Chapitre 4

Bourgogne-Franche-Comté

Superficie (km²) : 47 784	PIB 2015 (milliards €) : 72,6
Densité (hab./km²) : 59	PIB/emploi 2015 (€) : 66 399
Population 2015 : 2 821 042	Taux de chômage 1er trim. 2016 (%) : 9,1
Population 1990 : 2 705 826	Capitale régionale : Dijon
Évolution de la pop. 1990-2015 (%) : + 4	Fusion : Bourgogne, Franche-Comté

La création de cette nouvelle Région par la réunion de deux Régions voisines semble être à première vue une évidence. Cependant, même si la fusion – largement imposée – des deux ensembles « bourguignons » que sont la Bourgogne et la Franche-Comté a suscité moins de polémiques que celle de ses voisins du « Grand-Est » au nord, elle laisse tout de même un peu dubitatif. Les rivalités des anciennes « capitales » ravivées par cette réforme ne sont que l'expression principale des nombreuses interrogations qu'elle suscite parmi les populations dont elle va transformer les pratiques et habitudes.

On peut en effet s'interroger sur le fait de savoir si une décision politique suffira à créer un nouvel ensemble régional plus cohérent et efficient. Car depuis des siècles, les facteurs d'unité géographique et historique n'ont pas suffi à rapprocher ces deux ensembles dont les divergences sont considérables, tant dans l'organisation des espaces que dans l'orientation des activités et les identités régionales.

La Bourgogne-Franche-Comté : la nouvelle Région en débat

Un couloir naturel nord/sud et un puissant carrefour

S'étendant sur 48 700 km² au centre-est du pays, la région a une forme quasi quadrangulaire. Elle alterne d'est en ouest une succession de hautes et basses terres constituant quatre sous-ensembles bien différenciés : le massif du Jura, la plaine de Saône, les hauts plateaux bourguignons et le Morvan et, enfin, les

collines de l'ouest drainées par la Loire ou l'Yonne. Cette configuration générale des reliefs en fait depuis l'Antiquité puis le Haut Moyen Âge un passage naturel, et donc stratégique, entre le nord de l'Europe et la Méditerranée. Cet espace a longtemps été un lieu d'affrontement géopolitique majeur entre Royaume de France et Saint-Empire romain germanique avec, au milieu, un Duché de Bourgogne cherchant à jouer sa propre partition. Cet axe fonctionne comme une fourche verticale : au sud un axe unique, entre Chalon-sur-Saône et Mâcon, dirigé vers Lyon ; au nord au contraire, trois alternatives : au nord-ouest un accès à Paris et au Bassin parisien par le seuil de Bourgogne et la vallée de l'Yonne, au centre un accès à la Lorraine, au Benelux et à la Ruhr par le plateau de Langres et, enfin, au nord-est un accès à l'axe rhénan par la Porte de Bourgogne. À l'opposé, ces structures d'orientation nord/sud expliquent l'absence de grandes et faciles liaisons ouest/est, la faible cohérence interne du système régional et l'importance des forces centrifuges sur les marges du fait de l'attractivité du Grand Lyon, de l'Île-de-France ou du Val-de-Loire.

Le massif du Jura se déploie à l'est. Moyenne montagne calcaire, c'est un massif bien individualisé à la forte personnalité. À l'est, la zone frontalière avec la Suisse est dominée par les hauts plis réguliers du Jura plissé (Crêt Pela, 1 495 m) alternant combes et vaux et traversés par des cluses ; au centre se déploie le Jura des plateaux karstiques ; et enfin à l'ouest le massif retombe sur la plaine de Saône par un haut talus percé par des cirques et des reculées. Cet espace montagnard se caractérise par l'importance de son couvert forestier (43 % du territoire ; 70 % de feuillus) qui a généré toute une filière sylvicole, le poids des activités laitières et fromagères (production du comté) qui a donné naissance à d'importantes entreprises (*cf.* fromageries Bel nées à Lons-le-Saunier, etc.), le dynamisme ancien d'un artisanat de qualité (horlogerie, jouet, menuiserie…) et, enfin, la présence d'un tourisme non négligeable. Cet espace fortement rural associe tradition, protection de la nature et modernité comme en témoignent le Parc naturel régional du Haut-Jura, le dynamisme relatif de la bande frontalière tournée vers la Suisse voisine et ses stations de ski et parcours de ski de fond fréquentés par une clientèle binationale (Les Rousses, Métabief, etc.).

Le travail frontalier en Franche-Comté : l'attractivité suisse

Loin d'être une césure, les 170 km de la frontière franco-suisse jurassienne fonctionnent depuis des siècles comme une interface dynamique (tourisme, échanges, capitaux, etc.), en particulier concernant les marchés du travail du fait des besoins helvétiques en main-d'œuvre. Si avec 33 000 travailleurs frontaliers, la Franche-Comté vient largement après l'Alsace (287 100), la Moselle (160 000) ou la Haute-Savoie (69 000), l'impact local et régional est considérable sur une bande frontalière de 30 km de large : 34 % des habitants de Morteau, 23 % des habitants de Pontarlier et 12 % des habitants de Saint-Claude sont

© Armand Colin Toute reproduction non autorisée est un délit.

des frontaliers. En Suisse, les Francs-Comtois travaillent dans une zone proche (Canton de Vaud et Lausanne : 11 900, Canton du Jura suisse et Delémont : 5 800, Neufchâtel : 10 900), mais peuvent pousser jusqu'à Berne et Genève. Cette main-d'œuvre travaille pour l'essentiel dans l'industrie (63 %) puis les services (31 %). Ces frontaliers sont massivement des hommes, souvent jeunes, très recherchés dans l'horlogerie et les équipements électriques (16 % des effectifs du canton du Jura). Cette spécialisation explique les forts taux d'activité et la faiblesse du chômage (Morteau, Pontarlier, etc.).

Au total, l'impact est considérable et concerne 10 % des couples résidant dans les zones d'emplois frontalières. Du fait du fort différentiel de valeur entre les deux monnaies au profit du Franc suisse et du haut niveau des salaires versés dans la Fédération (salaire brut moyen mensuel : 5 904 CHF, soit 5 405 euros), la Suisse apparaît parfois comme un Eldorado. Revers de la médaille, cet emploi frontalier est très dépendant de la conjoncture économique et financière alors que la Suisse ne fait pas partie de l'Union européenne et suit une politique beaucoup plus libérale que la France en termes de licenciement ou de salaire.

