

PRÉCIS ANALYTIQUE
DES TRAVAUX DE
L'ACADÉMIE
DES SCIENCES,
BELLES-LETTRES
ET ARTS
DE ROUEN

ROUEN : QUELLE MÉTROPOLÉ ?



ACADÉMIE DES SCIENCES, BELLES-LETTRES ET ARTS DE ROUEN
2016

ROUEN : QUELLE MÉTROPOLE ?

**Précis analytique
de l'Académie des Sciences, Belles-Lettres
et Arts de Rouen**

2015

ROUEN : QUELLE MÉTROPOLE ?

**Précis analytique des travaux
de l'Académie des Sciences, Belles-Lettres
et Arts de Rouen**

2015



Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Rouen

ARTICLE 59 DES STATUTS

L'Académie déclare laisser à leurs auteurs
toute la responsabilité des opinions
et des propositions consignées
dans les ouvrages lus à ses séances
ou imprimés par son ordre.
Cette disposition sera insérée,
chaque année,
dans le *Précis* de ses travaux.

*Ont apporté leur soutien à l'organisation
du colloque et à la publication de cet ouvrage :*



Lubrizol



Deloitte.

*Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction,
sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays.*

© Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Rouen, 2016

*Hôtel des Sociétés Savantes
190, rue Beauvoisine • 76000 Rouen*

ISSN 1154-7707 • ISBN 978-2-9549009-2-6

OUVERTURE

APPROCHE

DE LA NOTION DE MÉTROPOLE

par M. Gérard GRANIER

*Membre titulaire de l'Académie,
inspecteur pédagogique régional honoraire*

En introduction de ce colloque, les organisateurs ont souhaité apporter quelques éclairages sur la notion de métropole dont nous allons parler durant deux jours.

Il me revient donc d'analyser ce terme, fondamentalement polysémique, qui peut donner lieu à des interprétations abusives, voire erronées. La loi dite « d'affirmation des métropoles » votée l'an dernier, la promotion de l'agglomération de Rouen au rang de métropole depuis le 1^{er} janvier 2015 dans ce cadre législatif, ont attiré l'attention du public sur cette notion et ont généré de nombreux écrits ou déclarations du monde politique sur les bienfaits futurs que l'on pourrait espérer de ce statut. En fait, ces discours assimilent souvent le sens réglementaire du terme, tout récent, et le sens scientifique, beaucoup plus ancien.

Pour être complet, il faudra aussi identifier deux autres sens de ce terme : un sens historique puisque le mot existe depuis l'Antiquité grecque, et un sens que je qualifierai de « commercial » puisqu'il relève du marketing territorial.

Un héritage historique

Étymologiquement, le terme de métropole a des origines grecques : il vient de *polis*, « cité » et *meter*, « mère ». Il désigne la cité-mère à l'origine de la fondation d'une colonie. On sait que Marseille fut une colonie de la cité grecque de Phocée, métropole d'Asie mineure. À l'époque coloniale,

ce sens historique fut élargi aux États à la tête d'un Empire : les Antillais se rendent encore en *métropole* lorsqu'ils viennent à Paris... Mais ce n'est pas notre sujet...

Dans l'Antiquité, les Romains avaient repris le terme grec de métropole, cette fois-ci dans un sens plus administratif, plus proche du sens contemporain, pour désigner la capitale administrative d'une province. On sait que Lyon fut la métropole de la Gaule romaine. Ce sens a été utilisé par l'Église pour désigner une ville où réside un évêque métropolitain, c'est-à-dire le chef d'une province ecclésiastique. Il est toujours en usage au sein de l'Église catholique romaine.

Rouen dispose ainsi d'un archevêque métropolitain qui coiffe les six diocèses de la Normandie. Cette province ecclésiastique est l'héritière directe de la « Lyonnaise seconde », créée en 297 par l'empereur Dioclétien avec Rouen/Rotomagus comme capitale. C'est d'ailleurs ce qui permet à certains de dire que, ce qui sera plus tard le territoire normand, existe dès ce moment, bien avant les invasions normandes... Du point de vue de l'organisation administrative catholique, Rouen est donc incontestablement depuis très longtemps la capitale de la Normandie.

De ce très bref rappel historique, on pourra retenir l'idée qu'une métropole est une ville importante, puissante, capable de rayonner autour d'elle.

Une notion géographique, relativement récente (seconde moitié du xx^e siècle)

Le terme de métropole est aujourd'hui très présent dans la littérature scientifique en sciences humaines, qu'il soit employé par des géographes, économistes, urbanistes ou sociologues.

