

Les portraits d'agglomération

Rapport établi à partir de la présentation orale du 27 mars 2017 à Châlons en Champagne.



La région Grand Est comptait le 1^{er} janvier 2017 deux Métropoles (Grand Nancy et Strasbourg), une communauté urbaine (Grand Reims) et 20 communautés d'agglomération (Ardenne Métropole, Colmar Agglomération, Bar-Le-Duc - Sud Meuse, Châlons-En-Champagne, Chaumont Haguenau, Saint-Dié-Des-Vosges, Val de Fensch, Epernay, Epinal, Forbach, Grand Verdun, Longwy, Metz Métropole, Mulhouse, Saint Dizier, Saint-Louis, Sarreguemines, Thionville, Troyes Champagne). Une 21^{ème} agglomération viendra s'ajouter ; le 1er juillet prochain, la communauté de communes Agglo Saint-Avold Centre Mosellan deviendra une Communauté d'agglomération et s'appellera Saint-Avold Synergie.

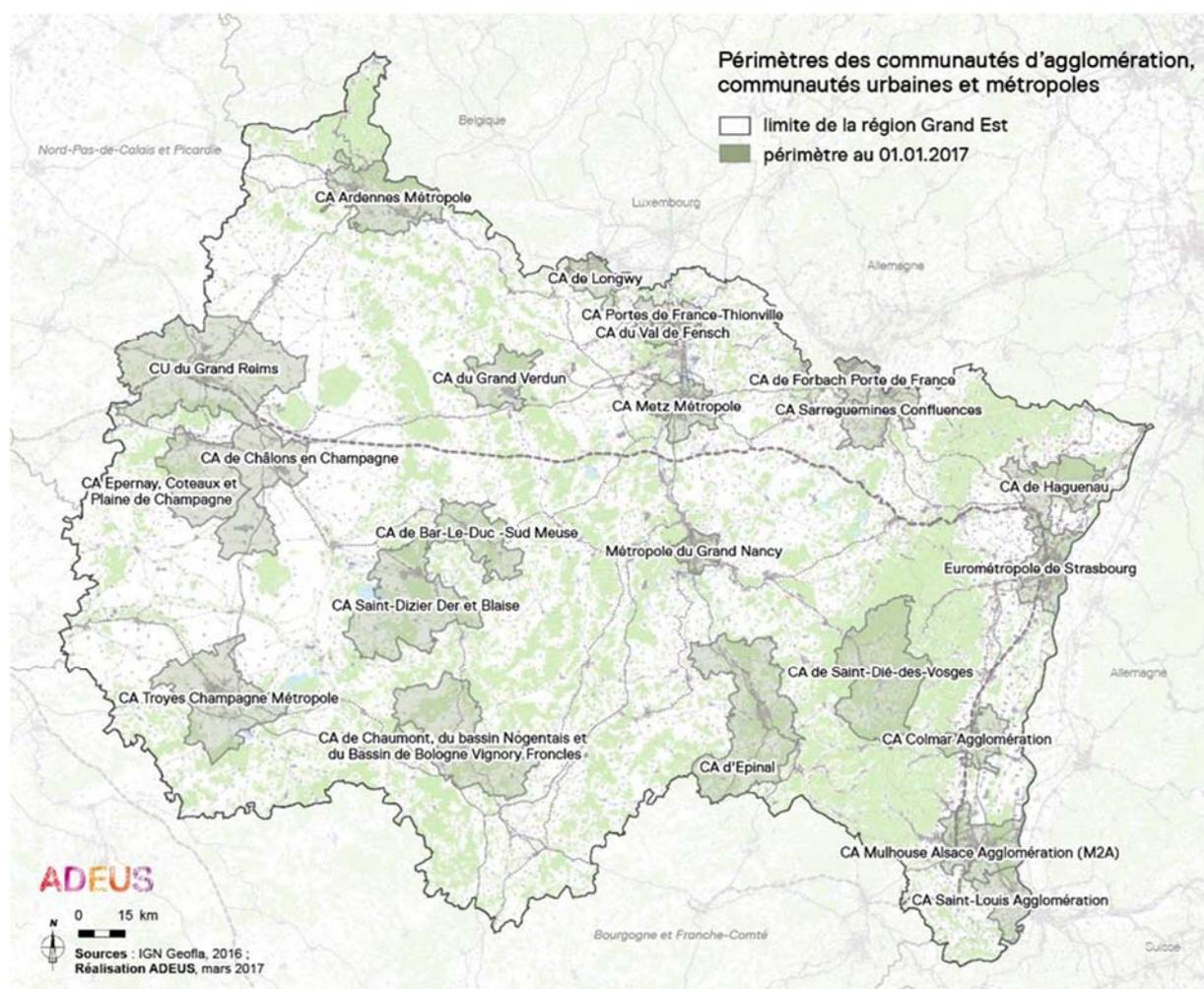


Figure 1- Le périmètre des 23 établissements de coopération intercommunale étudiés.

Dans le cadre de leur contribution au schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les 7 agences d'urbanisme du Grand Est ont produit ensemble 23 portraits d'agglomérations établis selon un traitement homogène. Elles en ont tiré une synthèse, présentée le 27 mars 2017.

L'objectif initial de la démarche était d'accroître la connaissance du territoire et d'apprécier l'impact des agglomérations dans l'aménagement et la structuration du territoire en privilégiant le lien entre observations et politiques publiques.

C'est pourquoi, chacun des 23 portraits livrés se présente en quatre parties :

1. La gouvernance et le système spatial
2. Les dynamiques urbaines et démographiques
3. Les dynamiques économiques
4. Les actions, le(s) projet(s).

Cette dernière a nécessité un entretien avec un ou plusieurs responsables désignés par l'EPCI et basée sur une trame de questions relatives au positionnement géostratégique de l'agglomération, à la vision de la place de l'EPCI dans le Grand Est, à l'alliance sur laquelle elle se projette, aux priorités affichées en matière de développement économiques, d'attractivité résidentielle, aux attentes vis-à-vis du SRADDET.

Ces agglomérations se distinguent entre elles par leur taille démographique, leur périmètre plus ou moins étendu ou encore leur histoire (certaines viennent de se créer, d'autres existent depuis les années 60). Cela étant plusieurs constats peuvent être formulés sur ce qu'elles représentent ensemble :

- Elles ont un poids très élevé (population, emplois).
- Elles ont accru leur rôle (élargissement, extension de des compétences).
- Elles sont porteuses de stratégies à différentes échelles, locale, régionale, interrégionale voire internationale.
- Elles sont incluses dans des fonctionnements territoriaux ou des stratégies qui se dessinent.
- Elles peuvent ensemble être porteuses de projets et d'un modèle propre de développement.

Quelles caractéristiques possèdent les agglomérations du Grand Est ? quels projets portent-elles ? Qu'attendent-elles du SRADDET ? quels rôles jouent elles spécifiquement et ensemble ? C'est autour de ces questions que s'articulent la synthèse.

1- Les 23 « agglos » et ce qu'elles sont.

- Les agglomérations ont un poids démographique élevé dans le Grand Est

Les 23 « agglos » représentent 64 % de la population du Grand Est soit 2 944 000 habitants. Si l'on considère les aires de SCOT auxquelles elles appartiennent, ce poids grandit à 78%.

Un habitant sur deux du Grand Est habite dans l'une des 5 agglomérations les plus peuplées, soit celles de Strasbourg, Reims, Mulhouse, Nancy ou Metz.

