

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

**LA GOUVERNANCE  
DE LA MÉTROPOLE ROUENNAISE**



# QUELLE GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE ROUENNAISE ?

par M. Nicolas PLANTROU

*Membre titulaire de l'Académie,  
avocat honoraire au barreau de Rouen, commissaire  
aux comptes honoraire près la Cour d'appel de Rouen,  
ancien président du CÉSER Haute-Normandie*

Le terme «gouvernance», qui vient du latin *gubernare*, c'est-à-dire «piloter», était utilisé sous l'Ancien Régime, mais il est tombé en désuétude après la Révolution. Il revient en force dans les dernières décennies du xx<sup>e</sup> siècle en investissant d'abord le domaine de l'entreprise puis la sphère publique. Ce terme revêt donc plusieurs réalités et a plusieurs sens. Nous évoquerons aujourd'hui la gouvernance territoriale ou locale.

Il convient de déterminer quel est le mode d'organisation permettant de gérer au mieux l'action publique, en coordonnant les acteurs publics et privés, ou les institutions. Il s'agit de favoriser les bonnes relations entre les pouvoirs locaux et la société civile, d'organiser des partenariats entre la sphère publique et la sphère privée, d'articuler les échelons décisionnels de manière harmonieuse. La mise en réseau est un enjeu essentiel d'une bonne gouvernance.

L'OCDE organisait à Paris le 28 avril 2015 un séminaire ayant pour thème «Governing the City». Vincent Fouchier, président du groupe de travail de l'OCDE sur la politique urbaine, déclarait :

Plus les dispositifs de gouvernance sont efficaces en matière de coordination des politiques publiques, meilleurs sont les résultats pour le cadre de vie des habitants, l'environnement, l'attractivité du territoire... Parmi les centaines de métropoles étudiées, les moins fragmentées en

termes de gouvernance présentent des taux de croissance économique significativement supérieurs aux autres métropoles.

En effet, l'organisation d'une collectivité territoriale doit pouvoir être jugée en fonction de sa performance : gère-t-elle au mieux les services publics qui lui sont confiés ? Mais elle doit être comprise, lisible par les citoyens qui y vivent, lesquels doivent s'identifier à cette collectivité, appréhender clairement ce qu'elle fait, et participer autant que faire se peut au processus décisionnel. Il faut au préalable souligner que notre organisation territoriale actuelle résulte d'un grand nombre de lois de décentralisation : la première série de lois, dite loi Defferre, a posé le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Une répartition des compétences et un transfert de ressources de l'État vers ces collectivités s'organisaient. C'est une réelle diminution de la tutelle permanente de l'État.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ajoute les communautés de communes et les communautés de villes à ce qui existait précédemment : syndicats intercommunaux, districts urbains et communautés urbaines.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 vise au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, en créant trois catégories : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Les EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) sans fiscalité propre demeurent les syndicats intercommunaux.

Le gouvernement Raffarin, entre 2002 et 2004, lance l'acte II de la décentralisation. La loi constitutionnelle de 2003 consacre l'« organisation décentralisée » de la République et inclut dans le texte de la Constitution les termes « région » et « décentralisation ».

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales encourage les fusions d'EPCI. Celle de 2010 crée une nouvelle forme de structure intercommunale, plus intégrée : la métropole. Il faut alors un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants. Seule la Métropole de Nice-Côte d'Azur sera créée sous ce régime.

C'est enfin la loi MAPAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014 qui instaure 14 nouvelles métropoles, dont Rouen. Créée par le décret n° 2014-1604 du 23 décembre 2014, la Métropole Rouen Normandie succède à un autre EPCI, la Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA), elle-même issue en 2009 de la réunion de deux communautés d'agglomération (Elbeuf-Boucle de Seine et Rouen) et deux communautés de communes (Le Trait-Yainville et Sainte-Austreberthe). Réunissant 71 communes, la nouvelle Métropole compte 486 519 habitants.

