

## PÔLE MÉTROPOLITAIN CENTRE FRANCHE-COMTÉ : UN RÉSEAU DE COOPÉRATIONS TERRITORIALES COMPLÉMENTAIRES

**Le pôle métropolitain Centre Franche-Comté est un territoire de projet construit en réseau autour de cinq agglomérations : Besançon, Dole, Vesoul, Lons-le-Saunier et Pontarlier.**

**La communauté d'agglomération de Besançon en est le cœur.**

**Le pôle dispose d'espaces ouverts sur l'extérieur, notamment sur la Suisse, à l'est, et sur les aires urbaines de Dijon et du Val de Saône, à l'ouest. Ces relations lui confèrent un rôle de carrefour au sein d'une large partie Est de la France. Le pôle Centre Franche-Comté constitue même un des piliers d'un espace économique cohérent, bordé par l'espace rhénan et le nord de Rhône-Alpes, et qui s'étend en France sur une grande partie des régions Bourgogne et Franche-Comté. Quelle que soit l'échelle géographique à laquelle on se situe, le Centre Franche-Comté conserve la même organisation en réseau et vient confirmer la logique de construction de ce pôle métropolitain.**

Les cinq agglomérations assurant la gouvernance du pôle métropolitain Centre Franche-Comté représentent 320 000 habitants dont 177 000 dans la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB). Ces cinq agglomérations assurent un effet d'entraînement sur l'ensemble de la partie centrale de la Franche-Comté. Leur mise en réseau, amenant à prendre en considération leurs aires d'influence et l'espace interstitiel, crée une aire d'étude comptant au total près

de 600 000 habitants et 260 000 emplois. La présente étude prend en compte l'ensemble de cet espace, et pas seulement les territoires membres du pôle.

Le projet métropolitain du Centre Franche-Comté se fonde sur un modèle coopératif d'aménagement durable du territoire, offrant des possibilités innovantes de conditions de vie et d'activité pour ses habitants. Il vise ainsi à développer l'attractivité, aussi bien économique que résidentielle,

du territoire. En ce sens, il se distingue des pôles métropolitains établis sur des masses de population nettement plus élevées, orientés de manière plus exclusive sur leur pouvoir de rayonnement national ou international: le Sillon Lorrain (600 000 hab.) ; le pôle métropolitain Strasbourg Mulhouse (730 000 habitants) ; le G4 regroupant Lyon, Saint-Etienne, Vienne et Bourgoin totalisant 2 000 000 habitants ; le Sillon Alpin (1 000 000 d'hab.)...

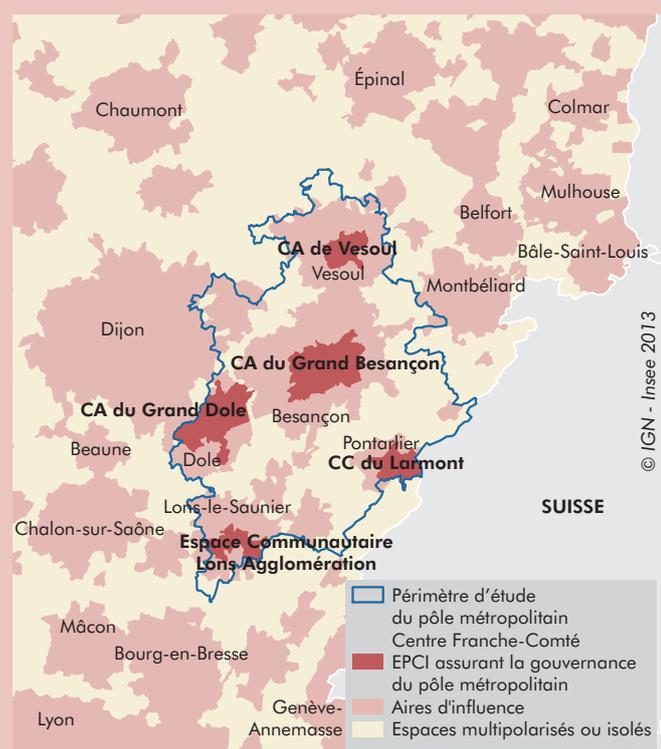
## Pourquoi la création du pôle métropolitain Centre Franche-Comté ?