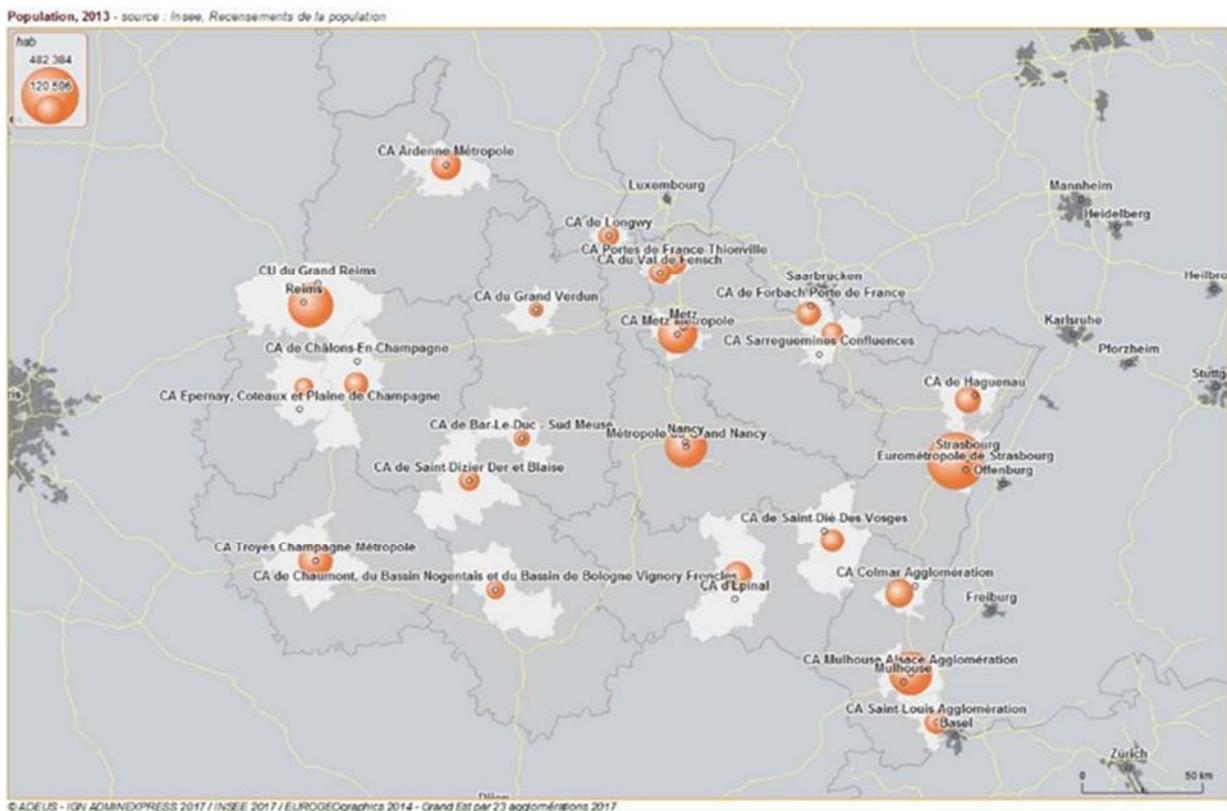


Figure 2 – Les agglomérations du Grand Est et leur population en 2013

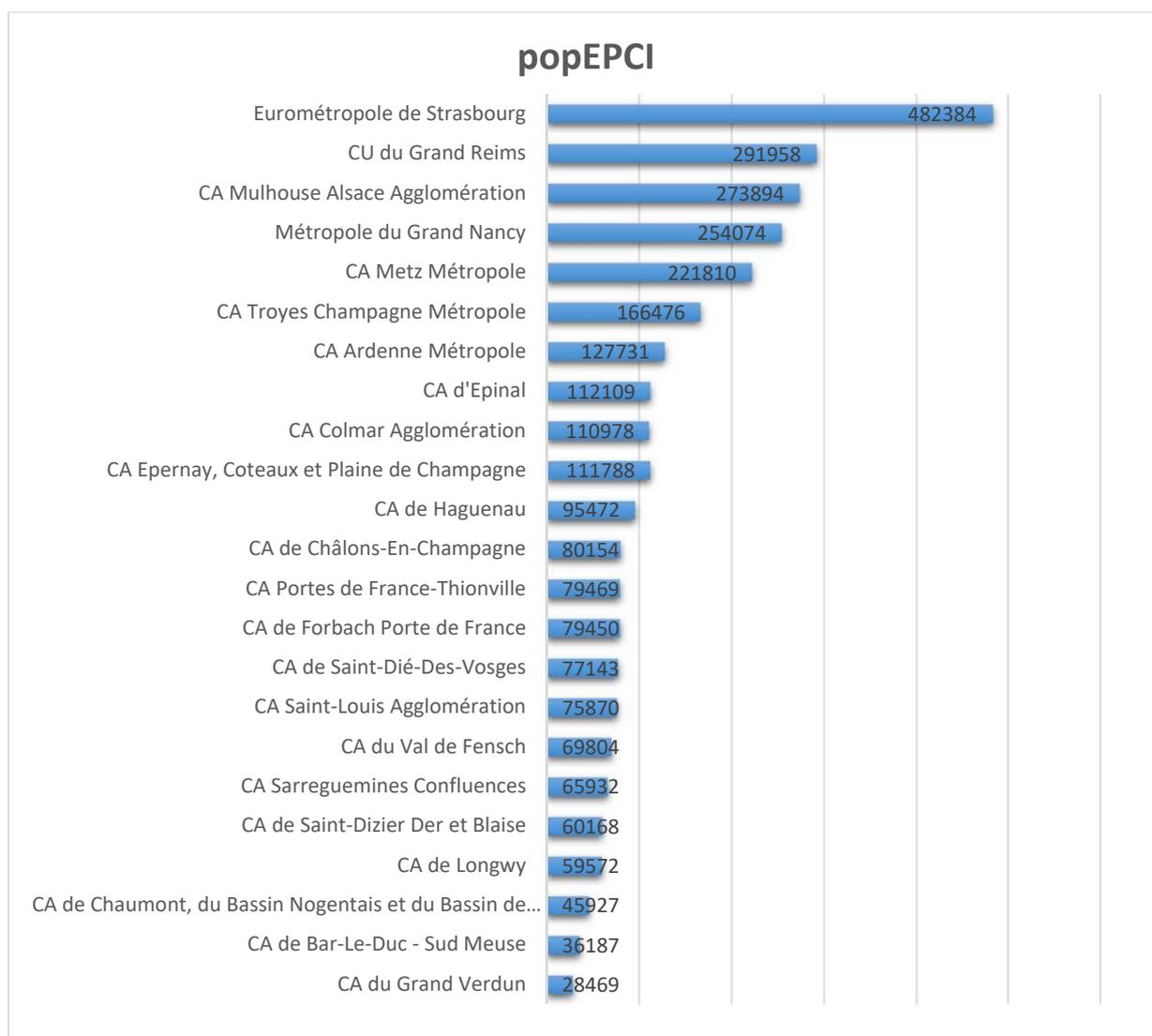


Figure 3 - Populations totales des 23 "agglomérations" du Grand Est (insee, 2013)

- **Les agglomérations entraînent avec elles des territoires périurbains et ruraux sur le plan fonctionnel et politique**

Les périmètres des intercommunalités sont larges et plus larges encore depuis la loi « nouvelle organisation territoriale de la République » dite « Notre ». Mais du point de vue fonctionnel et de l'action territoriale, il y a lieu de considérer deux autres autres périmètres illustrés sur la carte.

1°) Les agglomérations déterminent des aires urbaines qui s'apparentent à des bassins de vie. Les aires urbaines sont en fait définies statistiquement par l'insee à partir des navettes domicile travail. On remarque sur la carte que les limites administratives des agglomérations n'épousent pas toujours ces aires urbaines. C'est le cas par exemple de Strasbourg, Nancy ou de Metz où l'aire urbaine dépasse assez largement les limites de l'intercommunalité.

2°) Du point de l'action territoriale, les agglomérations définissent des territoires de gouvernance en prenant appui sur les SCOT et les PLU intercommunaux.

Il en résulte une cartographie complexe des territoires, fait d'une superposition de périmètres à géométrie variable qui englobent des territoires urbanisés, fortement intégrés ou au contraire éloignés des centres des agglomérations et faiblement peuplés.