L'irruption de cette nouvelle entité administrative appelle à s'interroger sur les conditions d'une bonne gouvernance de la Métropole en termes d'efficacité opérationnelle et de vie démocratique.

## **Quelles limites territoriales pour la Métropole rouennaise ?**

La loi MAPAM a rendu obligatoire le statut de Métropole aux EPCI de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants. La CREA se trouve donc automatiquement dotée du statut de Métropole depuis la 1<sup>er</sup> janvier 2015.

On observe immédiatement que la notion de métropole est ici envisagée d'un point de vue juridique. C'est la loi qui fait de Rouen une Métropole. De son côté, l'INSEE définit l'unité urbaine par divers éléments dont la continuité du bâti. C'est donc l'aspect humain qui est ici privilégié. Il paraîtrait cohérent que les deux notions se rejoignent, qu'il puisse y avoir une superposition entre les limites de l'unité urbaine et celles de la Métropole.

La première question qui se pose alors est donc de savoir si le territoire de la Métropole rouennaise est le plus pertinent pour répondre aux critères que nous avons définis, notamment l'efficacité, et si le territoire de la métropole au sens juridique est bien celui de l'unité urbaine au sens sociologique.

Cet élément est important, et même essentiel. Nous avons trop souffert par exemple que, très longtemps, la commune de Boos ne fasse pas partie de la communauté d'agglomération. Cela lui interdisait d'intervenir sur l'aéroport, déjà handicapé par une piste trop courte, une commune de 700 habitants ayant bloqué la construction d'une piste pouvant accueillir les avions qui auraient permis à l'aéroport d'avoir un trafic rentable. Ces événements passés conduisent au fait que Rouen sera la seule métropole française sans véritable aéroport.

Quand Ryan Air cherchait un aéroport non loin de Paris pour accueillir ses activités, c'est Beauvais qui a été choisi et non Rouen, qui n'avait pas de piste assez longue. C'est ainsi que Beauvais est devenu le neuvième aéroport français tandis que celui de Rouen n'a qu'une activité fort réduite et est maintenu sous perfusion. Voilà le genre d'erreurs de stratégie qu'il convient de ne pas renouveler.

Il faut donc un territoire pertinent.

L'examen d'une carte montre l'existence d'un «trou» préjudiciable à une organisation harmonieuse de l'espace.

La vallée du Cailly, de Déville-lès-Rouen à Malaunay, fait bien partie de la Métropole, ce qui est logique. La route de Duclair à Saint-Paër fait également partie de la Métropole. Mais comment expliquer que

les communes situées entre ces deux axes ne le soient pas : Roumare, Fresquiennes, Le Bocasse, Pissy-Poville, Fontaine-le-Bourg ou encore Cailly, Clères ou Saint-Georges-sur-Fontaine, mais surtout Pavilly et Barentin font bien partie de notre agglomération, mais n'ont pas adhéré à la Métropole. Ce sont les territoires des communautés de communes des Portes Nord-Ouest et de Caux-Austreberthe.

La Chambre régionale des Comptes, dans un rapport de 2014 relatif à la ville de Barentin, dit clairement :

La commune qui a fait du développement économique un élément fort de son action depuis quarante ans doit désormais se mettre en capacité d'améliorer son efficacité et son organisation interne.

Elle préconise de « renforcer ses capacités à s'organiser pour améliorer son pilotage opérationnel et prospectif. »

Le centre commercial de Tourville se trouve donc situé dans la Métropole tandis que celui de Barentin ne l'est pas. Comment dès lors bâtir une politique économique cohérente ?

Si on voulait avoir une ligne de bus circulaire autour de la Métropole, on ne pourrait pas aller de Malaunay, qui est dans la Métropole, à Saint-Paër qui l'est également, car il faudrait traverser Barentin qui n'est pas dans la Métropole. Ainsi le bus TEOR va jusqu'à Isneauville et ne va pas à Quincampoix, sa commune voisine qui ne fait pas partie de la Métropole. Ces particularités liées la plupart du temps à des questions d'hommes ou à de basses querelles politiciennes doivent disparaître.