La gouttière centrale de la plaine de Saône. Au centre-est de la région se déploie la plaine de Saône, un grand couloir fluvial mais non navigable fréquenté depuis l'Antiquité (*cf.* tombe et cratère de Vix, commune de Côte-d'Or, un grand vase de bronze datant 510 av. J.-C. et originaire d'ateliers grecs d'Italie du Sud). Il demeure toujours un axe et un nœud majeurs, d'échelle nationale et européenne, qui organise largement la structure régionale. Lieu de convergence hydrographique, cette gouttière portant de vastes plaines, en parties inondables, est un riche terroir. Ce potentiel y explique la grande importance des activités agricoles, alors que chaque retombée abrite un vignoble, celui du Revermont (« vin jaune ») au sud-est et le célébrissime vignoble bourguignon à l'ouest.

Les hauts plateaux bourguignons et le Morvan se déploient au centre-ouest de la région et couvrent une large partie des départements de la Côte-d'Or, de la Saône-et-Loire, de la Nièvre et de l'Yonne. Ils font le lien au nord avec les grands plateaux sédimentaires lorrains et au sud avec le Massif central, dont le Morvan, qui culmine à 901 mètres au Haut-Folin (*cf.* Parc naturel régional du Morvan), est l'avancée la plus septentrionale. Cette écharpe de hautes terres froides constitue une ligne de partage des eaux entre les trois grands bassins hydrographiques du Rhône, de la Loire et de la Seine, qui prend sa source à 446 m au plateau de Langres (Côte-d'Or). Sans être infranchissable, ce seuil bourguignon scinde nettement la nouvelle Région en deux ensembles bien distincts qui se tournent le dos. En position géographique centrale mais excentré par rapport aux grands axes dominants, cet espace est très largement voué à la forêt, à l'agriculture, grandes cultures ou élevage bovin des dépressions périphériques au Morvan (Auxois, Bazois), et fortement marqué par la ruralité. Du fait de ses

très faibles densités (– 20 hab./km²), il est traditionnellement attaché à la « diagonale du vide » qui court des plateaux lorrains au Massif central, alors que ces nombreuses petites villes, autrefois souvent fort industrieuses, sont frappées par la crise (Autun, Clamecy, Le Creusot, Montceau-les-Mines, etc.).

À l'ouest enfin, la moitié de la Nièvre et l'essentiel de l'Yonne, face à la faiblesse de la capitale dijonnaise, sont des espaces largement polarisés par le Val-de-Loire et, plus sûrement encore, par l'Île-de-France. Cette dernière en a drainé depuis des siècles ressources et hommes, tout en y implantant ses capitaux, ses usines lors de la phase de décentralisation industrielle des années 1960-1970 et aujourd'hui ses résidences secondaires.

Héritages historiques et constructions identitaires

Occupé depuis le IIe millénaire avant notre ère, cet espace est réorganisé par l'Empire romain avec la création de villes (Autun, Langres, Besançon) et d'importants d'axes (*cf.* via Agrippa de Lyon, capitale des Gaules, à Cologne) auquel succède un puissant « royaume » burgonde du Ve siècle jusqu'à l'époque carolingienne s'étendant de Langres à Avignon et de Zurich à Nevers. Le Traité de Verdun de 843 rattache la partie occidentale, futur Duché de Bourgogne, à la Francie occidentale alors que la partie orientale, futur Comté de Bourgogne, appartient à la Lotharingie, qui s'étend alors des Flandres à l'Italie. Entre le XIe et le XIIIe siècles, le rayonnement des abbayes de Cluny et Cîteaux appuie la montée en puissance de la « Bourgogne », apanage des rois de France du XIe au XIVe siècles, avec Dijon comme capitale alors qu'à l'est émergent de puissants « comtes de Bourgogne » et des villes autonomes comme Besançon, dotée du statut de ville impériale du Saint-Empire germanique.

L'apogée de la Bourgogne date du XIVe siècle, avec la réunion des deux Bourgogne en 1369 qui permet aux « Grands Ducs d'Occident » de faire émerger une puissance européenne s'étendant de la Flandre au Mâconnais et défiant les rois de France et les empereurs germaniques. Besançon, Dole et Dijon se partagent les administrations et connaissent un siècle d'or (*cf.* création du palais ducal de Dijon en 1365, de la Sainte-Chapelle de Dijon en 1431, de l'Hôtel-Dieu de Beaune en 1443). À la mort de Charles le Téméraire en 1477, la Bourgogne repasse sous le contrôle des rois de France alors que la Franche-Comté redevient terre d'Empire jusqu'au Traité de Nimègue de 1678 où l'Espagne la cède à Louis XIV. Alors que Besançon devient la capitale aux dépens de Dole, la région prospère avec l'amélioration des réseaux routiers (*cf.* axe Paris/Auxerre/Dijon/Dole/Besançon…), le creusement de canaux la désenclavant (canal du Charolais, canal de l'Yonne à la Saône, embryon de canal du Rhône au Rhin) et des constructions de prestige (*cf.* saline de Nicolas Ledoux à Arc-et-Senans).

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.

Au milieu du XIXe siècle, Dijon profite de l'essor du chemin de fer en se retrouvant au point de rencontre de la ligne PLM-Paris/Lyon/Méditerranée et du réseau alsacien, ce qui attire de nombreuses industries (agro-alimentaires, pharmacie, etc.). À l'opposé, Besançon va connaître un destin inverse en étant peu à peu marginalisée : le tracé du chemin de fer favorise Dole, d'où part la principale ligne vers la Suisse, puis l'annexion de l'Alsace-Moselle en 1871 la relègue au rang de marge périphérique jusqu'en 1918. L'équilibre est alors définitivement rompu entre les deux capitales au profit de Dijon. Pour autant, la Franche-Comté garde au début du XXe siècle d'importants atouts industriels (optique à Morez, bois à Mouchard, horlogerie du Jura et montres du Doubs, agro-alimentaire à Lons-le-Saunier, etc.) comme en témoignent en particulier l'essor du groupe Peugeot à Sochaux-Montbéliard et des locomotives à Belfort. En face, la Bourgogne apparaît plus rurale et agricole, malgré quelques bassins charbonniers (Le Creusot, Montbard) où vont se développer de vastes complexes sidérurgiques sous la houlette des Schneider (Le Creusot : 14 000 sal. en 1900). Cette histoire riche et complexe explique des constructions identitaires bien différenciées.