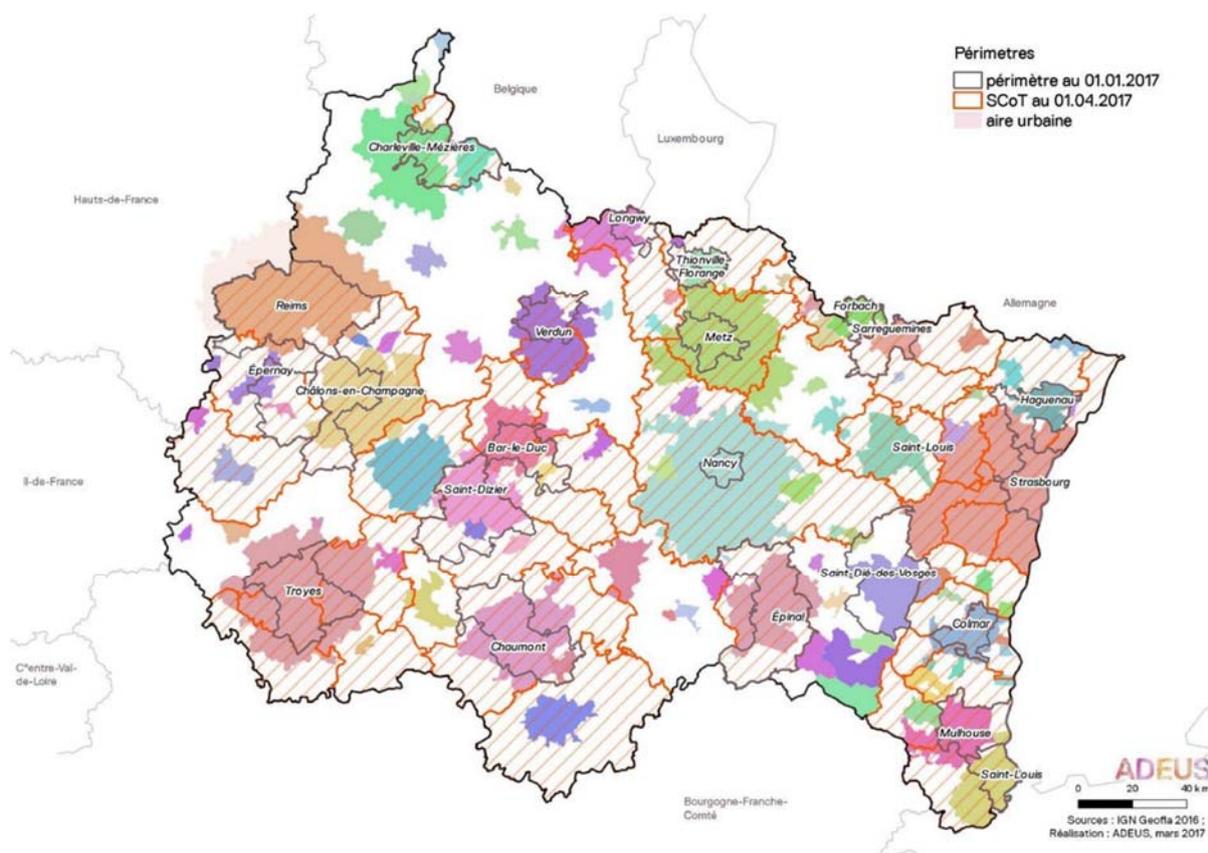


Figure 4- Superposition des périmètres des agglomérations avec ceux des aires urbaines et des SCOT.

- **Une dynamique démographique en baisse ou en faible hausse ... en raison principalement d'un déficit migratoire**

Les agglomérations du Grand Est enregistrent une faible croissance démographique. Quelques unes ont connu une diminution de leur population entre 2008 et 2013. (Chaumont, Epernay, Saint-Dizier, Bar le Duc, Charleville-Mézières, Sedan...) La majorité des agglomérations accuse un déficit migratoire. Cette situation mérite d'être resituée dans le contexte national car globalement les territoires situés au nord d'une ligne Rennes Dijon sont en déficit migratoire et le Grand Est n'y échappe pas (figure 5). La spécificité du Grand Est est son caractère transfrontalier. C'est ce qui explique l'attractivité des agglomérations de Saint Louis ou de Longwy et du Val de Fensch, alors que ces deux dernières, dans les années 90, connaissaient un déficit migratoire important. La proximité du pôle d'emplois du Luxembourg explique en partie cette attractivité nouvelle.

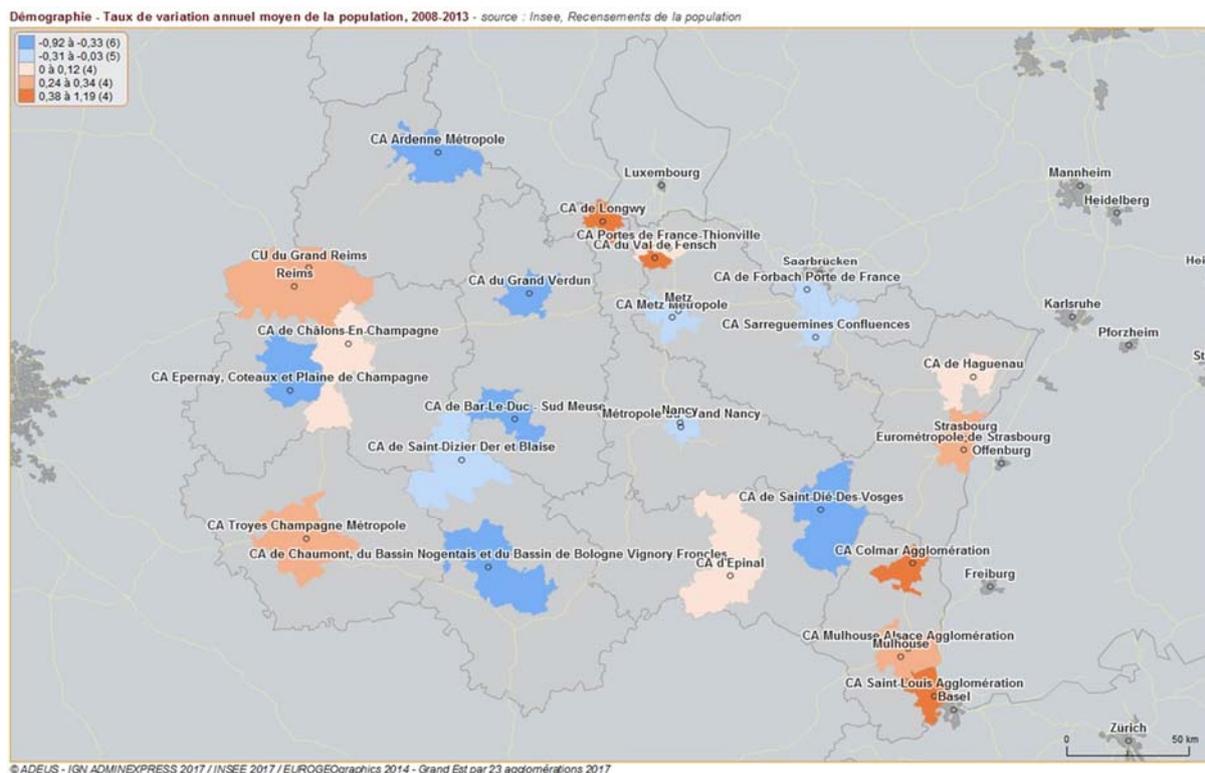


Figure 5- Evolution de la population des agglomérations du Grand Est entre 2008 et 2013