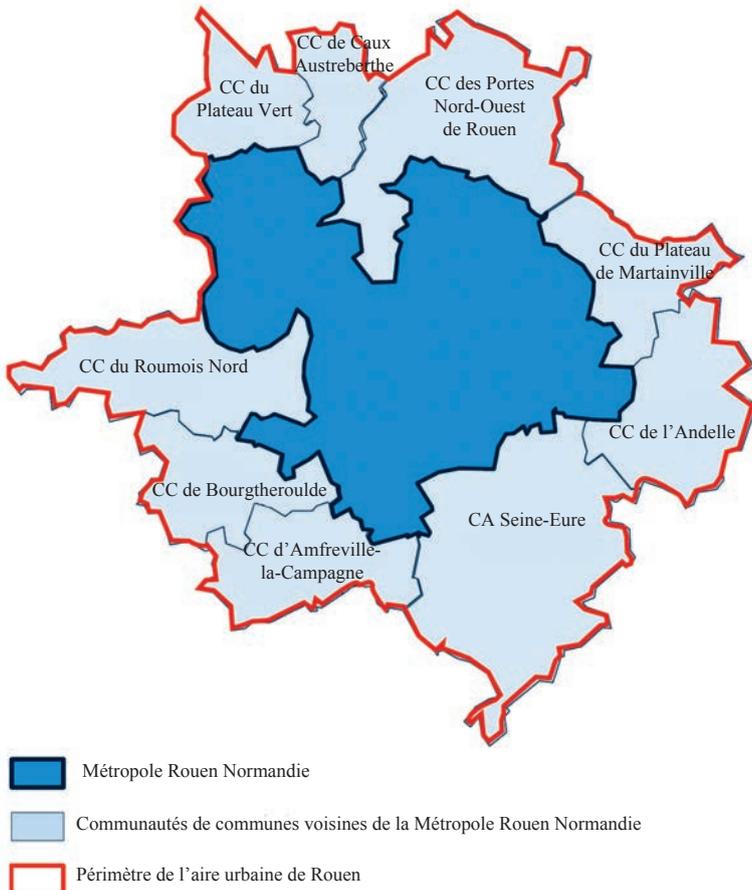
La raison doit l'emporter rapidement afin que cet espace fasse vraiment partie de la Métropole. La communauté de communes Caux-Austreberthe et celle des Portes Nord-Ouest n'ont aucune bonne raison de refuser d'entrer dans la Métropole.

On peut avoir un raisonnement similaire lorsqu'on examine le sud de la Métropole. Tourville-la-Rivière et Sotteville-sous-le-Val font partie de la Métropole, mais les communes voisines en sont absentes. Elles présentent pourtant les mêmes caractéristiques économiques et sociales : Criquebeuf-sur-Seine, Martot, Ygoville, Pont-de-l'Arche ou encore Alizay pourraient tout à fait faire partie de la Métropole, car il s'agit bien d'une continuité urbaine. Ces communes font partie de la communauté d'agglomération Seine-Eure qui aurait vocation à rejoindre la Métropole de Rouen : on pourra objecter que ces communes font partie du département de l'Eure. Mais en quoi est-ce un obstacle, si le critère essentiel est de créer une espace de vie cohérent pour les habitants ?

Cette situation est d'autant plus regrettable que les élus de ce secteur ont créé en 2012 avec la CREA un pôle métropolitain. Celui-ci doit, selon

sa charte de création, « permettre aux deux communautés de coopérer efficacement, au profit de leurs habitants, dans des domaines clairement définis : le développement économique, le tourisme et la mobilité. » Il semble que ce pôle métropolitain soit resté une coquille vide, car la seule réalisation concrète paraît être la réalisation d'une carte du pôle présentant les différents sites touristiques à l'occasion de la dernière Armada.