Le Territoire de Belfort : un héritage géopolitique du conflit franco-allemand de 1871

Lors de la défaite de la guerre de 1871 et de l'annexion de l'Alsace-Moselle au IIe Reich allemand, cette portion méridionale du département du Haut Rhin – correspondant géographiquement au seuil de la Porte d'Alsace – demeure sous souveraineté française car très majoritairement francophone et du fait de la résistance de la place fortifiée de Belfort menée par Denfert-Rochereau. Ce territoire désormais officiellement intitulé « arrondissement subsistant du Haut-Rhin » entre 1871 à 1918 ne réintègre pourtant pas le département du Haut-Rhin, redevenu français en 1918, du fait de trajectoires géopolitiques trop différenciées et par souci d'apaisement afin de ne pas raviver de vieilles blessures en Alsace même. Il devient donc en 1922 un nouveau département intitulé le Territoire de Belfort. C'est aujourd'hui à la fois l'un des départements les plus petits de la France métropolitaine (609 km²) et l'un des plus densément peuplés (609 hab./km²).

La nouvelle Région : un choix largement imposé aux multiples enjeux

La fusion des deux Régions ne suffit pas à en faire un ensemble uni et cohérent comme en témoignent le maintien et la juxtaposition à égalité des deux noms anciens dans la nouvelle dénomination. *De facto*, choix largement imposé par Paris, la nouvelle Région se heurte à de nombreux défis.

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit

Un espace de l'entre-deux sans unité interne

Du fait des reliefs et de l'organisation des réseaux, son unité interne est faible et la région est traversée par des tropismes divergents. Si Dijon est en relation directe et assez facile avec Paris ou Lyon, vers l'ouest il faut 2 h 30 pour atteindre Nevers ou Cosne-sur-Loire par la route, 2 heures vers le sud pour rejoindre Mâcon ou Paray-le-Monial et 1 h 30 vers l'est pour rejoindre Pontarlier, Morez ou Montbéliard.

Les liens fonctionnels entre Dijon et Besançon sont très limités : seulement 0,4 % des actifs de chacune des deux aires urbaines vont travailler dans l'autre. Et leurs capacités de polarisation de l'espace régional sont faibles : Sens et Auxerre sont largement tournées vers Paris ; Nevers, Cosne et Clamecy vers la vallée de la Loire ; le Charolais, Mâcon, Louhans, Lons-le-Saunier et Saint-Claude vers le sud et Lyon ; et la région frontalière vers la Suisse. Ainsi, les étudiants de Nevers préfèrent faire leurs études à Clermont-Ferrand plus tôt qu'à Dijon, alors que l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard garde des liens très étroits et de fortes complémentarités économiques avec Mulhouse et l'Alsace (réseaux de sous-traitance, Peugeot, Alstom).

Des villes de trop petite taille et inégalement réparties

La région est aussi handicapée par la relative faiblesse de ses structures urbaines. Alors que ni Dijon, ni Besançon ne sont de véritables métropoles régionales, toute la moitié ouest est sous-encadrée, Sens, Auxerre et Nevers étant en position assez, voire très, périphériques. À l'est de la ligne Dijon-Mâcon, les agglomérations (Vesoul, Belfort, Pontarlier, Dole, Lons, Beaune, Le Creusot, Montceau-les-Mines, etc.) sont plus nombreuses et conservent parfois un certain dynamisme malgré leur taille modeste. Dans cette région de l'entre-deux, dont même les plus grandes villes ne sont que des villes moyennes, le dynamisme démographique des villes-centre demeure médiocre : Dijon stagne alors que Besançon, Chalon-sur-Saône, Dole, Cosne, Auxerre ou Pontarlier régressent.

La nouvelle Région : une cohérence à démontrer

Dans ces conditions, la fusion des deux Régions aboutit à un partage des fonctions régionales. En juin 2016, après moult débats et marchandages, Besançon accueille le bureau de la Présidence de Région, l'hôtel de Région et 17 directions régionales (économie, formation, éducation). En contrepartie, Dijon obtient le siège de la Préfecture de Région, la présence de sessions et de commissions, le centre de tri postal et 12 directions régionales (dont transports, agriculture, culture, sport, recherche et enseignement supérieur). Alors que le Conseil économique et social régional alterne entre les deux sites, dans l'Éducation nationale Besançon dispose du Recteur de Région académique alors que Dijon garde son Recteur. Si sur le plan politique et

des susceptibilités régionales, cette solution bipolaire répond aux craintes de Besançon d'être marginalisée, dans la pratique, le fonctionnement des services de la nouvelle Région risque d'être difficile, voire acrobatique, et surtout coûteux et peu efficient à terme malgré l'entregent de la présidente franc-comtoise de la nouvelle Région, Marie-Guite Dufay (PS). Pour faire face à ces contradictions, les élus placent leurs espoirs dans les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) et dans une nouvelle organisation de « travail en site distant » (TDS).

Les dynamiques démographiques et productives régionales

Les dynamiques démographiques : des trajectoires bien différenciées

Couvrant 47 800 km² et peuplée de 2,8 millions d'habitants (4,4 % pop. métropolitaine), la Bourgogne-Franche-Comté est, avec la Corse, la région où les densités sont les plus faibles (59 hab./km²), une grande partie du territoire faisant partie de la « diagonale du vide » : les territoires dont la densité est inférieure à 10 hab./km² couvrent 20 % de la surface régionale et ne polarisent que 2 % de la population, et ceux d'une densité inférieure à 50 hab./km² couvrent 77 % de la surface mais ne concentrent que 26 % de la population et 13 % des emplois. C'est aussi une de celles où le vieillissement de la population est très marqué (20 % de + 65 ans). Ceci explique le médiocre dynamisme démographique (2008-2013 : + 0,2 %/an), une stagnation due tant au faible solde naturel qu'à un solde migratoire nul, les arrivées compensant à peine les départs.