Pourtant, du côté de la géographie, il faut bien reconnaître que curieusement, le terme de métropole a été longtemps peu présent dans les ouvrages français de géographie urbaine. Certes, dès 1913, Levainville, dans son ouvrage fameux sur *Rouen, étude d'une agglomération urbaine*¹, écrit que le « fleuve [la Seine] apporte dans la *métropole* les influences vivifiantes du dehors », mais le terme est visiblement utilisé ici au sens de « grande ville ». *A contrario*, la notion de métropole n'est pas décrite dans le très classique *Traité de géographie urbaine* de Jacqueline Beaujeu-Garnier, paru en 1964². Cela tient au fait que les géographes français se sont tardivement

1. Jacques Levainville, *Rouen, étude d'une agglomération urbaine*, Paris, Armand Colin, 1913.

2. Jacqueline Beaujeu-Garnier et Georges Chabot, *Traité de géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, 1964.

intéressés aux problématiques de hiérarchie urbaine, de réseau urbain dont la notion de métropole est constitutive.

Les dictionnaires classiques de géographie (Pierre George en 1970³, par exemple), comportent certes un article métropole mais n'insistent pas particulièrement. En fait, les géographes ont vraiment commencé à s'intéresser au phénomène métropolitain dans le sillage des aménageurs au courant des années 1960.

Il faut attendre le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés* sous la direction de Jacques Lévy et Michel Lussault⁴ pour que la notion soit finement exposée sous la plume de René Dagorn. Pour Jacques Lévy, en 1995, « parler de métropole, c'est se référer à un modèle qui n'est pas encore arrivé à maturité. » En effet, l'émergence des métropoles est un processus en cours, pas encore abouti, car lié à la *métropolisation*, notion connexe sur laquelle je reviendrai.

Qu'est-ce donc qu'une métropole, au sens géographique du terme ?

C'est tout d'abord une agglomération urbaine importante sur le plan démographique sans qu'il soit pour autant possible de définir facilement un seuil. De nombreuses agglomérations millionnaires de certains pays du Sud ne sont pas des métropoles. De plus, on a admis dès le début qu'il pouvait exister des métropoles de niveaux différents en ajoutant un simple adjectif. On distingue ainsi :

- des *métropoles mondiales*, comme Londres, New York ou Tokyo ;
- des *métropoles européennes*. Une étude récente (2012) de l'ex DATAR a permis d'identifier 26 « métropoles principales » en Europe. La France en compte une seule alors que l'Allemagne en compte cinq. On retiendra donc la rareté des métropoles de rang européen en France, pas même Marseille ou Lyon n'en font partie. C'est l'héritage de la vieille tradition centralisatrice dans notre pays ;
- des *métropoles régionales*, un niveau déjà plus discutable, mais identifié en France.

Plus qu'à partir d'un critère quantitatif de poids démographique, une métropole est définie à l'aide de critères qualitatifs. Fondamentalement, elle doit exercer ce qu'on appelle des « fonctions de commandement » : commandement politique ou religieux comme on l'a vu précédemment,

3. Pierre George, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Presses universitaires de France, 1970.

4. Jacques Lévy et Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

mais un commandement aujourd'hui élargi a beaucoup d'autres domaines :  conomiques, financiers, universitaires, culturels.

De manière significative, l'étude de la DATAR sur les m tropolises européennes s'est appuyée sur 25 indicateurs regroupés en 6 « dimensions » métropolitaines :

- la richesse, mesuré par exemple au moyen de la valeur ajoutée produite par les activités économiques ;
- la mobilité internationale, mesurée par le trafic aérien ou portuaire ;
- le rayonnement économique, mesuré par le nombre de sièges sociaux de multinationales ;
- l'attraction culturelle et touristique, mesurée par le nombre de congrès internationaux ou le nombre de nuitées en hôtel par rapport à la population ;
- l'appartenance à une « société de la connaissance et de l'innovation », mesurée par le nombre d'étudiants ou les investissements en matière de recherche ;
- le rayonnement politique, mesuré par exemple par le nombre de lobbyistes auprès de l'Union européenne.