L'intégration de cette partie de territoire au sein de la Métropole rouennaise serait le meilleur moyen d'avoir une véritable politique cohérente sur ce bassin de vie. Nous espérons donc que cette question sera mise en débat prochainement, et que la recherche de l'intérêt général prévaudra sur tous les autres critères.



## Quelles compétences pour la Métropole rouennaise ?

### *Rapide historique de l'intégration des compétences*

La Métropole Rouen Normandie succède à quatre structures – traduisant l'évolution d'une coopération associative, la moins intégrée (SIVOM et district), à une coopération de projet avec deux EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération) qui ont marqué les différentes étapes de l'intégration intercommunale : le SIVOM, créé le 21 février 1974, auquel a succédé le District, le 22 novembre 1995, devenu Communauté d'agglomération rouennaise (CAR) le 1<sup>er</sup> janvier 2000, laquelle a laissé place à la CREA le 1<sup>er</sup> janvier 2010, communauté d'agglomération elle aussi. Ces diverses structures expriment le choix d'une coopération par voie de transfert de compétences, en vue de garantir la pérennité du processus d'intercommunalité. En témoigne le passage d'une coopération associative avec le SIVOM, à une coopération de projet.

La répartition des compétences entre le groupement intercommunal et les communes membres est conditionnée à la fois par les règles générales régissant la coopération intercommunale, ainsi que par la nature du groupement à fiscalité propre considéré ; il conviendra d'en faire un bref rappel.

### *Rappel des règles générales régissant la coopération intercommunale*

Selon le Code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes transfèrent leurs compétences au profit de l'établissement qu'elles créent, et renoncent à les exercer à titre individuel, l'EPCI agissant alors en leur lieu et place.

La répartition des compétences dans cette forme de coopération intercommunale est régie par les principes traditionnels que sont le principe de spécialité, fonctionnelle et territoriale, d'une part, et le principe d'exclusivité, d'autre part ; s'ajoute la reconnaissance d'un intérêt communautaire, relevant de la compétence du groupement, qui conditionne la répartition des compétences entre l'établissement intercommunal et les communes membres.

D'une part, l'EPCI ne dispose pas de compétence générale et n'exerce que celles expressément transférées par la loi ou les communes membres, et précisément définies par les statuts. De plus, ce champ de compétences est territorialement limité au périmètre des collectivités membres de l'EPCI.

Le principe d'exclusivité des compétences attribuées à l'EPCI signifie que le transfert de compétences effectué à son profit par ses communes membres entraîne le dessaisissement total de celles-ci, l'EPCI agissant désormais en leur lieu et place dans les matières concernées.

Enfin, pour la CAR et la CREA, l'EPCI à fiscalité propre, seules les compétences qualifiées d'intérêt communautaire reviennent au groupement, les autres incombant aux communes membres.

### *Modalités de l'intégration des compétences selon la nature du groupement considéré*

Contrairement aux collectivités territoriales, les établissements publics ne peuvent agir que dans le cadre de compétences qui leur sont déléguées, dont l'énumération est déterminée par la loi.

- *Principe de la répartition des compétences pour un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)*

Le SIVOM est un établissement public de coopération intercommunale. C'est une association de communes en vue d'œuvres et de services d'intérêt intercommunal (art. L.5212 du CGCT).

Si aucune compétence n'est obligatoire pour cette catégorie d'EPCI, le SIVOM est susceptible de recevoir plusieurs champs de compétences. Toutefois, les communes membres exercent un contrôle étroit sur les décisions et l'action du SIVOM.

Le SIVOM de l'agglomération rouennaise exerçait des compétences précises et limitées, essentiellement dans les domaines des services d'incendie et de secours, des transports urbains de voyageurs, et dans l'élaboration d'un plan global de traitement des déchets à l'échelle intercommunale.

- *Fondements et principes des transferts de compétences pour les communautés d'agglomération*

Créée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est un EPCI à fiscalité propre. Ce groupement est titulaire de compétences transférées par les communes, à titre obligatoire pour celles fixées par le législateur, de manière optionnelle pour les autres qui viennent s'ajouter aux premières.