Un espace régional structuré par une forte opposition est-ouest

Globalement, la Franche-Comté résiste mieux que la Bourgogne et un contraste net apparaît entre les départements les plus dynamiques (Doubs, Côte-d'Or), les départements an stagnation (Jura, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Territoire de Belfort) et ceux en déclin (Yonne, Nièvre). Les plus fortes densités de population et les espaces en croissance sont globalement à l'est d'une ligne Montbéliard/Dijon/Châlon/Mâcon. À l'exception de la zone jurassienne en repli autour de Lons-le-Saunier et Saint-Claude, ce sont les villes du couloir Doubs-Saône et celles proches de la Suisse qui polarisent la croissance démographique en bénéficiant de soldes naturels et migratoires favorables. Les régions rurales isolées de l'ouest, cumulant à l'inverse vieillissement et faible attractivité, sont en déclin.

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.

Polarisation urbaine et poids de la ruralité

16 aires urbaines regroupent 61 % de la population et 67 % des emplois, majoritairement situées sur l'axe Rhin-Rhône où se trouvent les deux villes de plus de 100 000 habitants : Dijon (152 100) et Besançon (116 400). Ces villes et leur couronne périurbaine sont souvent les espaces les plus jeunes et les plus dynamiques. Dans la partie occidentale, excentrée de la zone motrice où le poids de la ruralité est plus considérable, de nombreuses villes, petites ou moyennes (Luxeuil, Gray, Chatillon, Montbard, Autun, Le Creusot, Decize, Nevers, Avallon, Tonnerre), sont en déclin du fait de leurs difficultés économiques et industrielles.

Une périurbanisation qui s'étale

En raison des coûts du foncier, les couronnes des aires urbaines des villes les plus dynamiques (Dijon, Besançon, Beaune, Mâcon, Pontarlier et Sens) sont aujourd'hui plus attractives que les villes-centres et leurs banlieues. Cet étalement accélère le mitage et l'ablation de territoires agricoles et naturels et explique le ralentissement de la croissance des pôles urbains centraux. La saturation des réseaux de transport affecte de nombreuses villes (Dijon, Besançon, Macon, Auxerre, etc.) car la dispersion de l'habitat y rend souvent utopique le développement de transports en commun en zone rurbaine.

Les problématiques d'une population vieillissante : un enjeu pour la Région

Plus on s'éloigne des pôles principaux, plus les soldes naturels comme migratoires deviennent négatifs et plus la population vieillie. Si les plus de 65 ans représentent 20 % de la population régionale, les hauts plateaux bourguignons, le Morvan, la Nièvre et une partie de l'Yonne dépassent les 25 à 30 %. Cette situation pose de difficiles questions d'aménagement, en particulier dans les zones rurales peu denses (zones de montagne du Jura et du Doubs, marges de la Haute-Saône, Morvan, Châtillonais, Puisaye) : accessibilité des services nécessaires à la vie courante, déserts médicaux... On compte sur la solidarité mais aussi sur les nouvelles technologies pour répondre à ces enjeux, un défi difficile à relever dans un contexte de restriction budgétaire des administrations et d'une libéralisation des services (postes, énergie, transports). Face à ces situations, les Conseils départementaux et la Région multiplient les initiatives (ouverture de maisons de santé et aides à l'installation de jeunes médecins...).

Les mutations des systèmes productifs : les enjeux de la modernisation

Avec plus d'un million d'emplois (4 % du total national), le système productif demeure marqué par le poids important des activités agricoles et

industrielles face à la faiblesse, quantitative et surtout qualitative, des services marchands. Malgré un PIB total de 72 milliards d'euros, le PIB par emploi est sensiblement inférieur à la moyenne nationale du fait d'une valeur ajoutée insuffisante et de qualifications souvent médiocres. Malgré un endettement relativement faible et de nombreux efforts de la Région, la Bourgogne-Franche-Comté demeure peu attractive à l'instar de la majorité des régions du nord et de l'est du pays. Elle est en outre pénalisée par la faible notoriété de la Franche-Comté qui, en situation périphérique, peine à faire reconnaître ses atouts, malgré l'adoption d'un Schéma régional de développement économique et la création de pôles de compétitivité.

L'agriculture joue un rôle important avec une surface agricole utile (SAU) couvrant 50 % de son territoire, représentant 4 % des emplois et un chiffre d'affaires annuel de 5 milliards d'euros. Les prairies permanentes et l'élevage, pour la viande ou le lait, occupent une place considérable dans le Doubs et le Jura (race Montbéliard), le sud-ouest (charolais) et une partie de la plaine de la Saône. Pour autant, les grandes cultures (céréales, soja, tournesol…) se déploient largement autour de Dijon, sur les plateaux et dans les grandes vallées en continuité des plaines de Champagne et d'Île-de-France. Si les cultures traditionnelles (moutarde et cassis de Côte-d'Or…) sont en déclin, le bio – encouragé par les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) – est en forte progression (+ 12 000 ha en 2014).

L'importance de la filière bois dans l'économie régionale

Occupant 36 % des surfaces régionales, la forêt joue un rôle important, en particulier en Franche-Comté (45 % de la surface) et dans le Morvan. Majoritairement privée en Bourgogne, publique en Franche-Comté, la forêt est partout en extension (2000-2012 : + 1,5 %). La filière bois qui génère plus de 24 000 emplois, exploite majoritairement des feuillus (chênes et hêtres) qui représentent 70 % des essences, les résineux étant surtout concentrés dans le Jura (épicéas), le Morvan (Douglas) et la retombée méridionale des Vosges (sapins). Avec 4,5 millions de m³/an et 5 000 entreprises, la région vient au 4e rang français. La forêt est aussi un capital valorisé par le tourisme. En complément du Parc régional du Jura et de celui du Morvan, un projet de parc forestier à cheval entre la Côte-d'Or et la Haute-Marne, sur le plateau de Langres, est à l'étude.

Avec 17,3 % des emplois dans l'industrie (France : 12,5 %), la région est l'une de celles dans lesquelles cette activité est la plus importante. Du fait de ses orientations sectorielles et fonctionnelles, elle a été durement frappée par la crise depuis 2008, en particulier les pôles spécialisés comme Gray, Morteau, Vesoul, Autun, Auxerre ou Belfort (*cf.* crise d'Alstom en 2016) où la fermeture d'établissements industriels n'est pas compensée par des créations d'emplois. Le tissu productif régional se caractérise globalement par le poids

des grands établissements de plus de 250 salariés (24 % des emplois), l'importance des grands groupes français et étrangers et l'influence de quelques secteurs moteurs (métallurgie, transport, agro-alimentaire et plastique/caoutchouc : 56 % des emplois) qui alimentent un vaste tissu de petites et moyennes entreprises (PME), en particulier dans la sous-traitance.