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales crée un nouveau type de syndicat mixte, le pôle métropolitain, qui regroupe des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un des EPCI doit compter plus de 150 000 habitants.

L'objectif d'un pôle métropolitain est de fédérer des territoires pour améliorer leur attractivité et leur compétitivité et pour promouvoir un développement durable de l'espace de coopération ainsi créé. Ses actions métropolitaines concernent plusieurs domaines : le développement économique et touristique, la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, la culture, l'aménagement de l'espace et le développement des infrastructures et des services de transports à l'échelle métropolitaine.

Réunissant les agglomérations de Besançon, Dole, Vesoul, Lons-le-Saunier et Pontarlier, le pôle métropolitain Centre Franche-Comté fonde son projet territorial sur sa géographie cohérente issue d'un patrimoine culturel et paysager commun, sa proximité avec la Suisse, son économie (microtechniques, bois, agroalimentaire, énergie, technologies du développement durable, tourisme, logistique des véhicules, biomédical...), et la mise en œuvre d'une dynamique collaborative. Le Centre Franche-Comté mise sur une approche qualitative de développement territorial. Ce choix est ancré, entre autres, sur le déploiement du numérique et sa valorisation dans des applications nouvelles : services aux personnes, santé, formes de travail innovantes, mobilité, tourisme... Après l'arrêté du préfet portant sa création en juillet 2012, le pôle Centre Franche-Comté se met en place pour ainsi relever le défi d'un modèle original d'aménagement du territoire et de développement de son économie productive et résidentielle.

### Communauté d'agglomération du Grand Besançon



## Le Centre Franche-Comté : sept zones d'échanges préférentiels en réseau

Les déplacements quotidiens d'actifs entre leur domicile et leur lieu de travail mettent à jour des flux préférentiels, c'est-à-dire des échanges d'actifs intenses entre communes. Ces déplacements constituent un réseau structurant pour le territoire : ils reviennent à définir des bassins d'emploi à l'intérieur du périmètre d'étude du pôle métropolitain. Ils permettent in fine de découper le pôle métropolitain Centre Franche-Comté en sept zones d'échanges préférentiels polarisés par une ou plusieurs communes : Besançon, Vesoul, Champagnole-Poligny-Arbois-Salins-les-Bains, Pontarlier, Lons-le-Saunier, Gray et Dole.

Les réseaux identifiés au sein du Centre Franche-Comté au travers des déplacements quotidiens d'actifs font apparaître un pôle métropolitain cohérent dans sa composition par la présence d'un nœud principal, Besançon, qui rayonne globalement sur l'ensemble du territoire et même au-delà. Ce nœud principal s'appuie sur des pôles secondaires (Dole, Gray et Champagnole) qui prennent le relais en matière de structuration du territoire et de rayonnement au-delà de ses frontières.

La distance relativement importante qui sépare Lons-le-Saunier de Besançon (environ 80 km) explique la quasi absence de réseau direct entre les deux zones centrées sur ces communes. L'espace centré autour de Lons-le-Saunier n'en est pas pour autant isolé. Ses liens avec les sous-espaces de Champagnole et de Dole font partie intégrante

du système de réseaux interne au pôle métropolitain.

Le Centre Franche-Comté se caractérise ainsi par un réseau principal construit en étoile autour de Besançon et par un réseau secondaire, intégré au réseau principal, structurant la partie sud-ouest du pôle.

## Le Centre Franche-Comté ouvert à l'est vers la Suisse, à l'ouest vers Dijon et Paris

Le système de réseaux décrit ci-dessus ne prend en compte que les déplacements domicile-travail effectués à l'intérieur du pôle métropolitain. Le Centre Franche-Comté entretient également des liens avec l'extérieur, en particulier avec la Suisse et avec des territoires correspondant aux plus grandes aires urbaines nationales (supérieures à 200 000 habitants).