Concernant la communauté d'agglomération, le principe reste que le groupement exerce les compétences transférées en lieu et place des communes membres. Cependant, les transferts de compétences concédés par ces collectivités territoriales n'excluent pas que celles-ci puissent conserver des compétences de proximité.

L'article L. 5216-5 du CGCT détermine les compétences de la communauté d'agglomération en fixant d'une part une liste comprenant quatre compétences obligatoires entre lesquelles il n'existe aucun choix (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), d'autre part en déterminant six compétences optionnelles : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; eau ; assainissement ; en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, d'intérêt communautaire.

La loi reconnaît cependant le principe de subsidiarité, qui s'exprime par la définition de l'intérêt communautaire. Celui-ci délimite le champ d'intervention du groupement laissant aux communes membres la compétence pour intervenir dans les champs ne relevant pas de l'intérêt communautaire.

Héritant des attributions des EPCI préexistants, la CREA disposait d'un vaste domaine de compétences comprenant, outre les compétences obligatoires afférant à l'élaboration et la conduite d'« un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire », 5 des 6 compétences optionnelles et facultatives, prévues le Code général des collectivités territoriales, à l'exception la compétence action sociale.

### *Les évolutions apportées par la loi MAPAM*

La métropole est, depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, une nouvelle catégorie d'EPCI dont le statut fut remanié par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM) de 2014.

En 2014, la loi MAPAM vint apporter plusieurs changements au statut des métropoles, en abandonnant le principe du volontariat pour rendre ce statut obligatoire pour les EPCI de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants, lesquelles se trouvent automatiquement transformés en métropoles par décret au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Les compétences de la métropole de droit commun, que constitue la Métropole Rouen Normandie, recouvrent :

- les compétences exercées de plein droit par la métropole en lieu et place des communes membres auxquelles elles se substituent ;
- les compétences issues du Département et déterminées par convention, à la demande de celui-ci ou de la métropole ; dans ce cas, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences transférées ;

- les compétences issues de la Région, et déterminées par convention avec celle-ci. En effet, le Conseil régional peut, à son initiative ou saisi d'une demande en ce sens du conseil d'une métropole, transférer à celle-ci, dans les limites de son territoire, les compétences en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées, ainsi que celles exercées par la région en matière de développement économique, ou une partie d'entre elles ;
- enfin, les compétences déléguées par l'État, par convention, à la demande de la métropole.

### ***Discussion sur l'étendue des compétences de la métropole***

La question qui se pose lorsqu'on examine les compétences de la métropole est de savoir si celles-ci correspondent bien aux besoins des habitants vivant sur le territoire concerné.

Si j'aborde un seul exemple, dans le domaine culturel, je pourrais choisir la gestion des théâtres. En dehors du Théâtre des Arts, nous avons une quinzaine de salles de théâtre sur l'ensemble du territoire de la Métropole. Le budget cumulé pour les communes représente une somme très significative. Mais si je veux aller au théâtre, où puis-je trouver facilement l'ensemble des spectacles donnés dans les salles ce soir ou la semaine prochaine, si ce n'est, peut-être, dans certains journaux ? Par ailleurs, nous ne disposons pas d'une scène nationale qui pourrait apporter à la ville de Corneille la reconnaissance qu'elle mériterait de développer. La concentration de la gestion des salles de théâtre au sein de la Métropole doit permettre de rendre un meilleur service à un coût moindre aux citoyens comme aux comédiens. D'autre part, les grands équipements culturels sont situés à Rouen, alors qu'ils profitent à l'ensemble des habitants de la Métropole. Il est évident que ces charges doivent être mutualisées et ne plus affecter les seuls contribuables de Rouen. C'est donc un souci d'efficacité mais aussi d'équité qui pousse à une gestion meilleure de ces services culturels. Il en est ainsi d'un grand nombre de services publics.