Dans les transports et le matériel électrique, le groupe automobile Peugeot joue un rôle majeur dans son bastion historique de Sochaux/Valentigney (2015 : 10 000 sal.) et à Vesoul (3 255 sal.), tout comme Alstom Énergie, racheté par l'Américain General Electric, à Belfort (4 000 sal., turbines, etc.) alors que FTP, une filiale de l'Italien Fiat, à Bourbon-Lancy, emplois 1 400 personnes. La région est aussi fortement spécialisée dans la métallurgie, en particulier en Saône-et-Loire, du fait de puissants héritages historiques remontant parfois au XVIIIe ou XIXe siècle. Loin d'être dépassées, ces activités sont de très hauts niveaux technologiques et s'adressent aux marchés mondiaux comme Arcelor-Mittal au Creusot (850 sal.), le groupe Areva à Chalon-sur-Saône (960 sal., cuves et équipements pour les centrales nucléaires) ou encore Vallourec Bearing Tubes à Montbard (300 sal.). La filière plasturgie (*cf.* Smoby Toys : 450 sal. à Arinthod) est une des grandes spécialités historiques de la Franche-Comté (Saint-Claude, Besançon ou Montbéliard) où de nombreuses PME produisent en sous-traitance pour les groupes internationaux des pièces techniques élaborées. Enfin, les secteurs de la chimie-pharmacie (groupes Urgo et Solvay à Dijon), du caoutchouc (Michelin à Blanzy avec 1 200 sal. ; Pneu Laurent à Avallon : 599 sal.) ou d'équipements électriques (groupe Seb à Selongey-Dijon) viennent en complément.

Face au poids historique des grands groupes d'envergure mondiale dans le couloir industriel franc-comtois Belfort/Montbéliard et dans le couloir Saône/Rhône (Mâcon/Châlon-sur-Saône), le tissu industriel se diversifie et se densifie dans les centres urbains – Dijon, Besançon, Beaune – dynamisés par le développement de pôles d'excellence. Ce dynamisme contraste fortement avec un système périphérique, peu qualifié et dominé (Yonne, Nièvre) qui révèle de fortes fragilités quand il est dépendant de centres de décision extérieurs à la région.

À l'opposé, la faiblesse des services marchands constitue un réel handicap structurel. Avec 39,5 % des emplois régionaux, ce secteur est sous-représenté (France : 47,6 %) et surtout sous-qualifié. Polarisés par Dijon, Chalon-sur-Saône et Besançon, les effectifs de cadres sont en effet sensiblement inférieurs (14 %) à la moyenne nationale (19 %). À l'opposé, les services non marchands (33 %) se rapprochent de la moyenne nationale (31 %), le poids des administrations publiques et des services de santé jouant un rôle important dans certaines petites villes (*cf.* Charolles, Paray-le-Monial, etc.) et bien sûr dans les deux capitales régionales que sont Dijon (32 %) et Besançon (37 %).

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.

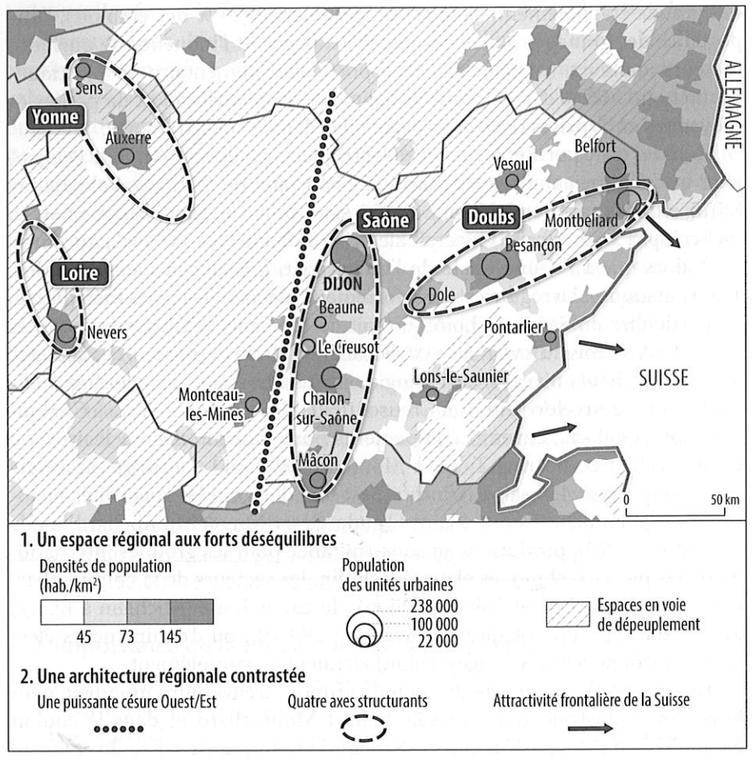

Figure 4.1 La nouvelle Bourgogne-Franche-Comté

De nouveaux leviers d'action : innovation, tourisme, transports

Face à certaines difficultés, l'économie régionale est à la recherche de nouveaux leviers d'action pour lesquels les collectivités territoriales, dont la Région, sont fortement mobilisées.

Innovation : pôles de compétitivité, pôles universitaires et recherche

Grâce à son savoir-faire industriel, la Région porte beaucoup d'espoirs sur les pôles de compétitivité qui ont été développés parmi les filières d'excellence existantes, en particulier à Dijon qui renforce ainsi sa position de capitale régionale. Elle abrite l'ARIA (pôle agro-alimentaire) qui réunit 120 entreprises

représentant 75 % des salariés du secteur. Le technopôle Vitagora, spécialisé dans l'alimentation, a décroché en février 2016 un label d'excellence partagé par 14 autres pôles français et 50 clusters européens tandis que le technopole AgrOnov s'intéresse aux productions agricoles et viticoles. On trouve en outre un pôle de « microtechniques » à Besançon, un pôle « Véhicules du futur », en collaboration avec l'Alsace, à Sochaux-Montbéliard et un pôle « Plastipolis », en collaboration avec Rhône-Alpes dont le siège est à Oyonnax. De même, l'industrie nucléaire a de solides assises en Bourgogne, grâce à la présence de chaudronneries industrielles (Le Creusot) qui lui ont valu dès 2005 d'être considérée comme l'un des 71 pôles de compétitivité français. Le « PNB », (Pôle nucléaire bourguignon), basé à Chalon-sur-Saône, est le seul pôle en France dédié au nucléaire civil : il regroupe 200 acteurs (acteurs publics, chercheurs, entrepreneurs…) dont les objectifs sont de favoriser l'innovation et de développer des formations en accroissant la synergie et les coopérations entre les membres.