Les échanges d'actifs entre le Centre Franche-Comté et ces pôles d'emploi de premier ordre révèlent un déséquilibre mettant en évidence la fonction résidentielle du Centre Franche-Comté. En effet, le pôle métropolitain enregistre 15 800 sorties quotidiennes d'actifs pour 3 200 entrées, soit environ cinq fois plus de sortants que d'entrants. Les 15 800 sorties se répartissent en 5 destinations principales : la Suisse (10 400), les aires d'influence de Dijon (2 900), de Paris (1 100), de Lyon (350), et de Mulhouse (150). Les 3 200 entrants proviennent essentiellement de l'aire de Dijon (1 800), de Paris (350), de Lyon (200), de Nancy (100) et de Metz (100). Montbéliard et Belfort sont deux aires urbaines distinctes ayant chacune des populations inférieures à 200 000 habitants. En les agrégeant, le Centre

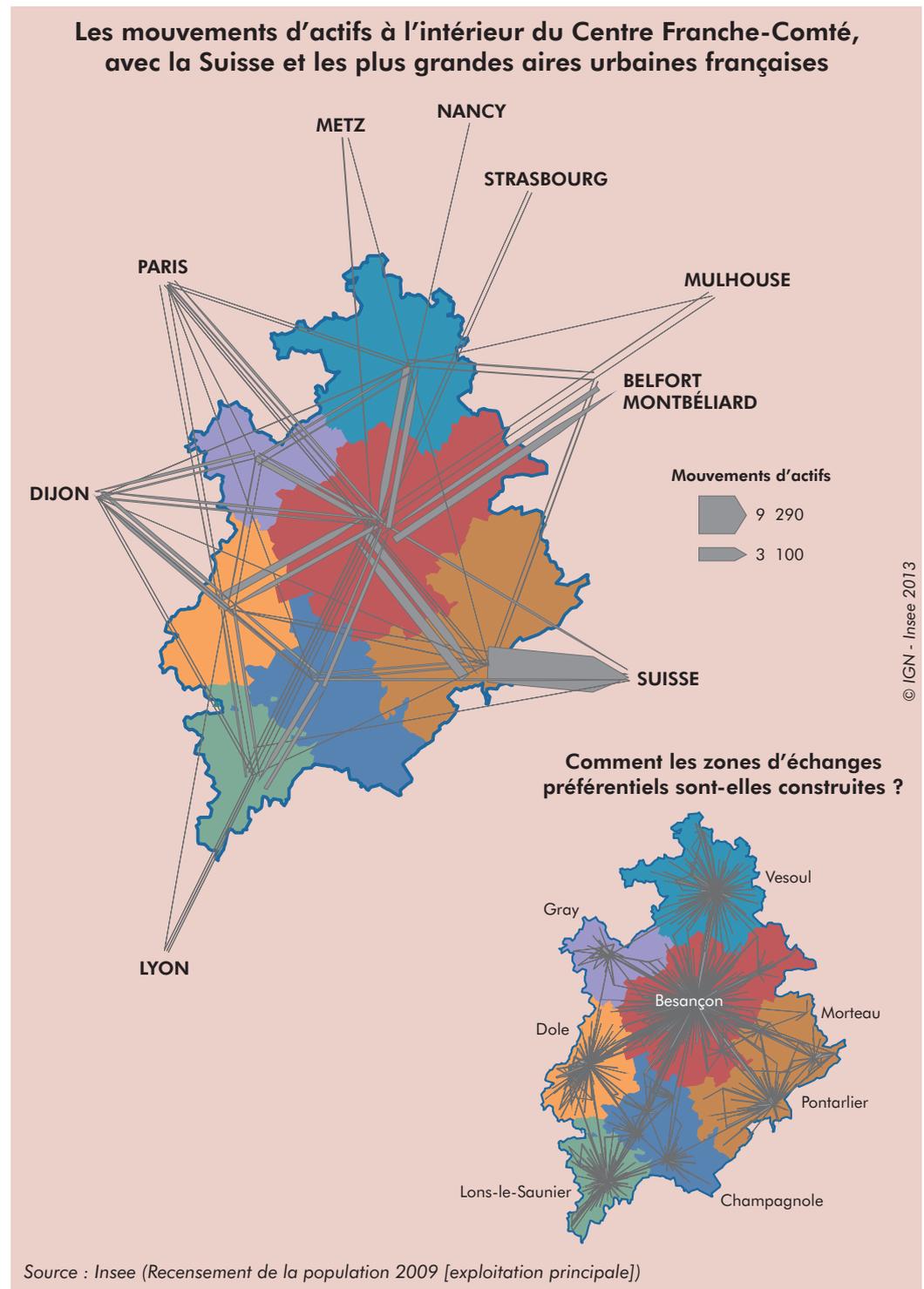
Franche-Comté enregistre 300 sorties quotidiennes d'actifs vers le nord Franche-Comté pour 140 entrées.