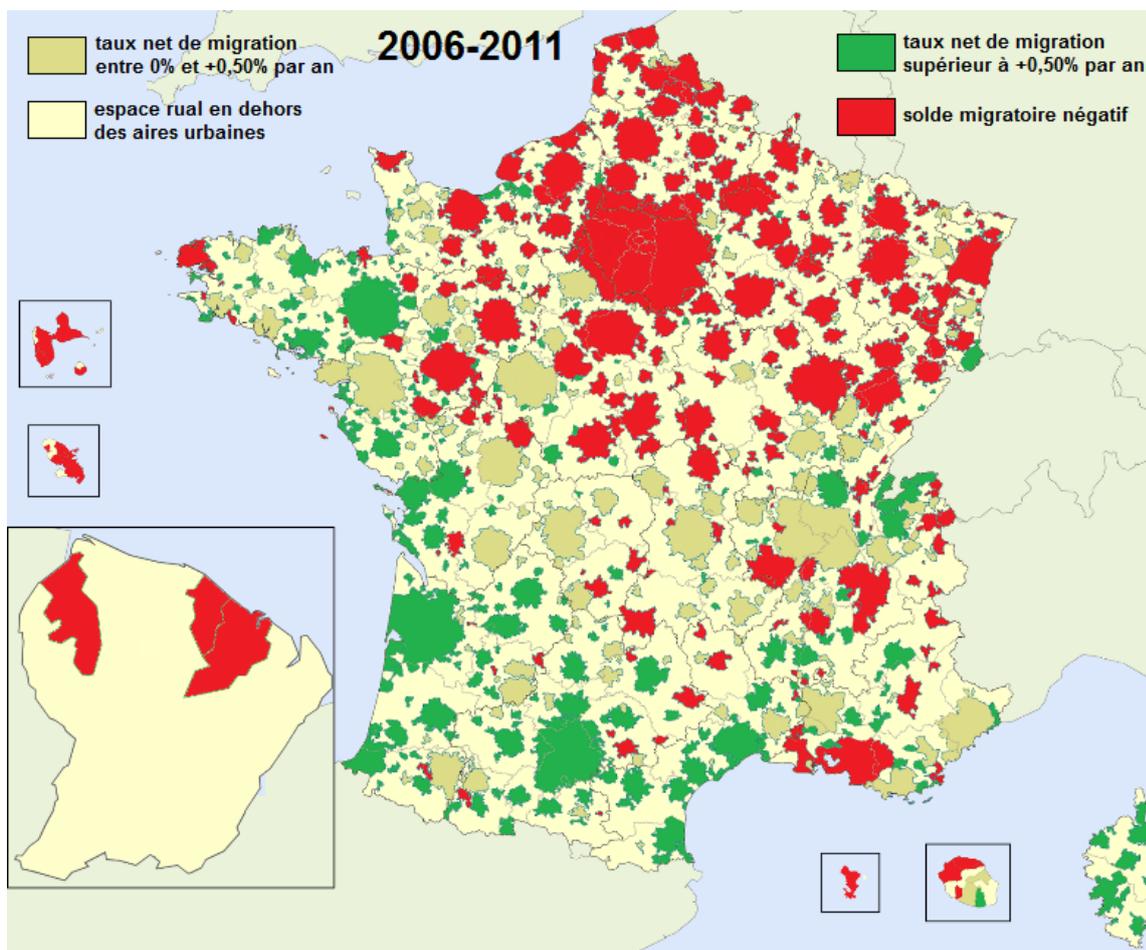


Figure 6- Les soldes migratoires des aires urbaines en France entre 2006 et 2011 (source : INSEE)

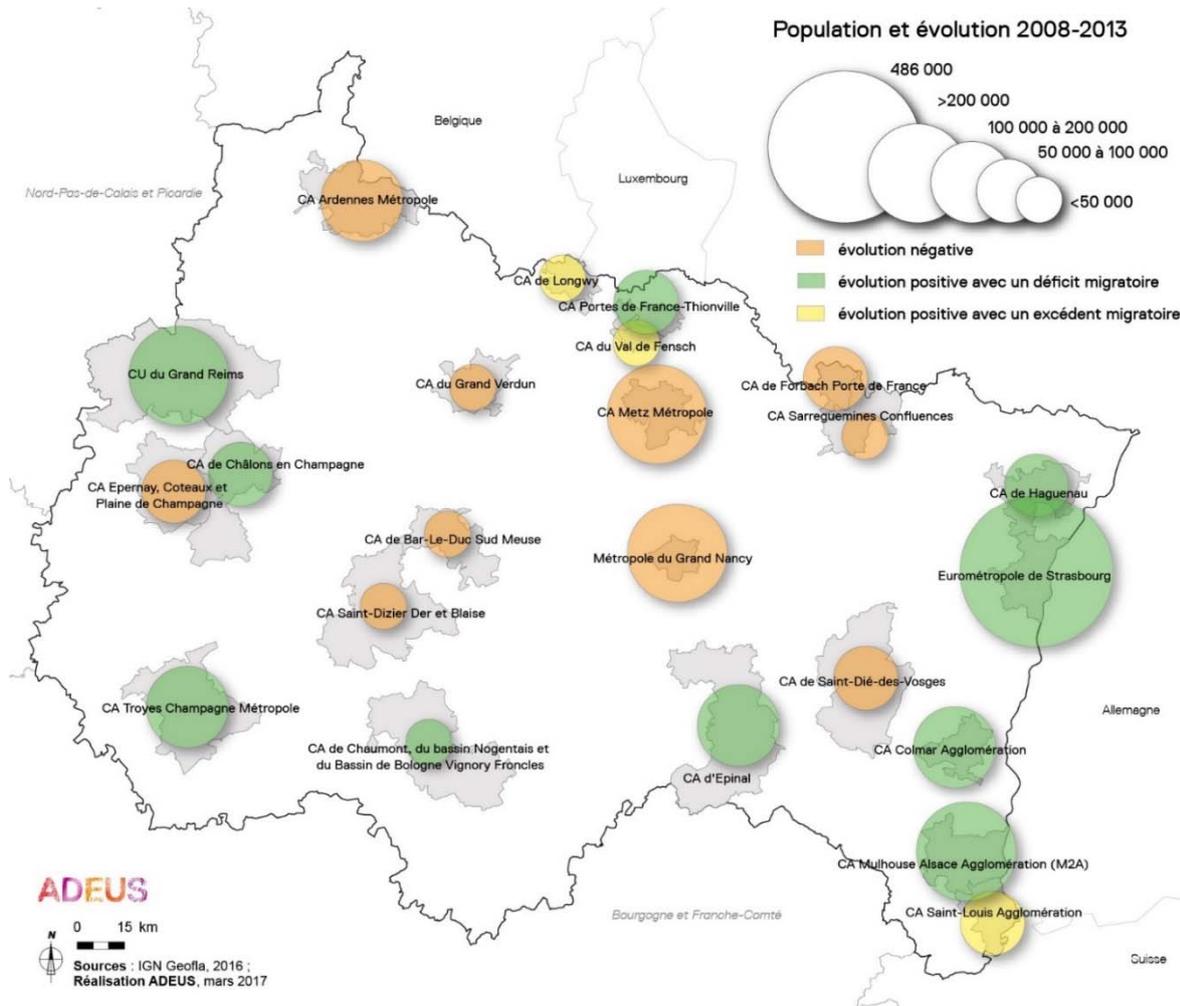


Figure 7- Typologie des agglomérations du Grand Est selon leur évolution démographique récente.

▪ **Des agglomérations attractives pour les jeunes.**

Ce qui distingue les plus grosses agglomérations notamment les plus universitaires au premier rang desquelles on trouve Strasbourg, Nancy, Reims c'est leur capacité à attirer les jeunes étudiants et actifs. Ce mouvement migratoire s'effectue au sein d'une région relativement jeune si l'on compare les plus grandes aires urbaines du Grand Est avec celles des régions européennes voisines.

UNE RÉGION PLUS JEUNE QUE SES VOISINES EUROPÉENNES

Âge médian dans les aires urbaines fonctionnelles (AUF) européennes en 2011 *[source : Eurostat]*

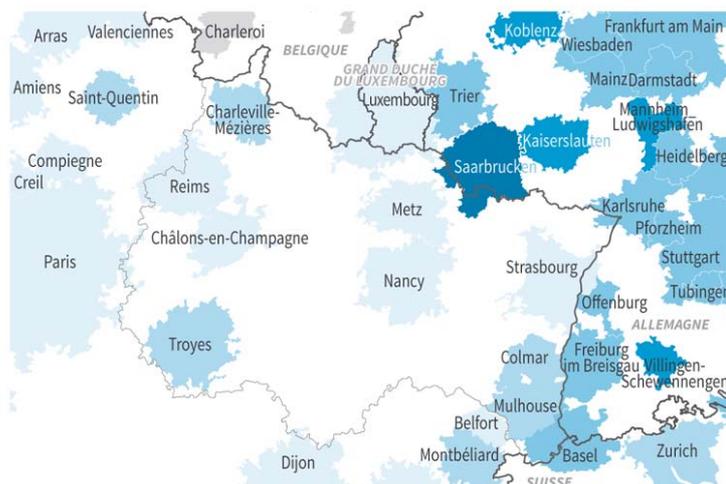


Figure 8- L'âge moyen des principales aires urbaines du Grand Est comparé à celui des régions voisines.

▪ Les 23 agglos tissent des liens avec leur environnement local et régional

Des liens forts entre les pôles urbains régionaux existent et sont attestés au regard de différents indicateurs. Les navettes domicile travail en constituent l'aspect le plus visible et le plus intense.