Créée le 1er avril 2015 par fusion administrative, l'Université Bourgogne-Franche-Comté (UBFC) accueille 56 000 étudiants répartis sur 22 sites. Elle regroupe l'Université de Bourgogne (Dijon), l'Université de Franche-Comté (Besançon), l'Université de technologie de Belfort-Montbéliard, l'École nationale supérieure de mécanique et des microtechniques de Besançon, AgroSup Dijon et l'ESC (École supérieure de commerce) de Dijon en attendant l'arrivée de l'ENSAM (Arts et Métiers, grande école d'ingénieurs) de Cluny. L'objectif de ce regroupement, outre la mutualisation du personnel et des moyens, est l'organisation de recherches et de travaux en commun et la mise en place de formations transversales. L'idée est d'accroître la visibilité nationale et internationale de la Région et d'attirer des étudiants à l'échelle nationale et internationale.

Des activités culturelles et touristiques valorisant un très riche patrimoine

Disposant de nombreux atouts touristiques, la Région cherche à promouvoir le tourisme comme en témoigne en 2015 le regroupement des huit Offices départementaux du tourisme en un seul organisme doté de deux sièges, à Dijon et à Besançon. L'objectif est de diversifier la filière et de valoriser le patrimoine, le tourisme urbain, le tourisme d'affaire, l'œnotourisme et le tourisme vert. Le secteur touristique, très dynamique, représente en effet 4 milliards d'euros par an, 42 000 emplois et 5,7 % du PIB régional. Son offre est particulièrement variée.

Le « tourisme blanc » – avec 20 domaines skiables en Franche-Comté (stations des Rousses et de Métabief) – attire des Suisses, des Belges et surtout des familles. Le thermalisme a un important potentiel de développement avec une clientèle de seniors en progression grâce aux stations de Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône), Bourbon-Lancy (Saône-et-Loire), Salins-les-Bains

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.

et Lons-le Saunier (Jura), et Saint-Honoré les Bains (Nièvre). Le tourisme vert et la montée des courts séjours favorisent la découverte des Parcs naturels régionaux (Morvan, Haut-Jura), des 1 000 canaux (nouvelle vocation dans les croisières). Neuf des « plus beaux villages de France » labellisés sont dans la région : Vézelay et Noyers-sur-Serein (Yonne), Châteauneuf-en-Auxois et Flavigny-sur-Ozerain (Côte-d'Or), Semur-en-Brionnais (Saône-et-Loire), Baume-les-Messieurs et Château-Châlon (Jura), Lods (Doubs) et Pesmes (Haute-Saône). Les dinosaures ont laissé leurs empreintes à Loulle dans le Jura et de l'époque antique restent le Cratère de Vix (musée), l'oppidum de Bibracte, les ruines romaines d'Autun et de Villards d'Héria ; des héritages mis en scène à l'archéodrome de Beaune ou au Museo Parc d'Alésia.

Outre un remarquable patrimoine de 60 édifices romans (Vézelay, Autun, Nevers, Tournus, Paray le Monial, Chissey-sur-Loue, Dole etc.), les restes des grandes abbayes de Cluny et Cîteaux, de Fontenay (Clairvaux) et de Baume-les-Messieurs (pré-clunisienne) sont autant de sites incontournables. Les Grands Ducs d'Occident ont laissé des témoignages considérables comme le puits de Moïse à Dijon, où se trouvent aussi Sainte-Bénigne, le Palais ducal et ses collections ou encore à Beaune, les Hospices de Jean Rollin de réputation mondiale. Ils contribuent – tout comme la Saline d'Arc et Senans de Nicolas Ledoux ou la grande saline de Salins-les-Bains – à rappeler la richesse de la région et beaucoup sont inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO, ainsi que les « climats » (vignobles) de Bourgogne.

Des réseaux de transport en devenir

Si le projet RTE (Réseau de transport européen) aboutit, la Bourgogne sera au centre d'une « Voie ferrée Centre-Europe-Atlantique » reliant la façade Atlantique à l'axe rhénan, un projet qui figure dans le contrat de plan État-Région signé entre les deux interlocuteurs pour la période 2015-2020. À l'échelle régionale, la Région, dont c'est une des compétences majeures, envisage un équipement satellitaire de communication, une modernisation des liaisons autour du Creusot, une électrification de la ligne ferroviaire Nevers-Chagny pour améliorer l'offre TGV ainsi que des arrêts supplémentaires des TGV à Dijon, Besançon et Belfort.

Dans l'avenir, la Région étudie la construction d'une ligne LGV autour de Dijon où, pour le moment, les TGV se croisent au ralenti ou s'immobilisent, une nouvelle desserte autoroutière de l'ouest, une amélioration des réseaux du Jura et de Haute-Saône et une relance du projet fluvial Rhin-Rhône. Si la majorité des projets en cours ne cherchent qu'à fluidifier le trafic et à accélérer le transit national et international, le développement des communications intra-régionales transversales demeure un vrai défi.

Les mutations de l'architecture territoriale régionale

Dominant la région sur le plan démographique, économique et administratif, les deux capitales régionales – Besançon et Dijon – sont désormais contraintes de se partager la gouvernance d'un même espace. Dépourvues de centralité, elles vont devoir se répartir les tâches et changer d'échelle d'action dans un contexte de rigueur budgétaire. Îlots dynamiques dans un espace régional en stagnation, leur priorité ne sera cependant pas tant la réduction des disparités que la réforme va inexorablement creuser, que la relance de la Région *via* le renforcement de leurs fonctions métropolitaines.