Les déplacements des frontaliers expliquent pour plus de 80 % le déficit d'actifs enregistré au jeu des entrées et sorties. Si l'on excepte ces flux frontaliers, le déficit est de 2 200 actifs occupés avec les grandes aires urbaines nationales. Le Centre Franche-Comté est ainsi environné de grands pôles d'emploi à forte attractivité productive. Dans ce contexte, l'enjeu pour le pôle métropolitain est de renforcer son tissu productif tout en valorisant sa fonction économique résidentielle.

### La partie centrale du pôle métropolitain est la plus en interaction avec l'extérieur

Les échanges d'actifs avec l'extérieur (par zones d'échanges préférentiels) contribuent à la définition des rôles que peuvent jouer les sept sous-espaces identifiés. Le Centre Franche-Comté dispose de deux sous-espaces ouverts vers la Suisse. La zone centrée sur Pontarlier, intégrant également Morteau et ses environs, concentre la majorité des sortants (9 300). Au regard de sa taille, celle centrée sur Champagnole envoie également beaucoup d'actifs (500), presque autant que le sous-espace polarisé par Besançon.

La centralité de Besançon au sein du pôle métropolitain se confirme par l'éventail de ses échanges d'actifs avec les grandes aires urbaines françaises. Outre les 500 actifs déclarant aller travailler quotidiennement en Suisse, 550 actifs résidant à Besançon et sa périphérie vont exercer leur profession dans l'aire d'influence de Paris pendant que 200 effectuent



le trajet inverse. Les échanges avec l'aire de Lyon sont plus équilibrés et se situent à une échelle plus faible (130 sortants pour 100 entrants). C'est avec l'aire d'influence de Dijon, voisine, que la zone de Besançon échange des actifs de manière la plus intense (520 sortants pour 420 entrants).

Cette ouverture de Besançon sur Dijon et sa périphérie n'est pas la seule du Centre Franche-Comté. Les échanges entre les espaces centrés sur Dole et Gray avec l'aire d'influence de Dijon sont également nombreux. Pendant que 1 450 actifs résidant à Dole et ses environs rejoignent quotidiennement l'aire urbaine

de Dijon pour exercer leur profession, environ 800 effectuent le trajet inverse. Comparativement à la taille de sa population, la zone de Gray est également ouverte de ce point de vue. Ses liens avec Dijon en font l'un des territoires du pôle métropolitain non seulement les plus émetteurs (650 sortants), mais aussi les

plus récepteurs d'actifs (370 entrants) vis-à-vis des plus grandes aires urbaines françaises. Respectivement situés au nord et au sud, Vesoul et Lons-le-Saunier sont moins en interaction avec l'extérieur du pôle.

### Le Centre Franche-Comté fait partie intégrante d'un espace de relations plus vaste

Inscrit dans une large partie Est de la France, le Centre Franche-Comté tisse des liens particuliers avec les territoires qui l'entourent, à l'ouest avec les aires urbaines de Dijon et de la vallée de la Saône, à l'est avec la Suisse et l'aire urbaine de Montbéliard.

Le pôle métropolitain constitue ainsi l'un des principaux nœuds d'un vaste réseau de relations interurbaines débordant

des frontières régionales. En France, bordé au nord par les grands pôles économiques de Strasbourg, Nancy, Mulhouse et au sud par celui de Lyon, cet espace opère une jonction est-ouest entre la Suisse occidentale et la partie est de la Bourgogne. Il forme un ensemble socio-économique de taille importante dans cette zone frontière au cœur de l'Europe. Il possède une forte dimension stratégique en matière d'aménagement du territoire. Dans cet espace pouvant davantage se positionner sur les fonctions métropolitaines, le principal atout du Centre Franche-Comté réside dans la grande diversité de ses connexions, notamment vers la Suisse.

