

Besançon : des défis à relever pour une nouvelle croissance

André Larceneux, IRADES, UPRESA 6049

Entre 1982 et 1990, la croissance de Besançon a été limitée : 3 % contre 5,6 % pour l'ensemble des unités urbaines françaises. Certes, on constate des difficultés similaires pour les villes dont la population est comprise entre 100 et 200 000 habitants. Pourtant, si Besançon n'est pas une très grande ville (au quarantième rang des agglomérations françaises), elle a l'avantage d'être une capitale régionale. Elle a pu ainsi bénéficier, plus que d'autres, du développement des activités tertiaires. Une croissance aussi modeste peut paraître surprenante.

Quelle définition de la ville ?

Il est loin le temps où la ville pouvait se définir par sa commune éponyme ; ce découpage administratif ne recouvre désormais plus la réalité économique. Celle-ci n'est pas mieux traduite par des définitions comme agglomération ou unité urbaine qui s'appuient sur la structure morphologique et le bâti, ni véritablement par celle de district dont la signification relève de la coopération politique.

La péri-urbanisation éloigne de plus en plus les domiciles du lieu de travail. Pour prendre en compte le phénomène

de péri-urbanisation, l'INSEE désormais a défini des zones d'emploi, et plus récemment, proposé un découpage mieux adapté à la réalité : les aires urbaines. C'est cette notion que l'on retiendra, en n'oubliant pas toutefois que la ville reste une réalité complexe.

L'unité urbaine, c'est-à-dire l'agglomération de Besançon, représente en 1990 près de 65 000 emplois contre un peu plus de 80 000 pour l'aire urbaine elle-même. Les emplois ont augmenté plus fortement dans l'aire urbaine : 5 %. Cela indique un desserrement de l'activité de la ville proprement dite vers sa périphérie.

Néanmoins, l'aire urbaine de Besançon, qui s'étend largement vers l'ouest en direction de Dole, a progressé à un rythme moins soutenu que l'ensemble des capitales régionales : 7 %. Bien que ses performances ne soient pas négligeables, Besançon enregistre une croissance assez médiocre quel que soit le découpage territorial.

Une capitale régionale pas comme les autres

Besançon est chef-lieu d'une des plus petites régions françaises : le Limousin et, bien sûr, la Corse sont moins peuplés. Si l'on excepte Corte et Châlons-en-Champagne, Poitiers est la seule capitale régionale qui compte moins d'habitants et moins d'emplois. Toutefois, le rapport que les capitales régionales (leurs aires urbaines) entretiennent avec leurs régions n'est pas partout identique. Paris mis à part, on distingue trois groupes :

- des capitales qui absorbent une part importante des forces de la région et



représentent environ 30 % de l'emploi régional : Toulouse, Strasbourg, Limoges, voire Lyon sont dans ce cas ;

- des capitales pesant autour de 20 % de l'emploi régional comme Dijon, Reims, Nantes et Besançon ;

- des capitales de faible importance relative (Poitiers, Amiens ou Metz) drainant à peine plus de 10 % de l'emploi de leurs régions.

Besançon a ainsi une position moyenne : elle n'a pas crû au détriment de la Franche-Comté, mais possède néanmoins un poids relatif qui est loin d'être négligeable dans sa région. Sa taille, si elle est petite, apparaît en quelque sorte bien proportionnée. Elle possède ainsi des atouts de qualité de vie : on lui attribuerait

Emploi au lieu de travail

Besançon	1990	1982	taux de croissance
Unité urbaine	64 569	62 668	3,03
Aire urbaine	80 178	76 296	5,09
Zone d'emploi	98 328	92 695	6,08

© IMAGES de Franche-Comté

Structure et évolution de l'emploi dans l'aire urbaine de Besançon

Répartition des emplois selon les secteurs en 1990

Secteurs d'emploi	1982	1990	taux de croissance	Besançon	Ensemble des aires urbaines françaises
administration	4 608	5 924	28,56	7,39	5,90
sécurité	2 160	2 204	2,04	2,75	2,88
culture	608	825	35,69	1,03	1,00
santé, social	5 412	6 581	21,60	8,21	7,55
formation	4 316	4 952	14,74	6,18	5,16
recherche	2 412	2 852	18,24	3,56	4,75
commercial	2 648	3 208	21,15	4,00	5,09
gestion	11 460	12 788	11,59	15,95	18,26
fabrication	22 676	18 928	-16,53	23,61	21,12
logistique	5 116	5 136	0,39	6,41	7,48
services pratiques	6 732	7 560	12,30	9,43	9,65
distribution	5 260	5 640	7,22	7,03	6,66
entretien	2 884	3 580	24,13	4,47	4,70
TOTAL	76 296	80 178	5,09	100 %	100 %

© IMAGES de Franche-Comté

Source : INSEE

volontiers l'avantage de rester à une taille humaine, loin des concentrations urbaines et de leurs lots de nuisances, de pollutions ou de problèmes sociaux. Mais, si l'on y vit bien, peut-on y travailler ?

En effet, la taille semble devenir un facteur important, de plus en plus explicatif de la croissance urbaine. Or, cette taille est en relation étroite avec la spécialisation fonctionnelle des villes.