Le partage des fonctions régionales, qui conforte leur place de leader, leur permet de revendiquer un rôle plus important sur la scène régionale, voire – pourquoi pas – nationale et européenne, mais au détriment probable des problématiques locales et des vœux d'équilibres formulés par les petites villes et les espaces ruraux qui les entourent.

Un système bipolaire concurrent : Dijon/Besançon

Villes-centres et dynamiques périphériques

Dijon et Besançon sont à la tête d'un réseau de 16 aires urbaines qui regroupent 61 % de la population et 67 % des emplois. Pour autant, les deux agglomérations ne polarisent encore que 15 % de la population régionale et 30 % des emplois. Cependant, dans un espace régional en difficulté, elles apparaissent comme deux grands pôles moteurs : elles captent 30 % à la croissance démographique régionale et, surtout, 63 % des créations d'emplois des quinze dernières années, 36 % pour la zone d'emplois de Dijon et 27 % pour celle de Besançon.

À l'échelle locale, cette croissance ressort plus des zones périphériques que des villes-centres à cause des coûts du foncier et de l'extension géographique de la périurbanisation. Dans l'aire urbaine de Besançon, l'essentiel de la croissance bénéficie aux espaces périphériques, la ville-centre de Besançon perdant des habitants et tombant à 47 % de la population de son aire urbaine. L'aire urbaine de Dijon suit à peu près la même évolution, la ville-centre ne concentrant plus que 40 % de la population de son aire urbaine. Les dynamiques de peuplement des deux aires montrent donc une tendance à l'éloignement du centre-ville. Si Dijon – dont le développement est concentrique – connaît un fort développement urbain à l'est (Chevigny-Saint-Sauveur et Saint-Apollinaire), l'ouest (Chenôve, Plombières-lès-Dijon et Corcelles-les-Monts) a perdu des habitants. À Besançon, où les contraintes de relief et de l'hydrographie ne permettent pas une évolution

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.

sur un modèle auréolaire et dont un quart de la surface est occupée par la forêt de Chailluz, la croissance est orientée vers l'ouest aux abords de l'autoroute A6. Dans ce contexte, relancer les villes-centres et limiter la périurbanisation sont un des principaux objectifs affichés par la nouvelle Région au nom du développement durable d'une part, du besoin de « métropolisation » d'autre part.

Tableau 4.1 Structures comparées des villes et aires urbaines de Dijon et Besançon

	Besançon ville	Dijon ville	Besançon aire urbaine	Dijon aire urbaine
Population 2013	116 952	153 003	248 899	380 236
Population 2008	117 599	151 576	243 363	271 798
Taux annuels de croissance 2013-2008	– 0,11 %	+ 0,19 %	+ 0,45 %	+ 0,45 %
due au solde naturel	+ 0,60 %	+ 0,41 %	+ 0,46 %	+ 0,41 %
due au solde migratoire	– 0,71 %	– 0,23 %	– 0,01 %	+ 0,04 %
% des moins de 19 ans	21 %	18 %	25,3 %	24 %
% des plus de 65 ans	14 %	15 %	15,6 %	16,3 %
Actifs dans l'industrie	10 %	7,5 %	13,1 %	12 %
Actifs dans les services	86,5 %	87,3 %	79,8 %	78,8 %
Actifs dans les fonctions métropolitaines	NS	NS	22,3 %	24,9 %

Source : INSEE, 2016.

Des « métropoles » régionales en concurrence

Avec 380 236 habitants, l'aire urbaine dijonnaise vient au 1er rang régional en terme de population et est de 50 % plus peuplée que celle de Besançon. Les migrations journalières domicile-travail sont nombreuses avec Beaune, Chalon-sur-Saône et Dole, mais aussi avec Paris et Lyon. 79 % de ses 165 230 actifs travaillent dans les services et 25 % dans des fonctions métropolitaines. Les services publics y jouent un rôle majeur et contribuent largement à son rayonnement régional, avec cinq gros employeurs (Hôpital, SNCF, Région, Département et Commune). Avec 12 % des emplois, l'industrie est cependant présente (Jtekt et Cermex dans l'équipement automobile, Seb, Urgo). La présence de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône est liée à sa situation de carrefour.

Pour autant, son rayonnement régional et national est limité du fait de la relative faiblesse qualitative de son offre de formation supérieure et de services haut de gamme (finance, audit, conseil…), un réel handicap pour son statut métropolitain face à la puissance de la polarisation francilienne et lyonnaise.

Si Besançon revendique elle aussi un statut de « métropole », en s'appuyant pour cela sur les analyses de la DATAR ou de l'INSEE, c'est à condition de lui adjoindre Pontarlier, Lons-le-Saunier, Dole et Vesoul pour constituer un vaste bassin interdépartemental de plus de 350 000 habitants. Ce seuil minimum pour revendiquer un statut de « métropole », s'il comporte une part de vérité, peine cependant à s'affirmer dans la pratique. Comme à Dijon, 80 % des emplois ressortent aux activités de services, en particulier publics et non marchands, et 22,3 % aux fonctions métropolitaines. L'industrie occupe 14 % des actifs grâce à la présence de quelques firmes comme Parkaon, Bourgeois ou Maty. Son université demeure d'un rayonnement limité et est concurrencée par Dijon, Paris ou Lyon.

Dijon est de fait une capitale régionale incontestée en raison à la fois de son passé historique et de sa situation de carrefour au centre d'une étoile ferroviaire nationale depuis le XIXe siècle, et de sa position géographique centrale dans la nouvelle Région. Elle doit cependant en partager la direction avec Besançon, ville de la présidente du Conseil régional en 2016, Marie-Guite Dufay, bien que la ville soit nettement plus excentrée. Ce compromis est-il durable ? L'avenir le dira.

Des liens limités entre les deux « métropoles »

Dans une région aux structures relativement cloisonnées, la géographie et les difficultés de déplacement limitent les mobilités journalières. Si Besançon et Dijon polarisent une partie de leur espace régional et sont traversées par des flux nationaux et internationaux, elles ont des échanges très limités entre elles. Pourtant connectées par un axe autoroutier bien qu'indirect, un réseau de TER cadencé et un TGV jusqu'à la gare excentrée de Besançon, il faut pour relier ces villes, pourtant relativement proches, une heure en voiture et 43 minutes au mieux en train.