Une métropole dispose donc d'équipements de haut niveau relativement rares (opéras, palais des congrès, aéroports, etc.). Elle attire une main-d'œuvre hautement qualifiée relevant notamment des fonctions tertiaires supérieures, des emplois « décisionnels » ou « stratégiques ». Une métropole rayonne sur un territoire plus ou moins vaste et contribue à l'intégration de sa région (ou de son pays) au reste du monde. En effet, une des caractéristiques des m tropolises est de développer des relations fortes entre elles :  changes économiques, financiers, culturels. Elle est le symbole d'une société ouverte et d'une économie mondialisée. Donc la métropole a quelque chose à voir avec la mondialisation. Elle est le produit d'un processus qui se développe dans le temps et qu'on appelle la *métropolisation*. Selon l'urbaniste François Ascher, c'est « un phénomène-clef pour rendre compte de l'évolution des territoires des pays économiquement avancés. »

Il s'agit de la concentration croissante de la population et des activités dans des ensembles urbains de grande taille, éventuellement au détriment de villes petites et moyennes de rang inférieur. La métropolisation concerne donc à la fois des changements *fonctionnels* (la concentration spatiale des fonctions stratégiques des systèmes productifs), mais aussi des changements *morphologiques* :  talement urbain pouvant aboutir à la constitution de vastes aires métropolitaines – *metropolitan area* identifiées de longue date aux  tats-Unis –, émergence de centres secondaires – *edge cities* des  tats-Unis –, au sein même de ces aires métropolitaines.

La métropolisation est liée à de multiples facteurs, par exemple l'accroissement de la mobilité sous toutes ses formes, qu'il s'agisse de

la mobilité quotidienne permettant de dissocier les lieux de production et les lieux d'habitat, ou bien des progrès étonnants de toutes les formes de télécommunications instantanées. Dans le dictionnaire géographique en ligne *Hypergé*⁵, le géographe rouennais Bernard Elissalde estime que « le processus métropolitain s'appuie sur une *mise en réseau* des principales agglomérations dans lesquelles les phénomènes de *connectivité* tendent à l'emporter sur les relations de *proximité*. » Ces idées de mise en réseau, de connectivité sont fondamentales. On peut aussi voir dans la métropolisation « le résultat territorial des modes de régulation postfordiste alliant incertitude conjoncturelle et flexibilité du marché du travail. » C'est la thèse défendue par Pierre Veltz, polytechnicien, spécialiste des dynamiques territoriales⁶.

L'affirmation des métropoles ne va pas sans poser des problèmes. Problèmes d'aménagement de ces trop vastes aires urbaines dévoreuses d'espaces et menaces constantes pour l'environnement, mais aussi problèmes de gouvernance. Pour François Ascher, « aucun pays n'est parvenu pour l'instant à mettre sur pied durablement à l'échelle métropolitaine des dispositifs institutionnels démocratiques et efficaces⁷. » C'était avant la loi française de 2014...

La métropole, une notion au service de l'aménagement du territoire ?

Longtemps peu usité par les géographes, le terme de métropole a été repris par les aménageurs dès les années 1960, puis par le législateur dans les années 2000.

Le temps des « métropoles d'équilibre » (1964)

Dès 1947, l'ouvrage fameux de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*⁸, avait souligné les faiblesses des grandes villes de « province » (comme on disait encore) en lien avec la macrocéphalie du réseau urbain français sur-dominé par l'agglomération parisienne. Réduire le différentiel Paris-Province fut donc fort logiquement un des premiers objectifs de la jeune DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), créée en 1963. La même année, un rapport de Jean Hautreux et Michel Rochefort sur « le niveau supérieur de l'armature

5. <http://www.hypergeo.eu>.

6. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 2005.

7. François Ascher, *Dictionnaire de la Géographie*, Paris, Belin, 2003.

8. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

urbaine française»⁹ avait identifié huit villes qualifiées de «métropoles régionales» par les auteurs : Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Nancy, Strasbourg. Cette liste fut reprise officiellement en 1964 par le gouvernement sous le nom de «métropoles d'équilibre».

À noter qu'on qualifiait ainsi des binômes ou même des trinômes de villes qui devaient être mises en réseau, idée particulièrement novatrice pour l'époque : Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Aix-Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Nancy-Metz. Le gouvernement s'engageait à renforcer ces villes en y favorisant le développement de fonctions jusqu'alors concentrées à Paris. Mais, point important, ces métropoles d'équilibre ne bénéficiaient d'aucun changement dans leur statut juridique. Ces agglomérations continuaient au mieux d'être coiffées par un SIVOM, et la gouvernance demeurait donc fondamentalement communale. Vous aurez remarqué que Rouen se trouvait exclue de cette liste car jugée trop proche de Paris. Certes, elle figura en 1973 dans une liste complémentaire de cinq métropoles assimilées mais, dès 1974, la politique des «métropoles d'équilibre» fut mise en sommeil du fait de ses résultats fort modestes et du risque qu'elle ne pénalise les villes moyennes de leur système urbain. On voyait ainsi poindre le risque de «Toulouse et le désert toulousain»...