Cet espace forme un réel réseau économique entre l'espace rhénan et le nord de Rhône-Alpes. En effet, au-delà des déplacements domicile-travail

agréant plus naturellement des territoires géographiquement proches, d'autres liens économiques, notamment les relations entre les établissements et leur siège ou encore les transferts d'établissements, structurent cet espace. Il est d'autant plus cohérent qu'il est l'un des seuls dans cette large partie Est de la France à demeurer pratiquement inchangé quel que soit le flux étudié.

Sous l'angle des déplacements domicile-travail, l'aire urbaine de Dijon assure un rôle moteur au sein de cet espace interurbain élargi. La pondération du nombre de connexions par les volumes échangés la positionne comme nœud majeur du réseau. En revanche, si l'on considère uniquement les flux les plus importants, l'aire d'influence de Besançon est celle qui possède le plus grand nombre de liens au

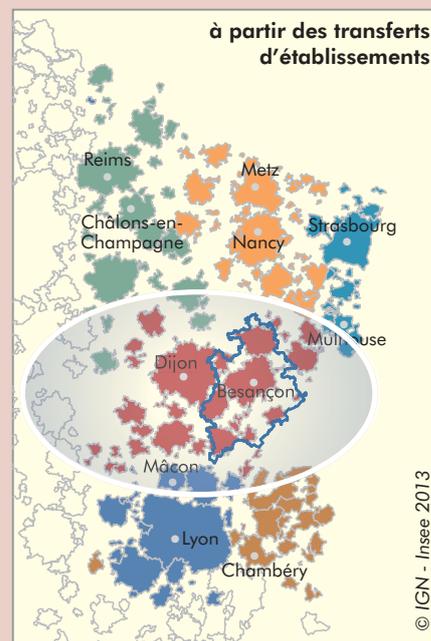
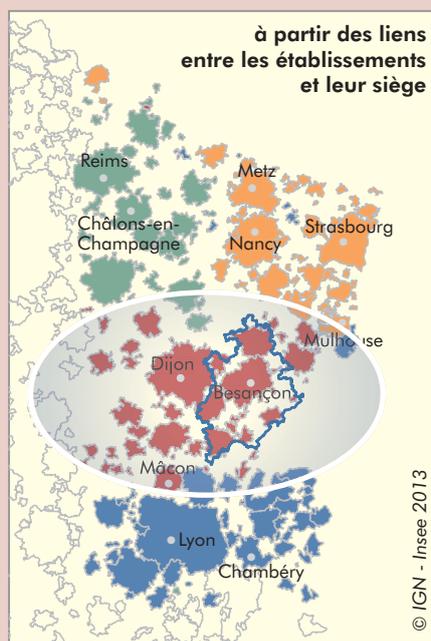
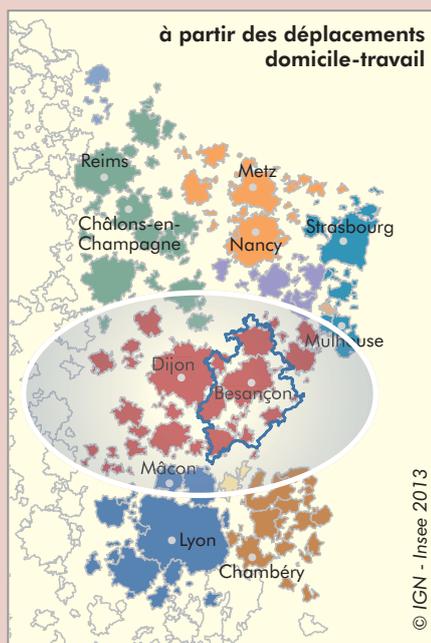
sein de cette aire d'échanges préférentiels. Par conséquent, cet espace apparaît comme un réseau bicéphale dont les aires urbaines de Dijon et Besançon constituent les principales têtes. Ce territoire s'organise également autour d'autres pôles ayant un rôle plus secondaire : Montbéliard et Belfort au nord-est, Lons-le-Saunier au sud. Il en résulte que le Centre Franche-Comté, structuré autour de l'agglomération bisontine, joue clairement un rôle pivot dans cet espace élargi, assurant de manière spécifique la synergie franco-suisse.