A l'échelle locale, les navettes domicile – travail sont constituées des échanges entre le principal pôle d'emplois de l'agglomération et les communes périphériques. A l'échelle régionale, on enregistre aussi des déplacements sur des distances plus longues et entre les agglomérations. Ne figurent sur la carte figure 9 que les flux, hiérarchisés, entre les 23 territoires intercommunaux. Les flux les plus élevés mettant en jeu plus de 1000 « navetteurs » par jour sont ceux qui relient Saint Louis et Mulhouse, Colmar et Strasbourg, Epinal et Nancy et Nancy et Thionville, Nancy et Metz, Reims, Epernay et Châlons; à un niveau moindre (plus de 500) on trouve Mulhouse-Strasbourg, Reims- Charleville-Sedan. On distingue bien les trois « systèmes interurbains » distincts : l'Alsace, le Sillon lorrain et les agglomérations champenoises.

Ces systèmes interurbains sont eux même reliés entre eux par des flux de navetteurs de moindre intensité (par exemple Strasbourg- Nancy, Nancy – Bar-le-Duc, Bar-le-Duc – Saint-Dizier, Saint-Dizier – Reims).

De proche en proche, toutes ces relations entre agglomérations forment une sorte de réseau interconnecté.

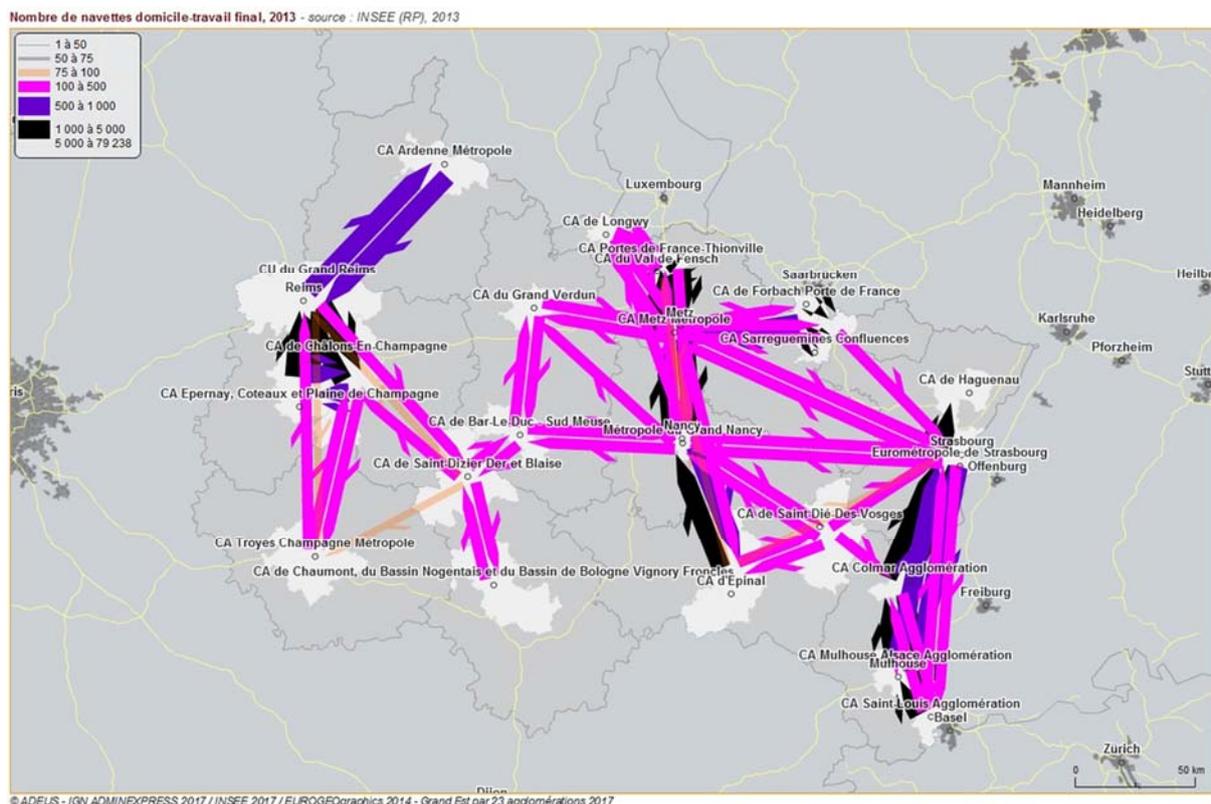


Figure 9- Flux domicile travail entre les territoires des agglomérations étudiées (uniquement supérieurs à 75 navetteurs)

D'autres liens existent et ont été mis en évidence par les travaux de Nadine Catan sur la région Grand Est en 2015 et dont la carte figure 10 restitue la synthèse : migrations résidentielles ; résidences principales/résidences secondaires; partenariats scientifiques ; Liens sièges-établissements ...

L'organisation des systèmes de liens de la nouvelle région est multipolaire, fortement structurée autour de cinq dorsales qui représentent globalement les systèmes urbains de proximité (à l'exception de Troyes)

- Strasbourg-Mulhouse
- Nancy-Metz-Thionville
- Reims-Epernay-Chalons-en-Champagne
- Dijon-Besançon et - Dijon-Beaune

Cette organisation souligne le rôle des grandes villes et des métropoles régionales comme pivots du nouveau système régional.

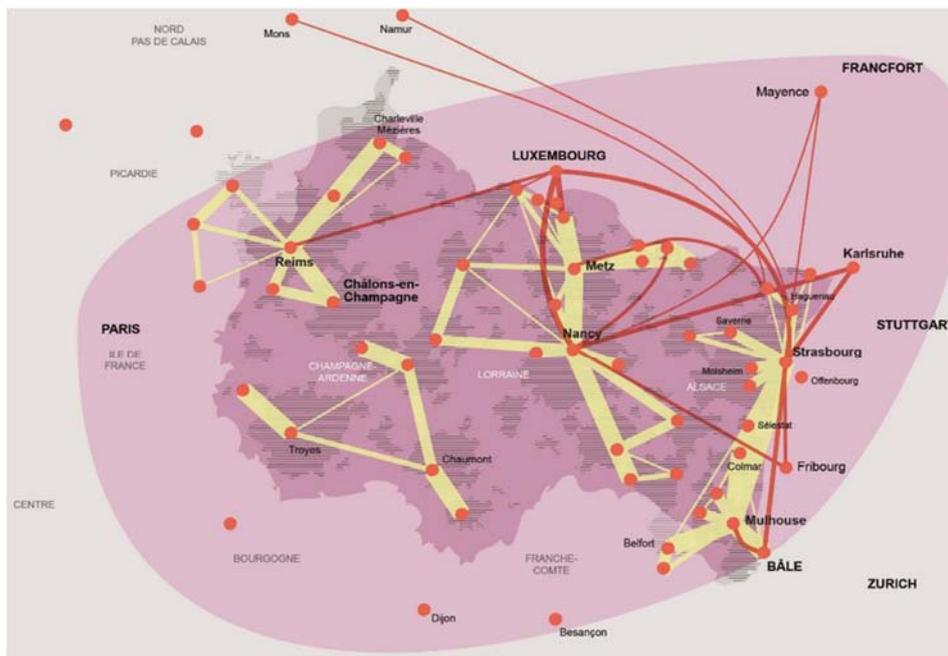
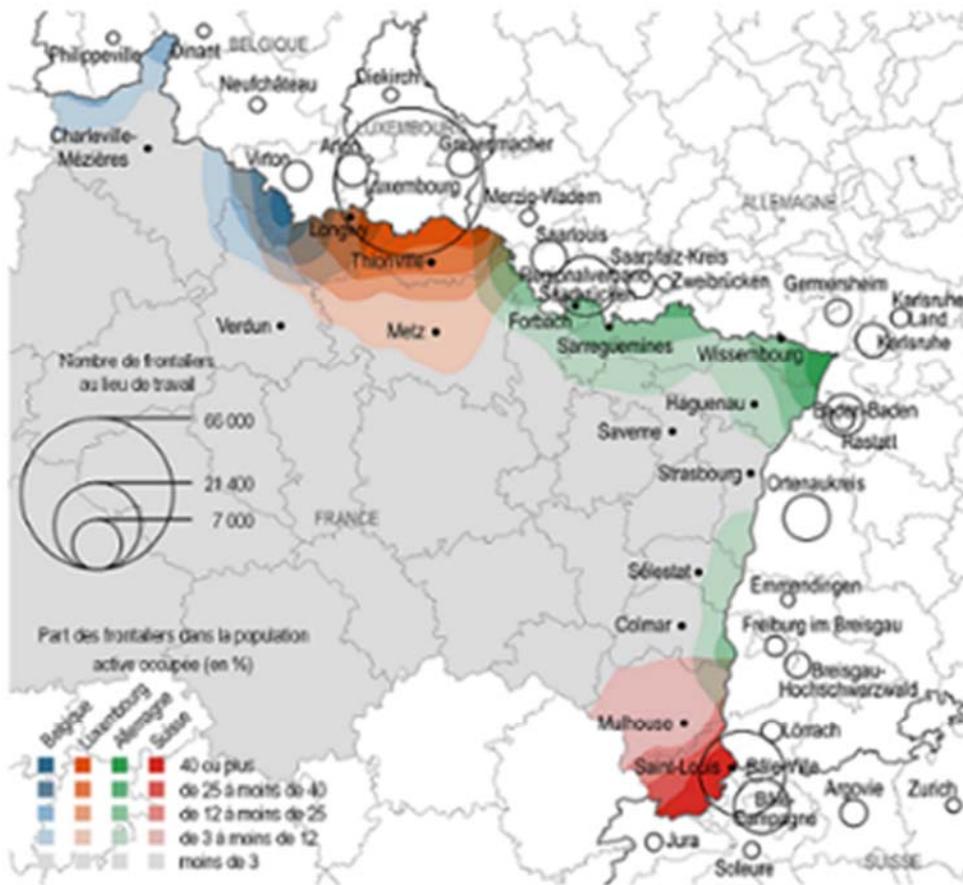