Une spécialisation défavorable

Par rapport à l'ensemble des capitales régionales, Besançon apparaît un peu plus «industrielle», marquée par des emplois de fabrication, mais dont le recul est prononcé. En réalité, sa spécialisation véritable est, d'une part, administrative et, d'autre part, centrée sur les emplois de la formation et de la santé. Ces emplois ont connu une forte croissance depuis 1982, surtout en raison de la décentralisation, du développement de la protection sociale et de la forte augmentation

des effectifs scolarisés. Ses forces, Besançon les trouve donc principalement dans l'emploi public ; sa position de capitale régionale, de préfecture et de ville universitaire explique en partie cette orientation. Mais, en fait, Besançon est une ville plus administrative, au sens large, que la plupart des autres capitales régionales. Elle partage cette caractéristique avec Metz, Poitiers ou Montpellier, à l'opposé, paradoxalement, des très grandes villes Paris ou Lyon.

Mais ces ressorts de croissance liés à l'emploi public ne semblent pas devoir jouer à l'avenir le même rôle, que ce soit en raison des contraintes budgétaires, des réalités démographiques ou de la prochaine diminution du nombre de jeunes scolarisés.

En revanche, les emplois qui apparaissent désormais appelés à jouer un rôle d'entraînement et qualifiés de stratégiques sont incontestablement ceux qui, s'exerçant dans un cadre essentiellement marchand, traduisent les

transformations économiques et structurelles des entreprises. Ces emplois stratégiques se retrouvent dans des fonctions de recherche, de gestion ou de commerce et mercatique. Or, il faut bien constater que le nombre insuffisant de ces emplois constitue un point faible, situation que Besançon partage avec les plus petites capitales régionales. Ces emplois sont concentrés surtout dans les très grandes agglomérations, et tout d'abord Paris ou Lyon. D'une manière générale, leur poids est assez bien corrélé avec la taille des villes mais Toulouse, Orléans ou Montpellier montrent qu'il faut éviter un trop grand déterminisme dans le diagnostic. Si, dans ces derniers cas, la proximité de Paris ou la dynamique propre au sud de la France peuvent être invoquées de même que l'impact des politiques urbaines mises en oeuvre, l'explication plus générale des handicaps liés à la taille doit être trouvée dans le rôle des effets de seuil : pour être efficaces et créer une dynamique endogène, ces emplois stratégiques doivent atteindre une concentration et une densité suffisantes et contribuer à la formation de métropoles ou d'espaces métropolitains. Les petites capitales régionales d'une France marquée par la centralisation parisienne, sont ainsi désavantagées et ne peuvent véritablement lutter contre le mouvement de concentration de ces types d'emploi.

Une qualification insuffisante

Cette faiblesse passée, et surtout à venir, des facteurs d'entraînement se double d'une autre : la qualification insuffisante des emplois. 13 % des emplois bisontins sont des emplois de cadres contre 18 % au niveau national. Là encore, avec 22 %, Paris est en position dominante. Mais, si Besançon n'a pas les valeurs les plus faibles, elle se situe encore dans le «peloton de queue»

13 quartiers, soit 10 265 personnes, se trouvent au niveau inférieur de la classification. Peu peuplés, absents de Besançon et de Belfort, ils se situent plutôt dans des unités urbaines petites et moyennes comme Saint-Claude, Pontarlier, Giromagny. Ils se caractérisent par des équipements très lacunaires en matière commerciale, médicale et socioculturelle. Les services publics et sociaux font souvent défaut. Ces insuffisances sont liées à la fois à la taille des quartiers et à celle des villes.

Le deuxième niveau regroupe 20 quartiers et 39 000 habitants. Si globalement ils sont mieux équipés (domaine médical, sportif, services publics et sociaux), ils souffrent souvent d'un déficit en commerces et services privés. Ils sont présents dans tous les types de localités.

3 grands ensembles du DUPM constituent le troisième niveau : Les Champs-Montants, Champvallonn, Les Buis. Quartiers "à problèmes" d'environ 5 000 habitants chacun, plutôt bien équipés dans le domaine socioculturel, ils font figure de laboratoires en matière de politique urbaine.

Le quatrième niveau englobe 6 quartiers et 27 600 personnes. Plutôt bien pourvus dans tous les domaines –en particulier l'enseignement, les équipements sportifs et médicaux–, ils se situent dans le Territoire de Belfort, la Haute-Saône et le Jura.

Enfin, l'expression "quartiers vedettes" a été réservée aux 5 ensembles qui obtiennent les meilleurs scores dans tous les domaines. Grands, voire très grands quartiers (5 000 à 20 000 habitants), situés dans les trois principales agglomérations comtoises, ils constituent des cas d'espèces, à la limite parfois de la dénomination "habitat social". Montrapon-Fontaine-Ecu et Dardel-Méchelle-Faubourg des Vosges sont des unités composites où se côtoient secteurs HLM et îlots cosus, alors que Palente-Orchamps,

quartier moins diversifié, présente une gamme très complète d'équipements.

La Petite Hollande et surtout Planoise font un peu figure de villes nouvelles, tant dans leur conception que du fait de l'importance des services de haut niveau (lycées, théâtre, administrations) qui y sont implantés. Ils ont connu malgré tout des difficultés, concentrées dans certains secteurs (Cour Fauré et Place du Marché à La Petite Hollande, quartier Ile-de-France à Planoise).

En conclusion, nous retiendrons que la réalité des quartiers d'habitat social s'avère beaucoup plus différenciée qu'on pouvait le concevoir a priori.

Outre les oppositions majeures entre petits et grands quartiers, ou entre quartiers monolithiques et quartiers plus composites, sont apparues des nuances plus fines, impliquant autant de manières différentes de traiter les problèmes. Par ailleurs, si des corrélations évidentes se manifestent entre les divers classements établis, nous avons