### Le Centre Franche-Comté : un rôle de carrefour au sein de cet espace élargi

Au sein de cette partie Est de la France, la zone d'échanges

## Une zone d'échanges préférentiels quasi-identique quel que soit le type de flux

Espaces de coopération entre aires d'influence selon le type de flux

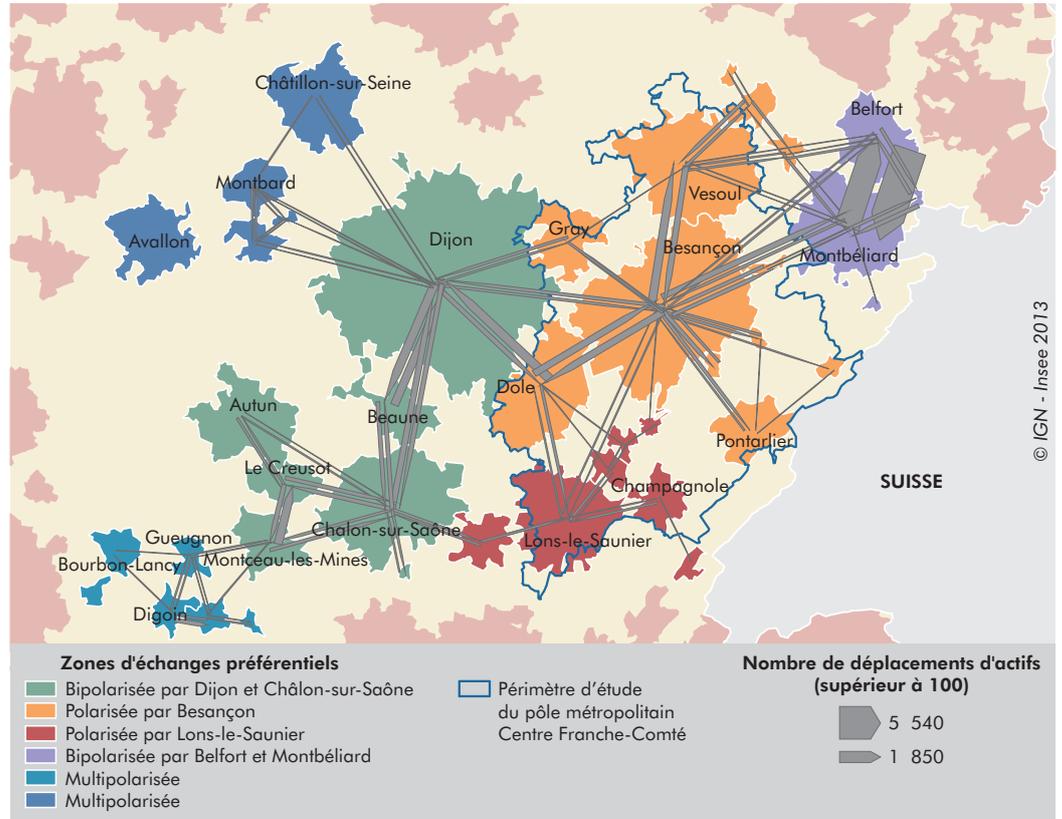


préférentiels ainsi définie se découpe en six sous-espaces (cf. carte *Le Centre Franche-Comté tisse des liens préférentiels avec les territoires qui l'entourent*).

Le Centre Franche-Comté intègre deux des six sous-espaces de cette vaste zone d'échanges préférentiels : celui centré sur Besançon et celui centré sur Lons-le-Saunier. On retrouve ainsi les deux systèmes de réseaux identifiés au sein de l'espace de coopération interne au pôle métropolitain. Le rôle de l'aire d'influence de Dole est central. Non seulement il assure la cohésion des deux systèmes du Centre Franche-Comté, mais il constitue aussi, avec Gray et sa périphérie, la principale ouverture sur Dijon et ses territoires sous influence.

