Spectacle vivant

91 : Bibliothèques archives musées...

93. 29Z : Autres activités récréatives et de loisirs (mjc, centres de loisirs, accueils périscolaires...)

### 3. Le développement territorial et les 2 questions Clés.

Tableau de données de la figure 87.

EPCI-Numéro	EPCI-Nom	nb d'emplois de la Zone des 90% d'actifs de l'EPCI (indiquant le "second bassin")	1.	2	Évolution de la démographie 2007 - 2017
342500320	CC de Montbolois	130 722	70	18,8%	
247000706	CC du Pays Roisal	119 416	58	17,9%	
243900354	CC de la Station des Rousses-Haut Jura	502 248	72	15,3%	
242100154	CC des Vallées de la Tille et de l'ignon	148 680	69	11,6%	
242100155	CC du Plateau du Jura	133 390	67	11,1%	
200040938	CC Sudre Droube Bresse	229 373	61	8,9%	
200071338	CC Terre de Bresse	184 006	68	8,2%	
200070902	CC Auxonne Pontailler Val de Saône	189 436	73	7,8%	
200068070	CC Loue-Lison	139 516	73	7,7%	
200039063	CC Forêts, Seine et Suzon	138 604	61	7,3%	
200039040	CC Norge et le Châtelot	140 182	48	6,8%	
200039042	CC du Plateau du Montbazon et du Chanois	138 440	70	6,4%	
243900560	CC Oude et Montagne	142 518	63	6,2%	
243900561	CC Jura Nord	123 326	63	5,5%	
247103765	CC Entre Saône et Grosne	111 413	72	4,8%	
247103766	CC du Plateau de l'Ure	132 397	72	4,1%	
247000067	CC du Comté de Bourgogne	125 473	62	4,1%	
243901089	CC de la Plaine Jurassienne	189 179	66	4,1%	
200070984	CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	185 004	56	4,0%	
200041861	CC du Triangle Vert	144 825	53	3,6%	
200041862	CC du Plateau Dijonnais	166 065	55	3,2%	
242900429	CC du Haut-Doubs	137 910	70	2,9%	
242504447	CC du Doubs Bâmois	117 430	68	2,8%	
247000821	CC Rahin et Chermont	121 805	61	2,3%	
200069698	CC Mâconnais - Tourangeais	119 943	72	1,5%	
248900664	CC de la Vonne et du Pays d'Orthe	4 061 022	73	1,5%	
200069697	CC du Plateau du Sud	221 980	59	1,1%	
200068294	CC des Deux Vallées Vertes	214 017	65	0,5%	
200069052	CC Grand Belfort	282 904	65	0,1%	
247000722	CC du Pays d'Hericourt	118 923	47	0,0%	
249000241	CC du Sud Territoire	173 407	63	-0,2%	
200069045	CC des lacs du Jura-Montagne du Haut-Doubs	337 886	87	24,9%	
242504181	CC des lacs du Haut-Doubs	379 472	85	18,1%	
200072825	CC Mirebellois et Fentevois	150 952	75	13,5%	
248900748	CC du Gâtinais en Bourgogne	4 128 844	55 sur 69 soit 80% en croissance	11,4%	
248900896	CC Yonne Nord	4 257 917	84	9,3%	
200032075	CC du Pays de Mâcon	155 593	82	8,1%	
242100067	CC Bresse Léman	176 776	84	6,0%	
247000698	CC des Monts du Gâtinais	125 377	86	5,9%	
200070308	CC Mâconnais Beaujolais Agglomération	918 131	77	4,8%	
242101509	CC Rives de Saône	205 037	89	4,6%	
243900610	CC la Grandvannière	115 213	78	4,2%	
200071325	CC du Plateau d'Auxois-Baigny-sur-Ouche	171 153	87	4,2%	
200071319	CC Bresse Léman-Auxois Intercom'	160 534	83	4,1%	
200042923	CC du Clunisois	154 914	103	3,6%	
247100647	CC Bresse Nord Intercom	124 342	86	3,5%	
242100410	Dijon Métropole	327 109	126	3,4%	
248900334	CC du Plateau des Sézanes	141 392	114	2,3%	
200069048	CC du Plateau de Nozay Jura	4 082 106	101	2,1%	
242500361	CC du Grand Besançon	302 817	123	2,1%	
247000714	CC du Pays de Villersexel	141 542	76	1,8%	
200070910	CC Tille et Vénelle	144 113	82	1,8%	
200069046	CC du Grand Chalon	314 024	96	1,6%	
247000589	CC du Plateau du Chalon	307 581	96	1,2%	
242500338	CC du Grand Pontarlier	458 336	101	0,5%	
200071017	CC des Terres d'Auxois	167 838	82	0,2%	
200066682	CC Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	253 134	89	0,0%	
200071884	CC Le Grand Châlonais	120 235	102	-0,8%	
200066647	CC Pays de Montbéliard Agglomération	201 147	78	-1,8%	
247000715	CC du Plateau de l'Avranchin	160 450	96	-2,2%	
200067130	CC de la Plaine d'Avallon	4 089 948	95	-3,6%	
243900479	CC du Haut-Jura - ARCADE	605 898	89	-4,2%	