L'analyse des compétences exercées réellement par la Métropole laisse parfois perplexe. La patinoire d'Elbeuf est gérée par la Métropole en raison de l'intérêt communautaire, quand celle de Rouen l'est par la ville de Rouen. Comment nos concitoyens peuvent-ils s'y retrouver ? Il semble bien qu'il y ait, dans certains domaines, un déficit de cohérence. C'est peut-être dû au caractère récent de la création de la Métropole. Mais on gagnerait à clarifier les choses le plus rapidement possible pour que la logique domine.

On observe que le domaine social n'est pas une compétence métropolitaine actuellement. Il paraîtrait pourtant pertinent que ce champ de compétences revienne à la Métropole. C'est ce qui a été conclu entre la Métropole lyonnaise et le département du Rhône. Je préconise que nous fassions de même à Rouen.

Au surplus, l'article 90 de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015 prévoit qu'une convention doit être conclue entre le Département et la Métropole en ce qui concerne un certain nombre de compétences, dont l'action sociale. À défaut de convention au 1<sup>er</sup> janvier 2017, c'est la Métropole qui exercera ces compétences.

Il y a des liens étroits entre les questions économiques et les questions sociales. La concentration des compétences au même niveau est tout à fait pertinente à cet égard.

Concernant l'économie, on comprend bien que gérer l'implantation de surfaces de commerce ou de zones tertiaires, de même que piloter le développement de pépinières d'entreprises sont des questions internes au territoire métropolitain qui doivent être traitées par la Métropole.

Mais, lorsqu'il s'agit de participer à un salon international ou d'être présents à Bruxelles, c'est à un autre niveau que cela se passe. C'est alors à la Région d'intervenir, et elle devra le faire en concertation avec la Métropole ainsi qu'avec les deux autres grandes agglomérations de la Région.

Il ne doit pas y avoir concurrence entre la Région et la Métropole, mais complémentarité. Il convient d'éviter les doublons, et les conflits de frontières. Cela nécessite une contractualisation claire, précise, lisible par les acteurs économiques, afin de déterminer facilement qui fait quoi. Mais une autre question se pose également : que reste-t-il aux communes ? On voit bien que l'intégration métropolitaine des compétences a contribué peu à peu à faire perdre aux communes une très grande partie de leurs compétences.

Les communes n'ont plus guère que l'état civil, les écoles primaires (essentiellement les cantines ou les activités périscolaires) et quelques éléments de voirie, l'animation culturelle et sportive locale, et l'action sociale de proximité. Je pose donc la question : faut-il maintenir des communes pour cela ?

Je suis convaincu que la gestion de l'état civil sera progressivement faite par voie numérique à l'avenir. Quant à la gestion des cantines scolaires, je ne vois pas d'intérêt majeur à ce qu'elle soit conservée au niveau des communes. Pourquoi 71 marchés publics quand la Métropole pourrait n'en gérer qu'un ou quelques-uns si elle veut disposer de plusieurs prestataires de services ? Soyons donc logiques, si les communes

n'ont plus que peu de compétences, je pense qu'une fusion des communes au sein de la Métropole s'impose.

La loi a prévu la possibilité pour les communes de fusionner entre elles. Mais l'expérience de la fusion de communes est extrêmement limitée. La raison n'en est pas seulement la résistance des élus. La procédure était extrêmement complexe. On a vu comment la fusion de Bois-Guillaume et Bihorel avait échoué pour des raisons de forme essentiellement, dont la responsabilité incombe d'ailleurs aux services de l'État. La loi de décembre 2010 a substitué au régime ancien des fusions de communes une procédure nouvelle de regroupement aboutissant à la création d'une commune nouvelle. Le processus de création d'une commune nouvelle peut être engagé relativement aisément, aucune consultation électorale n'étant obligatoire. Seuls les conseils municipaux et le Préfet sont concernés par le processus.