L'aire urbaine de Besançon confirme sa position centrale

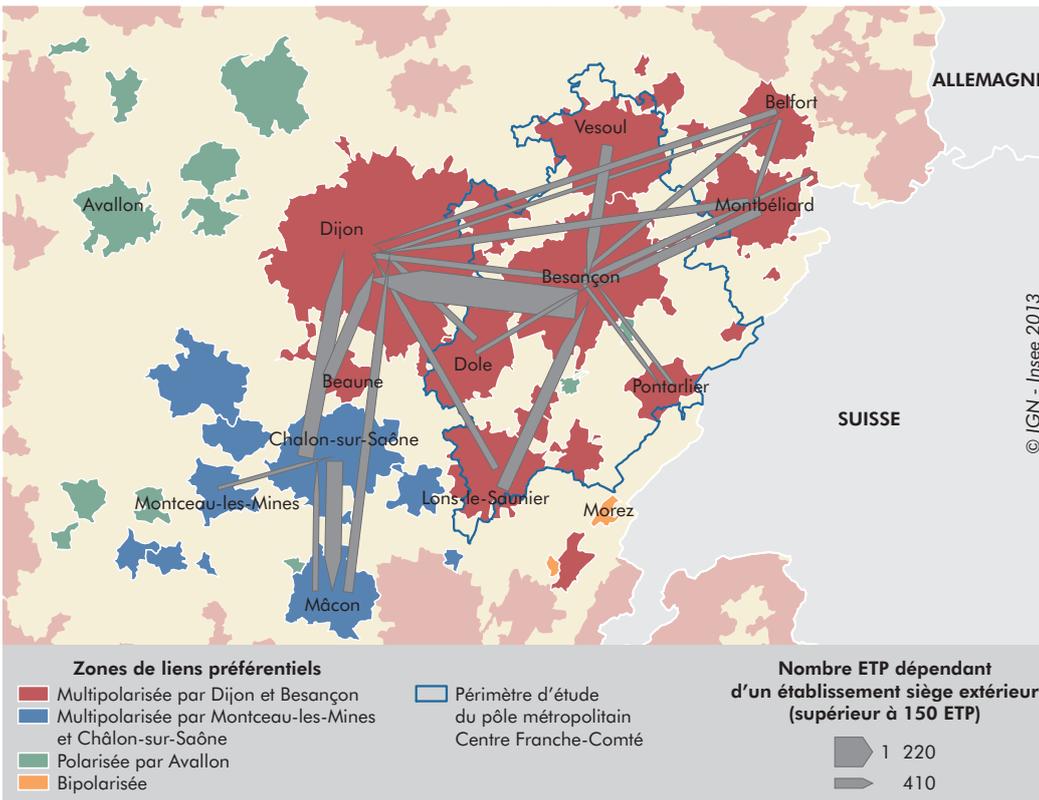
### Le Centre Franche-Comté tisse des liens préférentiels avec les territoires qui l'entourent



Source : Insee (Recensement de la population 2009 [exploitation principale], Géographie 2011)

### Un cœur économique au sein d'une seule zone de liens préférentiels

Liens entre les établissements et leur siège (en emploi équivalent temps plein [ETP])



Source : Insee (Clap - Lifi 2010)

au sein de cet ensemble plus vaste. Elle assure la continuité du système de réseaux entre la Bourgogne et la Franche-Comté en entretenant des relations étroites à la fois à l'ouest avec l'aire d'influence dijonnaise et à l'est avec la Suisse et avec l'aire urbaine de Montbéliard.

L'aire sous influence lédonienne structure la partie sud du pôle métropolitain mais son rayonnement demeure très local. Ses échanges d'actifs avec les grandes aires urbaines nationales viennent confirmer sa faible interaction avec l'extérieur malgré un positionnement géographique favorable, à proximité notamment de l'aire urbaine lyonnaise.