Cette politique des métropoles d'équilibre eut donc un grand succès médiatique et pédagogique. Elle fut longtemps enseignée dans les classes de lycée, bien après sa mise en sommeil... Mais ces résultats concrets furent plutôt modestes. On connaît l'installation à Nantes du Service central de l'état civil pour les Français nés à l'étranger... Pour l'essentiel, ces huit villes se sont développées par elles-mêmes et non sous l'influence d'une politique volontariste impulsée par le gouvernement.

Le retour en force de la notion de métropole dans les années 2000

En ce début du XXI^e siècle, le contexte a changé : il ne s'agit plus de vouloir modifier profondément la hiérarchie urbaine en France, mais essentiellement d'améliorer la gouvernance territoriale et, éventuellement, de simplifier le fameux «mille-feuille» si caractéristique de la France d'aujourd'hui.

Deux lois successives ont donc réintroduit la notion de métropole dans le vocabulaire administratif :

9. Jean Hautreux et Michel Rochefort, «Le niveau supérieur de l'armature urbaine française», rapport présenté au Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Commission de l'Équipement urbain, Paris, 1963.

– *Sous la présidence Sarkozy, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales* crée une nouvelle catégorie d'EPCI (Établissement public de coopération intercommunale), la métropole, destinée, sur la base du volontariat, aux zones urbaines de plus de 500 000 habitants. Elle a vocation à se substituer aux collectivités pré-existantes. Mais une seule métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, sera créée sur cette base.

Toujours sur la base du volontariat, cette même loi ouvre la possibilité de créer des « pôles métropolitains » en rassemblant plusieurs EPCI. C'est dans ce cadre qu'est établi en 2012 le « pôle métropolitain » CREA-Seine-Eure, en réunissant les deux agglos de Rouen et Louviers. Cette seconde disposition a connu un grand succès. On peut, en géographe, cependant s'interroger sur la pertinence du terme de « pôles », qui implique une certaine centralité, alors qu'il s'agit en réalité de constituer des « réseaux » d'agglomérations. Cette loi introduit en tout cas deux termes nouveaux, à ne surtout pas confondre, dans le paysage institutionnel.

– *Sous la présidence Hollande, la loi du 27 janvier 2014, dite MAPAM, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.* Elle reprend et amplifie les objectifs de la loi de 2010 en rendant obligatoire, au 1^{er} janvier 2015, la transformation en métropole de tout EPCI de plus de 400 000 habitants compris dans une « aire urbaine », au sens INSEE du terme, de plus de 650 000 habitants. Cette définition, sur une base purement démographique, pose un sérieux problème puisqu'on a vu que ce critère purement quantitatif ne répond pas aux exigences scientifiques de définition d'une métropole.

En plus, des trois métropoles particulières d'Île-de-France, Lyon, Aix-Marseille-Provence, neuf agglomérations sont concernées, dont bien sûr Rouen. S'y ajouteront, par dérogation, Montpellier et Brest. Soit un total de 14 métropoles. Dans le contexte particulier de la nouvelle grande région Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace, Nancy devrait compléter la liste en 2016 ou 2017.

Rouen, c'est-à-dire les 71 communes de l'ex-CREA rassemblant 486 000 habitants, a-t-elle enfin décroché le Graal en figurant sur cette liste ? La loi précise les objectifs : « élaborer et conduire un projet d'aménagement, de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social [du] territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. »

La métropole doit donc « valoriser les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transports et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation dans un esprit de coopération régionale et interrégionale » (article 43).

Donc, la création des métropoles répond d'abord à un objectif de meilleure gouvernance d'une agglomération en la dotant de compétences élargies, par rapport aux anciennes communautés d'aggllos, et en renforçant les dotations financières de l'État. Ces nouvelles compétences viennent principalement du transfert des communes, et secondairement du Département, de la Région ou de l'État. Le président Nicolas Plantrou reviendra demain sur cette question de gouvernance. Je n'en dirai donc pas plus aujourd'hui.