Figure 10- synthèse des liens entre les aires urbaines du Grand Est élargi aux régions voisines. Les liens sont établis à partir de plusieurs indicateurs socio-économiques. (source : ADEUS.)

- **Un poids élevé des flux transfrontaliers**

Le Luxembourg et la Suisse (surtout Bâle) exercent un effet « aspirateur » pour des résidents en France où les parts des résidents transfrontaliers dépassent à certains endroits les 40% . Ce phénomène est plus nuancé entre l’Alsace-Moselle et l’Allemagne sauf autour de Saint Louis et Wissembourg.



© les contributeurs d'OpenStreetMap - Insee 2015

Champ : le lieu de travail représenté contient au minimum 400 travailleurs frontaliers d'ACAL et correspond à l'ensemble de la « région » (NUTS 3 au sens de la nomenclature européenne).

Source : Insee, recensement de la population 2012, exploitation complémentaire.

Figure 11- Part des frontaliers dans la population active en 2012.

- Les agglomérations ont perdu des emplois mais certaines ont mieux résisté que d'autres

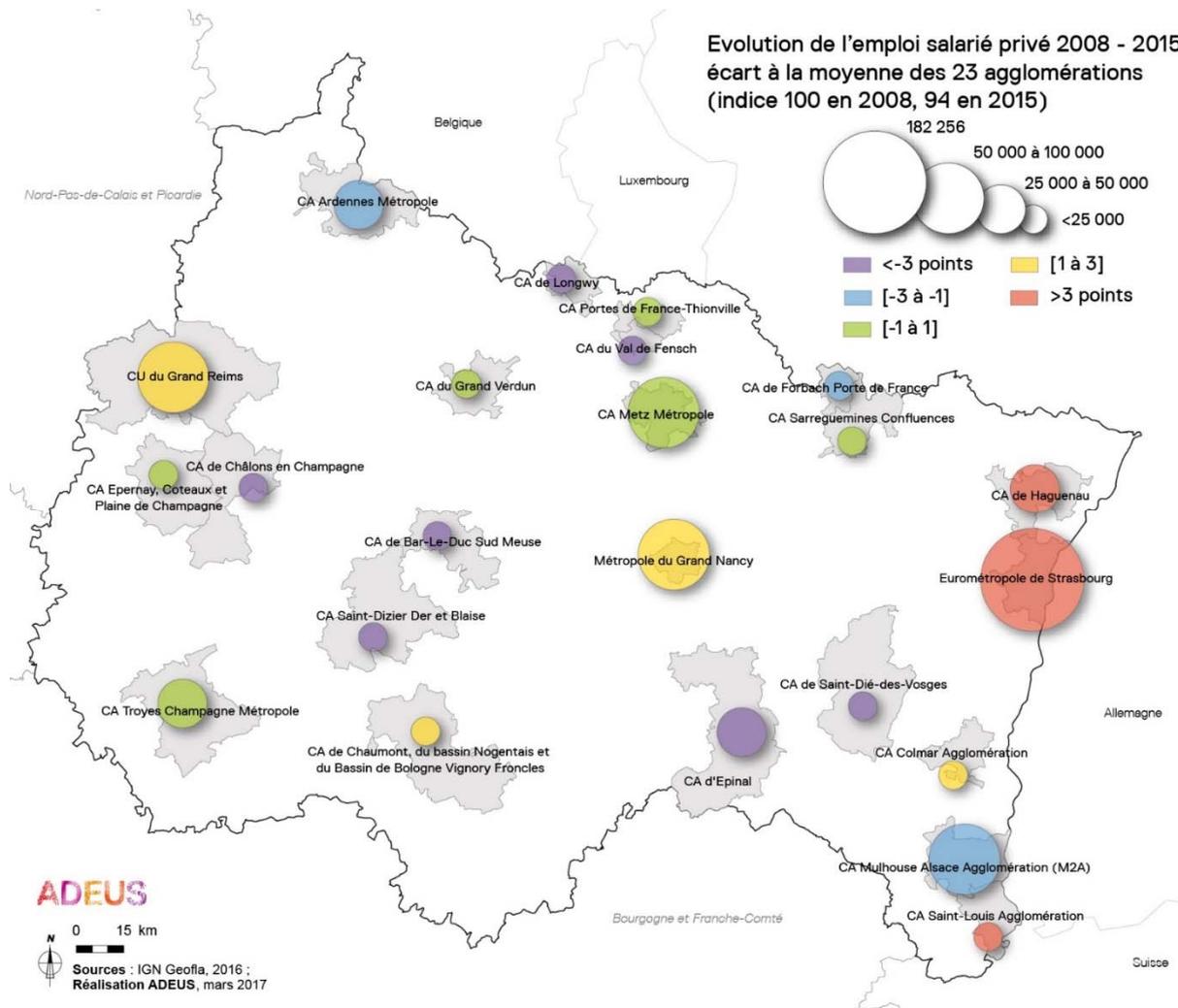


Figure 12- évolution de l'emploi salarié privés dans les agglomérations du Grand Est (source : ACOSS)

Entre 2008 et 2015 la région Grand Est a perdu près de 90000 emplois privés soit une baisse de 6,1%. Ce mouvement s'inscrit dans une conjoncture internationale et nationale elle-même défavorable. Les 23 agglomérations étudiées enregistrent une baisse globale à peine inférieure, de 5,7% mais avec de fortes disparités d'une agglomération à l'autre. Certaines agglomérations ont en effet mieux résisté que d'autres. Parmi les cinq plus grands agglomérations, quatre sont dans ce cas : Strasbourg, Reims, Nancy et dans une moindre mesure, Metz. Les agglomérations moyennes s'en tirent globalement moins bien. Certaines cependant bénéficient d'une dynamique positive : Colmar, Chaumont et plus encore Haguenau et Saint Louis.

▪ **Certains types d'emplois se concentrent dans les plus grandes agglomérations.**

Les métropoles se distinguent par la présence plus élevée de cadres et d'emplois dits « métropolitains supérieurs ». Ces marqueurs des métropoles recouvrent les activités liées aux prestations intellectuelles, à la gestion, à la conception, à la recherche... Plus de 25% des actifs relèvent de ces emplois dans les quatre plus grandes agglomérations (Mulhouse étant au niveau de la moyenne des 23).