Malgré cette proximité, moins de 0,5 % des actifs résidant dans l'une travaillent dans l'autre aire urbaine. Même les échanges d'étudiants entre les deux villes sont limités (250 étudiants en 5 ans). Il en est de même pour les entreprises : les « sièges dijonnais » de banques ou d'assurances ne contrôlent que 1 300 emplois dans l'aire urbaine de Besançon, et les « sièges bisontins » en assurent seulement 300 à Dijon.

Malgré quelques expérimentations communes comme le pôle Vitagora ou l'Université Bourgogne-Franche-Comté, le rapprochement semble largement artificiel. Un des grands défis de la nouvelle construction régionale sera pourtant de renforcer le processus de métropolisation de la région, seul moyen pour atteindre un seuil critique permettant d'être prise au sérieux et de développer des partenariats nationaux et européens permettant d'insuffler une dynamique économique dont les retombées lui seraient profitables.

Encore faut-il que les deux villes s'entendent et que la polarisation de la gouvernance par les deux anciens chefs-lieux ne soit pas contestée par les autres villes se considérant comme menacées et par les zones rurales se sentant marginalisées.

Les espaces régionaux dynamiques et en déclin

L'espace régional juxtapose de forts contrastes économiques, sociaux et démographiques : alors que 45 % de l'espace régional est en déclin démographique, la moitié de la croissance démographique des dernières années se concentre sur seulement 8,5 % du territoire.

Au-delà des deux pôles de Dijon et Besançon, les espaces les plus dynamiques se trouvent sur l'axe Rhin-Rhône et le long de la frontière suisse et se structurent autour de trois grands sous-ensembles : Montbéliard et Belfort sur le Porte de Bourgogne, l'axe Besançon-Dole-Pontarlier en Franche-Comté et l'axe Dijon-Beaune-Châlon-Mâcon en Bourgogne. Ce sont les territoires les plus densément peuplés, les plus jeunes et les plus dynamiques, ceux où les revenus sont les plus élevés. Au nord-ouest, l'isolat Auxerre-Sens, plus fragile et en position excentrée, est directement dans l'aire d'influence francilienne ; au sud, Mâcon, Tournus et Louhans – très dynamiques – sont portées par l'attraction lyonnaise.

Le vignoble bourguignon, un atout majeur

L'exposition variable des coteaux qui bordent la plaine de la Saône, s'étalant le long d'un mince ruban courant de Dijon au sud de Beaune, a donné naissance aux « 1 000 climats » de Bourgogne : « ces parcelles de vigne, soigneusement délimitées et nommées depuis des siècles, qui possèdent leur histoire et bénéficient de conditions géologiques et climatiques particulières » comme le souligne les argumentaires mobilisés pour obtenir l'inscription en 2015 des climats sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Les noms font rêver les amateurs de grands crus : Chambertin, Romanée-Conti, Clos-Vougeot, Montrachet, Corton et autres Musigny. Cependant, même si les vignes ne couvrent qu'1 % de la surface régionale, elles portent la réputation internationale de la Bourgogne et occupent 3 400 exploitants. En face, le vignoble jurassien – de Saint-Amour à Salins-les-Bains, qui cultive cinq cépages, surtout blancs – occupe un marché de niche (Vin Jaune, vin d'Arbois), mais dégage tout même 20 % de la valeur ajoutée agricole francontoise pour seulement 1,6 % de la SAU.

Mais il est bien moins connu que l'emblématique production bourguignonne. Avec environ 200 millions de bouteilles par an, la filière assure 45 200 emplois et 1,2 milliard d'euros de chiffre d'affaires, dont la moitié à l'étranger, soit 8 % de la valeur des exportations de Bourgogne. On trouve la majorité des 33 grands crus classés dans le couloir magique Dijon/Beaune, où voisinent les Romanée-Conti, Corton-Charlemagne, Montrachet, Chambertin, soit un tiers du vignoble bourguignon et 40 % des vins rouges. Une fierté régionale et nationale qui explique que le rachat des 550 hectares en Côte-de-Nuits du château de Gevrey-Chambertin par des Chinois en 2012 pour 8 millions d'euros ait frôlé le psychodrame.

Toucher au « Climat » de Bourgogne, c'est-à-dire au terroir viticole qui associe parcelle, cépage et savoir-faire, c'est toucher à l'âme même du territoire et de l'identité régionale.

À l'opposé, presque la moitié de l'espace régional est en difficulté économique ou en déclin démographique. Au-delà du sud du Jura (Moré, Saint-Claude), on trouve les plateaux de la Haute-Saône (Vesoul, Gray) et les hautes terres des plateaux bourguignons, du Morvan et du Massif central (Châtillon, Autun, Nevers, Decize, etc.). Ces zones – fortement rurales et agricoles, peu denses et démographiquement fragiles – cumulent de nombreux handicaps : faible attractivité et migration des jeunes, fort vieillissement, sous-activité et fort taux de chômage, faibles qualifications, relatif isolement à l'écart des grands axes… Le maintien des services publics, la diversification et le renforcement des bases économiques, la refonte des structures administratives (communautés de communes, intercommunalités, pays… pour gérer les ressources en eau potable et l'assainissement, les problématiques d'énergie et de déplacements, la collecte des déchets, le développement économique…) sont autant d'enjeux d'avenir.

En conclusion, la réforme régionale et la constitution de la Région Bourgogne-Franche-Comté ont suscité à la fois beaucoup de débats et d'interrogations, parfois d'espoirs. Si l'histoire et la géographie apportent un certain nombre d'arguments à la fusion des deux anciennes Régions, d'autres vont en sens inverse. Quoi qu'il en soit, depuis 2016, ces deux territoires doivent dorénavant se construire un avenir commun. Mais avec quels moyens, pour répondre à quels défis et dans quelle perspective ? Si la nouvelle Région bénéficie d'une certaine douceur de vivre, d'un riche patrimoine, d'une industrie et d'une agriculture souvent actives et performantes, de pôles d'excellence tournés vers l'avenir et d'une bonne image de marque en France comme à l'étranger, cette fusion demeure un deuxième choix largement imposé de l'extérieur. Il reste à la nouvelle Région à refonder son identité, à clarifier ses projets et à trouver en elle-même les ressources nécessaires à son développement afin d'affirmer sa centralité dans le centre-grand-est français auquel elle appartient.

© Armand Colin – Toute reproduction non autorisée est un délit.