La commune nouvelle est substituée aux communes anciennes pour toutes les délibérations et actions, et pour l'ensemble des biens, droits et obligations. Les anciennes communes deviennent des communes déléguées avec mise en place d'un maire délégué, et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints. C'est finalement un système qui s'apparente à celui existant à Paris, Lyon ou Marseille, avec les arrondissements.

La commune nouvelle bénéficie de la fiscalité communale, et les taxes commerciales sont soumises à une intégration fiscale progressive pendant 12 ans. Le Gouvernement a annoncé la possibilité de maintien de la dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles qui se créeraient.

Dans de nombreuses régions françaises, on évoque la création de « communes nouvelles ». Dans notre département, on peut noter que les 18 communes faisant partie de la communauté de communes du Petit Caux, autour de Penly, ont décidé de créer une commune nouvelle qui va s'appeler Le Petit Caux. Il n'y aura donc plus qu'une seule commune au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au lieu de 18 précédemment. Rien n'est envisagé à Rouen, alors que c'est sans doute la Métropole où cela serait le plus nécessaire.

En effet, Rouen est une ville de 110 000 habitants relativement petite, et le nombre de communes de la Métropole est très élevé. De plus, 45 des 71 communes ont moins de 4 500 habitants.

Le renforcement des compétences de la Métropole n'interdit pas la création de « communes nouvelles » en son sein. Le fonctionnement de la Métropole en serait plus cohérent.

La Métropole de Lyon ne comprend que 59 communes pour 1 300 000 habitants. La Métropole nantaise regroupe 24 communes pour 600 000 habitants. La Métropole de Grenoble ne comprend que

49 communes. Et la Métropole de Brest n'a que 8 communes. Avec 71 communes, nous atteignons à Rouen un record, qui serait de plus largement dépassé si les communes manquantes rejoignaient la Métropole comme il serait nécessaire, ainsi que nous l'avons déjà dit.

### **Quel exercice du pouvoir pour la Métropole rouennaise ?**

L'organisation de la Métropole Rouen Normandie correspond au régime juridique classique d'un EPCI. En ce sens, le changement de la forme d'intercommunalité n'emporte pas de modification substantielle de ses instances principales d'administration.

Les organes de la Métropole s'ordonnent en une assemblée délibérative, composée des représentants de chacune des communes membres, et d'un président assisté d'un bureau. À cet égard, la Métropole hérite, dans la composition de ses instances, de celles de la CREA résultant des dernières élections municipales des 23 et 30 mars 2014. C'est donc un changement dans la continuité.

#### ***L'organe délibérant de l'EPCI***

Il s'agit pour la Métropole du conseil de la Métropole. Issu du Conseil communautaire de la CREA à laquelle succède la Métropole Rouen Normandie, cet organe est constitué de 156 membres représentant les communes adhérentes ; outre les conseillers de la Métropole, cet organe compte le président de la Métropole, et les vice-présidents.

Le conseil métropolitain gère, par ses délibérations, les affaires de l'intercommunalité, dans la limite des compétences qui lui sont attribuées. Il se substitue aux conseils municipaux des communes membres de la Métropole pour les compétences qui lui ont été transférées par ces collectivités territoriales. Nos 156 conseillers métropolitains sont à comparer aux 37 conseillers métropolitains de Nantes Métropole pour 600 000 habitants, ou aux 101 pour Bordeaux Métropole qui compte 725 000 habitants. Et si le territoire de la Métropole s'étendait au nord et au sud, comme il serait souhaitable, nous dépasserions largement les 200 conseillers métropolitains. Ce nombre trop important de conseillers métropolitains à Rouen est le résultat direct du nombre de communes qui sont toutes représentées au sein du conseil métropolitain.

Une commune de quelques centaines d'habitants a obligatoirement un représentant au conseil de la Métropole, quand la Ville de Rouen a 26 conseillers métropolitains, soit un pour 4 200 habitants. Les conseillers métropolitains de Rouen représentent 16 % du conseil de la Métropole. Ils n'en représenteraient que 10 % environ si le territoire de la

Métropole était modifié pour accueillir les communes manquantes pour avoir un territoire cohérent.