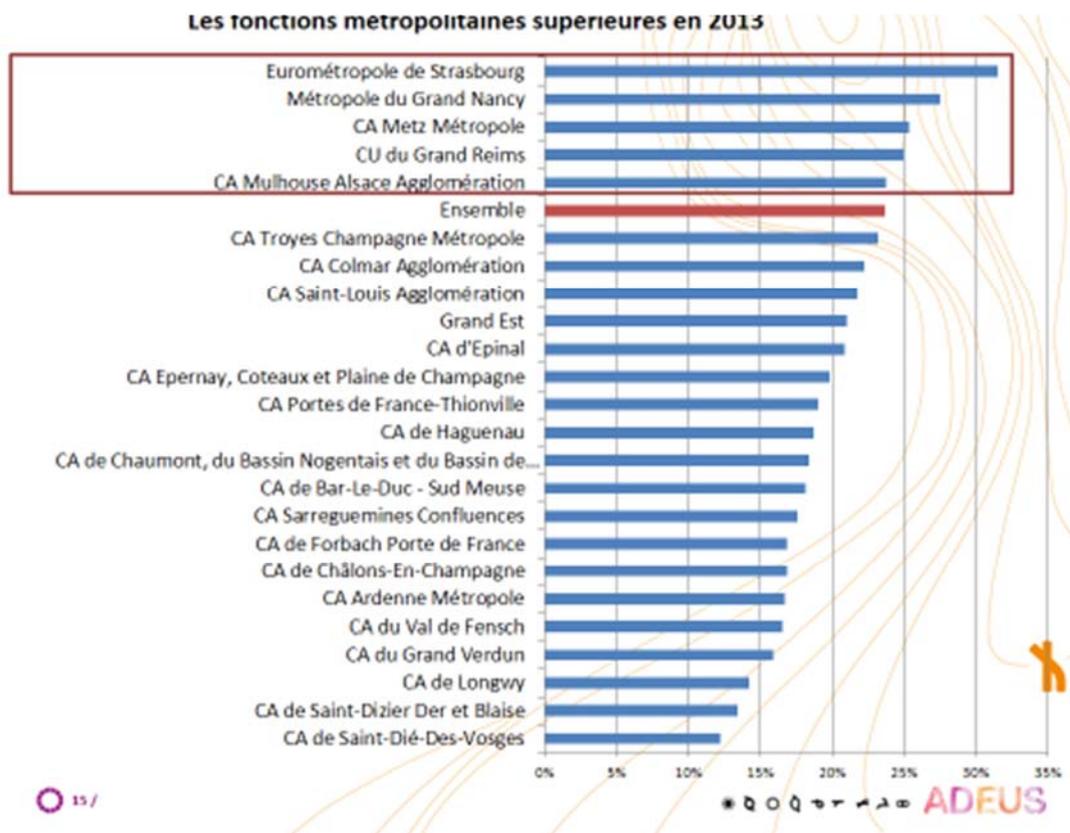


Figure 13- Part des « emplois métropolitains supérieurs » dans le total des emplois présents sur les territoires des 23 agglomérations étudiés.

2. Les 23 agglos, ce qu'elles font (ou feront)

Dans le cadre de leurs compétences, nous avons focalisé notre attention sur deux enjeux majeurs : celui de l'attractivité résidentielle, celui du développement économique local.

Deux grandes questions ont été posées :

- Quelles sont les priorités affichées en matière d'attractivité résidentielle ? Urbanisme, habitat, transports, grands équipements, environnement...
- Quelles sont les priorités affichées en matière de développement économique ? offre immobilière et foncière, soutien aux commerces, organisation de l'innovation sur le territoire...

Les projets cités par les agglomérations peuvent être rangés selon plusieurs catégories d'objectifs.

- Aménager au cœur des agglomérations.
- Renouveler la ville et ses quartiers.
- Se rapprocher des espaces de nature et de loisirs
- Favoriser l'accessibilité et les modes de transports actifs.

- Favoriser l'accessibilité et les modes de transports actifs
- S'appuyer sur des équipements structurants et facteurs d'attractivité
- ...sur des équipements culturels et de loisirs
- Soutenir des filières nouvelles sans négliger les secteurs traditionnels
- Apporter le savoir et l'innovation
- Développer le commerce en préservant les atouts des centres villes.
- Offrir des espaces d'accueil pour les entreprises dans une stratégie de développement

3- Les agglomérations et ce qu'elles attendent du SRADDET.

Les agglomérations ont toutes répondu à la question : « qu'attendez-vous du SRADDET ? ».

Voici, en résumé, ce qu'attendent les agglomérations du SRADDET Grand Est :

- **Une vision globale et prospective du Grand Est..**
...en construisant une identité régionale et en s'appuyant sur des identités locales fortes, des singularités et des spécialisations.
- **Une structuration du territoire**
 - Une armature qui valorise les agglomérations d'équilibre, structurante pour leur hinterland et renforce les métropoles
 - Des spécificités pour les territoires charnières situés entre les grandes métropoles Grand Est et celles des régions voisines allemandes, belges et luxembourgeoises.
 - Un équilibre et une équité entre territoires ruraux et urbains
 - Un fait transfrontalier : bâtir une véritable stratégie, notamment entre états avec un accompagnement spécifique de la Région ; affirmer la vocation transfrontalière et métropolitaine ; permettre l'expérimentation dans les périmètres transfrontaliers
- **Un renforcement des équipements structurants et des fonctions métropolitaines**
 - Transport : vers une stratégie sur la performance de la mobilité, au sein de la région Grand Est et avec les territoires voisins ; contribuer à l'amélioration des réseaux existants (routiers, Ferrés, Portuaires Aéroportuaires
 - Numérique
 - Recherche et enseignement supérieur (universités)
 - Établissements hospitaliers (d'échelle régionale), services santé en milieu rural
- **Un soutien au développement économique**
 - par la valorisation des domaines d'excellence portés par les Agglomérations et soutenir la vocation productive des territoires
 - par une bonne articulation avec le SRDEII
 - en contribuant à renforcer l'attractivité des territoires et à faire évoluer l'image de certains territoires en reconversion économique (enjeux démographiques)

- par une stratégie touristique régionale, porteuse d'identités
- **Un aménagement durable des territoires**
 - par le soutien à la rénovation et à la requalification urbaine, ainsi que par l'adaptation de l'habitat existant,
 - par des politiques favorables au réemploi des friches industrielles, militaires, urbaines,
 - par la préservation des ressources et des milieux naturels,
 - par la valorisation et de traitement des déchets d'échelle régionale.
- **Un document de planification...**
 - qui s'appuie sur les métropoles, communautés urbaines et agglomérations en tant que relais des politiques de la région Grand Est,
 - partagé avec les acteurs majeurs des territoires,
 - élaboré à l'issue d'une réelle concertation avec les territoires,
 - qui s'appuie sur la recherche d'un accord général, qui s'accompagne concertation adaptée,
 - qui offre un espace de dialogue,
 - qui renforcer les coopérations entre territoires et favoriser les synergies,
 - qui reconnaitre la légitimité des pôles de coopération constitués,
 - qui donne une cohérence régionale aux projets des agglos,
 - qui simplifie, non dogmatique,
 - basé sur le principe de subsidiarité,
 - à visée opérationnelle, qui s'articule avec les contrats de plan état région,
 - un document mis en œuvre dont les règles sont respectées.

4- Les agglomérations, leurs rôles spécifiques et ensemble

Les entretiens menés font apparaître les stratégies locales et les éventuelles alliances développées. C'est pourquoi la dernière partie est consacrée aux **rôles joués et (ou) souhaités par les agglomérations du Grand Est**. Ces rôles se déclinent par des fonctions auxquelles peuvent être associés différents enjeux d'attractivité, de gouvernance, de cohésion sociale, d'organisation.

A partir de ces éléments, il nous est permis de distinguer les rôles joués par les agglomérations en y distinguant deux niveaux d'échelle :

- Les rôles joués à une échelle de proximité
- Les rôles joués aux échelles, régionale, nationale et internationale

4.1. Les agglomérations et leur rôle dans leur environnement proche

- Les agglomérations exercent d'abord **un rôle d'attractivité résidentielle et de redistribution** de la ville centre vis-à-vis du territoire périurbain et de l'EPCI vis-à-vis de l'aire urbaine et de l'espace rural environnant. On peut distinguer les agglomérations « isolées » dans des environnements ruraux (comme Chaumont, Troyes, Verdun), les grandes agglomérations ou métropoles (Metz, Nancy, Mulhouse, Strasbourg, Reims), les agglomérations intermédiaires proches de ces 5 grandes agglomérations et (ou) intégrés dans les systèmes et réseaux métropolitains. C'est un enjeu essentiel dans le Grand Est dans un contexte de déficit migratoire. Les facteurs d'attractivité