*

Le terme de métropole a le vent en poupe. On voit bien comment Rouen s'en sert pour s'affirmer dans le cadre de la nouvelle Normandie par rapport à Caen ou Le Havre. Et parce que le terme n'est pas une marque déposée, on voit bien aussi comment un grand nombre de communautés d'agglomérations veulent s'en emparer. J'ai déjà relevé onze métropoles autoproclamées ! Les plus gonflées, comme la grenouille de La Fontaine, étant «Châteauroux métropole» (75 000 habitants) ou «Chartres métropole» (125 000 habitants), deux agglomérations de la région Centre-Val de Loire, justement dépourvue de vraie métropole... On est là typiquement dans le registre du marketing territorial.

Face à cette confusion sur le sens du mot métropole, et afin de trouver un néologisme pour désigner les « vraies » métropoles, l'urbaniste François Ascher avait même proposé, sans grand succès, le terme de « métapole » (étymologiquement, « au-delà de la ville »), dans son ouvrage *Métapolis ou l'avenir des villes* paru en 1997¹⁰.

Au-delà de ces questions de terminologie, il apparaît clairement que l'enjeu pour Rouen dans les années à venir sera le suivant : comment passer d'un statut purement administratif de métropole à la réalité d'une métropole économique s'affirmant en France et en Europe. À 130 km de Paris, peut-elle y parvenir seule ? Sur quels atouts pourra-t-elle s'appuyer ? Devra-t-elle chercher à s'associer avec Caen et Le Havre en une métropole tripolaire comme le recommande le collectif des 15 géographes normands ?

Autant de questions que notre colloque cherchera à poser, à défaut d'y répondre de manière explicite. La métropolisation est un processus en marche. Il reviendra aux élus, aux décideurs économiques mais aussi aux associations, aux citoyens, de donner corps à ce beau mot de métropole !

10. François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1997 (repris dans *L'âge des métropoles*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2009).

TABLE DES MATIÈRES

<i>Préface</i>	5
par M. Nicolas PLANTROU	



OUVERTURE

<i>Approche de la notion de métropole</i>	9
par M. Gérard GRANIER	

ROUEN HIER ET AUJOURD'HUI

<i>Rouen, une métropole inscrite dans l'histoire?</i>	19
par M. Jean-Pierre CHALINE	

<i>Rouen, une métropole en question</i>	25
par M. Arnaud BRENNETOT	

ROUEN, UNE MÉTROPOLE RECONNUE POUR SON CADRE DE VIE ?

<i>Quelle politique en matière d'environnement au sein de la métropole?</i>	39
par M. Michel LEROND	

<i>Quelles dynamiques métropolitaines pour la mobilité et le logement ?</i>	47
par M. Laurent MORENO	

ROUEN, UNE MÉTROPOLÉ RECONNUE POUR SON DYNAMISME ÉCONOMIQUE ?

<i>Quelles infrastructures au service des entreprises et des habitants de la Métropole rouennaise ?</i>	65
par M. Jacques DELÉCLUSE	

<i>Comment faire de Rouen une métropole économique rayonnante et attractive pour les entreprises ?</i>	77
par M. Paul-Jacques LEHMANN	

ROUEN, UNE MÉTROPOLÉ ATTRACTIVE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE ?

<i>Comment améliorer l'attractivité de Rouen pour les enseignants et les étudiants ?</i>	87
par M. Jean-Louis BILLOËT	

<i>Comment développer la recherche dans la Métropole rouennaise ?</i>	93
par M. Hubert VAUDRY	

ROUEN, UNE MÉTROPOLÉ ATTRACTIVE EN MATIÈRE DE CULTURE ET DE PATRIMOINE ?

<i>Comment valoriser le patrimoine de la Métropole rouennaise ?</i>	107
par M. Guy PESSIOT	

<i>La Réunion des musées métropolitains</i>	115
par M. Sylvain AMIC	

LA GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLÉ ROUENNAISE

*Rouen est-elle une métropole
au service de la Région normande?* 123
par M. François GAY

Quelle gouvernance de la Métropole rouennaise? 131
par M. Nicolas PLANTROU



Conclusion 149
par M. Guy QUINTANE

Dépôt légal : juin 2016
IMPRIMÉ EN FRANCE



Achevé d'imprimer en juin 2016
sur les presses de l'imprimerie *La Source d'Or*
63039 Clermont-Ferrand
Imprimeur n° 18800N



Tiré à part numérique de *Rouen : quelle métropole ?*,

Précis de l'Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Rouen, année 2015.

© Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Rouen, 2016.

Tous droits réservés pour tous pays.

Ne peut être vendu. Toute diffusion ou distribution sans autorisation préalable de l'auteur ou de l'éditeur est interdite.

ISSN : 1154-7707

ISBN de l'édition papier : 978-2-9549009-2-6