200071173	CC du Pays Armanier	170 403	79	-4,2%	
200069049	CC Val d'Arbois	254 240	96	-4,5%	
247000620	CC du Plateau des Niviers	136 491	77	-4,5%	
247100290	CC du Creusot Montceau-les-Mines	146 533	121	-4,9%	
242101434	CC du Pays Châtillonnais	171 630	110	-6,8%	
200070530	CC du Grand Autunois Morvan	137 684	102	-6,9%	
200026573	CC Haut-Jura Saint-Claude	162 822	94	-11,5%	
243900151	CC du Plateau du Jura Selle	72 826	13	4,6%	
243900152	CC du Plateau du Jura Selle	46 255	70	3,5%	
242504355	CC du Plateau du Jura	106 041	66	19,8%	
200072056	CC Porte du Jura	94 893	62	6,8%	
200068088	CC Les Bertranges	61 624	68	-2,4%	
243900153	CC du Plateau du Jura	39 798	59	-2,7%	
200041887	CC du Val Marnayen	100 509	60	-1,7%	
200042414	CC Bresse Revermont 71	94 496	66	1,0%	
247103864	CC du Canton de Semur-en-Bruillonnais	69 517	71	0,4%	
247104094	CC Sud Côte Chalonnaise	99 380	81	3,1%	
243900145	CC de la Mère Boîtier entre Châlonais et Mâconnais	62 635	74	3,1%	
243900155	CC de l'Allier	61 535	73	3,1%	
243900171	CC de la Région d'Orgelet	36 052	62	3,0%	
245801063	CC Loire et Allier	42 509	46	2,2%	
200041879	CC Terres de Saône	35 273	53	2,2%	
248900183	CC de l'Agglomération Mâconnaise	60 075	63	2,2%	
200069045	CC des Villes et Territoires	60 838	67	2,2%	
200067304	CC Seurre et Arcey	93 795	71	2,2%	
200067908	CC Aménage Cœur du Nivernais	50 622	66	2,7%	
245804497	CC du Nivernais Bourbonnais	70 008	65	3,2%	
200039709	CC du Serein	53 198	74	6,6%	
200071721	CC du Haut-Côte	107 640	71	7,9%	
242504155	CC du Plateau de la Frasne et du Val de Drône (CFO)	75 546	65	11,2%	
200012060	CC Petites Montagnes	108 351	77	1,1%	
242101491	CC du Montbolois	23 961	91	-5,1%	
242101442	CC de Saulieu	20 700	110	-8,3%	
242504046	CC du Plateau de Bresse	77 408	81	12,0%	
247000159	CC de Nivernais	59 317	83	-0,8%	
200071116	CC ECLA (Expo Communautaire Lons Agglomération)	78 042	92	-1,7%	
200071595	CC Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura	77 094	81	-2,2%	
200067114	CC d'Auxerrois	106 205	104	-2,5%	
242101459	CC du Pays d'Auxois et de la Seine	15 781	85	-3,0%	
200069048	CC La Châtre Chauvainnes en Brionnais	107 942	76	-3,8%	
247000148	CC du Plateau de Nivernais	94 551	83	-4,7%	
245800938	CC du Joli Bourg	100 232	86	-4,7%	
200036150	CC des Hauts de Val de Saône	38 846	82	-4,7%	
200067916	CC Loire, Vignobles et Nohain	74 024	92	-5,1%	
200039758	CC Avallon, Vézelay, Morvan	79 020	84	-6,0%	
200067989	CC Morvan Sommeys et Grands Lacs	27 889	110	-6,4%	
200067692	CC Tannay-Brionnais-Corbigny	44 519	104	-6,8%	
247000755	CC du Pays de Luxeuil	63 342	75	-7,7%	
245804046	CC de Noyers	83 921	96	-7,7%	
200067980	CC du Plateau de Semur-en-Auxois	103 138	81	-8,0%	
200067429	CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	66 015	113	-9,4%	
200067442	CC Le Tonnerrois en Bourgogne	65 556	96	-9,7%	
200067882	CC Bazois Loire Morvan	72 522	97	-9,7%	
16 sur 47 soit 34% en croissance					
200072056			65		
200068088			77		
200041887			91		
242101442			110		
242504046			81		
247000159			83		
245800938			86		
200036150			82		
200067916			92		
200039758			84		
200067989			113		
200067692			110		
247000755			104		
245804046			75		
200067980			96		
200067429			81		
200067442			113		
200067882			96		
3 sur 25, soit 12% sont en croissance			97		
200067916			65		
242504046			82		
247000159			92		
245800938			84		
200036150			86		
200067989			84		
200067692			113		
247000755			104		
245804046			75		
200067980			96		
200067429			81		
200067442			113		
200067882			97		



**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  
FRANCHE  
COMTÉ**

4, square Castan  
CS 51857  
25031 BESANÇON CEDEX

0970289000  
[www.bourgognefranchecomte.fr](http://www.bourgognefranchecomte.fr)