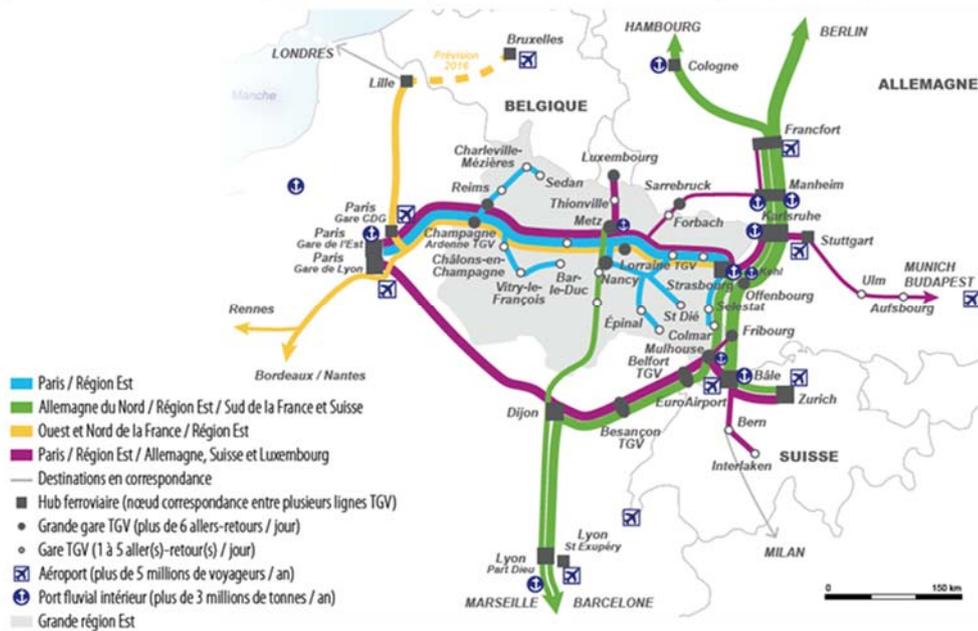
existants et affichés sont l'emploi, l'accessibilité, le cadre de vie. Les projets portés par les agglomérations qui s'y réfèrent sont les nouveaux aménagements urbains, les nouveaux quartiers, les opérations de renouvellement urbain...).

- **Le rôle de modèle d'un cadre de vie urbain durable** est en partie lié à l'attractivité résidentielle. Les agglomérations ont en commun de porter des politiques qui dessinent un cadre urbain plus durable :
 - Politiques de transport en commun
 - Politiques de modes actifs et de développement de la vie dans la proximité
 - Aménagement urbain durable par le biais des éco quartier
 - Politique culturelle
- **Le rôle de cohésion sociale.** Les villes centres et les agglomérations par la présence des services et équipements, sont à même d'accueillir et de répondre aux besoins des populations fragiles ou à faibles revenus.
- **Le rôle économique.** Les agglomérations se caractérisent par un excédent plus ou moins élevé d'emplois par rapport aux actifs. Elles sont donc au cœur d'un marché du travail (visible à travers les navettes domicile travail).. Elles sont aussi pourvoyeuses d'activités économiques résidentielles (services à la population, commerce...) dont l'aire de chalandise est plus ou moins grande mais qui très souvent dépasse les limites administratives de l'EPCI ou interfère avec d'autres agglomérations. Elles sont enfin porteuses de stratégies de développement économique liées notamment à l'emploi et aux activités, aux transports (politique des déplacements, accès à l'agglomération).
- **Rôle de gouvernance locale.** D'une part, les agglomérations exercent des fonctions de commandement en tant que préfecture ou sous-préfecture, ce qui se traduit par l'accueil des services déconcentrés de l'Etat et du département. A ce titre, même des villes de taille modeste comme Bar le Duc, Chaumont, Epinal ou encore Châlons en Champagne rayonnent leur département respectif. D'autre part, les agglomérations assument des responsabilités sur des aires de gouvernance élargies : celles des EPCI qui intègrent désormais des communes de plus en plus éloignées géographiquement de la ville centre ; celles aussi des SCOT ; celles encore des pôles métropolitains destinés à favoriser les coopérations entre des agglomérations proches (Sillon lorrain Metz-Nancy-Thionville-Épinal ; Strasbourg-Mulhouse-Colmar).

4.2. Les agglomérations et leur rôle dans le Grand Est et à l'échelle nationale et internationale

Dans cette seconde partie, on s'intéresse aux fonctions dont le rayonnement dépasse le niveau local et départemental et aux stratégies développées par les agglomérations dans ces domaines.

- **Les agglomérations, portes d'entrée, Hub,.. leur rôle d'insertion dans les flux interrégionaux et internationaux.** Outre les infrastructures, aéroports, ports, gares ferroviaires d'importance nationale et internationale, figurent aussi l'insertion des agglomérations sur les grands corridors logistiques ou voyageurs européens (Rhin- Moselle Mer du Nord,) qui se matérialise notamment par l'aménagement de plateforme logistique.

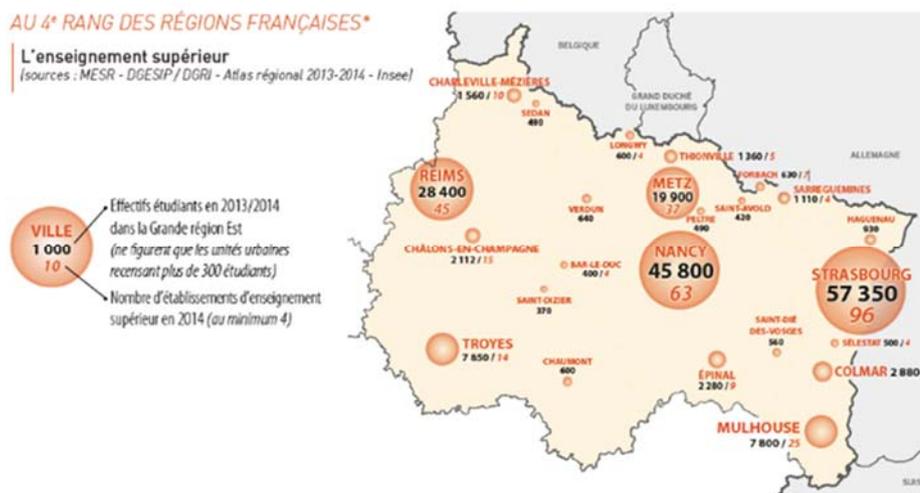


- **Le rôle universitaire et de recherche.** La région Grand totalise 200 000 étudiants dans 6 principales villes universitaires Strasbourg, Nancy, Reims, Metz, Troyes, Mulhouse. D'autres villes universitaires sont dotées de spécialités qui s'appuient sur une tradition industrielle historique (exemples Epinal Troyes, textile).. Les universités, mêmes de petites tailles ont un rayonnement au moins national par l'origine des étudiants et les liens qu'elles tissent avec d'autres universités. Strasbourg est une université de renommée mondiale (1e université de province au classement de Shanghai). Nancy constitue le 1e pôle d'étudiants ingénieurs dans la région. Les agglomérations ont compris l'intérêt de favoriser et soutenir l'enseignement supérieur et la recherche.

AU 4^e RANG DES RÉGIONS FRANÇAISES*

L'enseignement supérieur

(sources : MESR - DGESIP / DGR1 - Atlas régional 2013-2014 - Insee)



Certaines agglomérations sont dotées d'activités à forte notoriété et fort rayonnement qui peuvent être mises en synergie au sein de pôles de compétitivités à vocation mondiale. L'offre foncière valorise ou développe cette fonction.

- **Le rôle touristique**

La plupart des agglomérations ont une offre culturelle destinée à développer le tourisme urbain ou intègrent le tourisme dans leur stratégie territoriale (Tourisme urbain ou spécialisé...). Outre l'impact économique directe, l'image peut s'en trouver valorisée. Certaines agglomérations l'évoquent, d'autres pas du tout ou peu.

4.3 Les systèmes urbains

Une nouvelle dynamique est en cours autour des alliances territoriales car les agglomérations ne sont pas isolées mais insérées dans des espaces fonctionnels forts.

D'autant que la taille des agglomérations du Grand Est entre Paris, les Hauts de France et les régions rhénanes et du Bénélux est relativement modeste. S'il existe déjà des systèmes constitués (les deux « pôles métropolitains », le Rhin Supérieur, la Grande Région...), les agglomérations à commencer par les 5 plus importantes (Strasbourg, Reims, Mulhouse, Nancy, Metz) ont besoin de renforcer leur lien de coopération entre elles et avec les agglomérations proches. Elles pourront ainsi jouer la complémentarité et l'échange de services et ainsi davantage peser sur la scène nationale et internationale.