Les zones d'échanges préférentiels issus des liens entre les établissements et leur siège confirment la cohérence du vaste espace de relations dans

lequel s'inscrit le pôle métropolitain Centre Franche-Comté. Sur la base de ces liens, les plus importantes aires du territoire (Dijon, Besançon, Belfort et Montbéliard) forment, avec

d'autres, un seul et même sous-espace. Toutes les autres aires d'influence du pôle métropolitain Centre Franche-Comté viennent compléter cette zone d'échanges préférentiels.

Dijon et Besançon sont fortement liées notamment par un nombre important de salariés (1 200) de l'aire urbaine bisontine dépendant d'un siège situé dans la zone d'influence dijonnaise. En sens

inverse, 250 salariés de Dijon et ses environs dépendent d'un siège situé dans l'aire d'influence de Besançon. Les autres liens majeurs concernent plutôt la partie bourguignonne du territoire. ■

Gilles ZEMIS

## Les flux retenus pour l'élaboration des réseaux du pôle métropolitain

La méthode utilisée pour mettre en évidence les réseaux du pôle métropolitain est issue de la théorie des graphes. Dans cette étude, trois flux, non cumulés, ont été retenus pour leur élaboration : les déplacements domicile-travail, les relations entre les établissements et leur siège, les transferts d'établissements.

● **Les flux domicile-travail** sont issus des résultats du recensement de la population de 2009. Il s'agit des flux des migrations alternantes (ou navettes domicile-travail) entre la commune du domicile et la commune du lieu de travail. Ces flux concernent ainsi les personnes en emploi. Ces migrations sont habituellement considérées comme des mobilités très structurantes de l'organisation des territoires à un échelon local. Ces déplacements restent déterminants en raison de leur fréquence élevée, de leur caractère répétitif, et de leur rôle dans la définition de polarités internes aux espaces, autour desquelles se greffent d'autres types de mobilités.

● **Les flux établissements-siège** sont issus d'un appariement entre la base de données Connaissance Locale de l'Appareil Productif (Clap) et du fichier sur les Liaisons Financières (Lifi) millésimés en 2010.

Il s'agit des données bilocalisées, en nombre d'effectifs ETP (équivalent temps plein), entre la commune des établissements et la commune des sièges de ces établissements.

Les sources CLAP et LIFI permettent de « hiérarchiser » schématiquement les établissements dans des entreprises puis dans une structure de groupe.

Les échanges de biens, de services et d'informations entre les établissements d'une même entreprise, notamment entre son siège social et ses autres établissements, définissent des réseaux. La prise en compte de ces liens met en exergue des réseaux d'acteurs économiques localisés et révèle ainsi les différentiels d'attractivité des espaces pris en compte dans les stratégies de localisation des groupes. De manière plus globale, ces liens renseignent sur la relation entre économie et territoire.

● **Les transferts d'établissements** émanent du Répertoire des Entreprises et des Établissements (REE) 2009 et 2011.

Il s'agit de données bilocalisées, en nombre d'établissements, entre la commune du lieu de l'établissement au départ et la commune du lieu de l'établissement à l'arrivée.

Le transfert d'établissement correspond au transfert complet des moyens de production d'un établissement d'un lieu géographique à un autre. Le concept de transfert retenu se limite aux transferts complets purs (soit environ 85 % de l'ensemble des transferts enregistrés dans Sirene).

Cette sélection des transferts d'établissements exclut donc tous les mouvements de transferts qui ne se traduisent pas en même temps par une cessation et une création d'établissement au sens économique du terme au lieu de départ et d'arrivée.

La problématique des métropoles et des réseaux urbains a été traitée par ailleurs par la Datar. Les résultats de cette étude peuvent ne pas correspondre à ceux de la Datar compte tenu d'un positionnement géographique et de choix méthodologiques différents mais restent toutefois complémentaires.

## Pour en savoir plus

- Brutel C. « Un maillage du territoire français - 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines », *Insee Première* n° 1333, janvier 2011
- « Des aires urbaines... aux systèmes métropolitains, une première approche », Fédération nationale des agences d'urbanisme, septembre 2006
- Théorie des graphes, diaporama de présentation, Université Catholique de Louvain, 2010
- Structure en communautés dans les graphes, diaporama de présentation, Université Paul Sabatier, Toulouse III
- Site des Pôles Métropolitains