Ce sont donc les représentants des petites communes qui dominent le conseil de la Métropole au détriment de la ville centre. C'est d'autant plus regrettable que celle-ci est la plus petite ville centre dans le paysage des métropoles françaises. D'ailleurs, l'organisation de la Métropole prévoit une vice-présidence dédiée aux petites communes. L'organigramme des services comprend une direction des petites communes, et il existe une ligne budgétaire consacrée aux petites communes. Tout cela n'est pas de nature à susciter le regroupement des communes, qu'il faudrait pourtant encourager. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas agir pour tout le territoire de la Métropole – bien au contraire –, mais il faut rechercher en permanence la cohérence et l'efficacité.

Ce système n'est pas fait pour favoriser une politique intégrée. Nous avons une fragmentation de notre Métropole rouennaise qui peut en partie expliquer un taux de croissance relativement faible, comme l'a si bien démontré l'OCDE. Les élus issus des communes ont-ils pour volonté de défendre les intérêts de leur commune, ou ont-ils pour but de construire une véritable politique métropolitaine ?

La fusion de communes permettrait de réduire ce nombre élevé de conseillers métropolitains, qui est excessif, pour faciliter la fluidité des relations entre élus au sein de la Métropole, et pour gérer avec efficacité.

### ***Le président***

L'organe exécutif de l'EPCI est le président. À l'instar du maire dans une commune, il est élu par le conseil métropolitain.

Le président prépare et exécute les délibérations du conseil de la métropole. Il est le chef des services de cet EPCI, qu'il représente en justice, et peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents, voire à d'autres membres du bureau.

Le président n'est pas issu de la ville centre, alors qu'à Lyon ou à Nantes, ainsi que dans la plupart des autres métropoles, le président de la Métropole est le maire de la ville centre.

Il serait souhaitable que la ville centre représente entre 35 % et 60 % du total de la métropole en nombre d'habitants. Une fusion de Rouen et des communes limitrophes pourrait permettre cet objectif, qui mettrait Rouen au même niveau que les autres métropoles françaises. Dès lors, le président de la métropole serait issu automatiquement de la ville-centre.

### *Le bureau*

Le bureau de la Métropole est composé, comme pour tout EPCI, du président, et de vingt vice-présidents, ce qui correspond au nombre maximal autorisé par la loi. S'ajoutent vingt autres membres. Cet organe peut recevoir des délégations de pouvoir du conseil délibérant, à l'exception de certains sujets, notamment en matière budgétaire.

Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant. On en a heureusement fini avec les 45 vice-présidents de la CREA, objet de controverses qui n'étaient pas à la gloire de Rouen. Il fallait peut-être cela à l'époque pour réaliser la CREA, mais c'est révélateur d'un manque de courage à régler les problèmes. Le nombre des membres du bureau reste encore très élevé. Le risque existe qu'une telle organisation conduise à un affaiblissement du pouvoir politique au profit de la technocratie. La démocratie est un exercice difficile, et il est indispensable d'avoir une organisation souple, claire, transparente. Un gouvernement plus resserré de la Métropole favorisant un vrai débat démocratique serait sans doute préférable.

Il résulte des dispositions relatives, tant au champ de compétence de la Métropole que de sa structure institutionnelle, une concentration du pouvoir décisionnel au niveau de ce nouvel EPCI. Ce faisant, les maires, élus de l'échelon de proximité par excellence qu'est la commune, peuvent se trouver écartés, et leurs voix relativisées sur des questions locales sensibles.

Cette orientation, en faveur d'une administration locale bien plus technique et à grande échelle, renvoie à un objectif central de l'acte II de la décentralisation à l'origine de la création de ces nouvelles entités administratives, qui est d'abord économique et de gestion : la rationalisation des dépenses publiques. Mais notre Métropole devra évoluer pour vraiment atteindre cet objectif.

### **Quelle place pour la démocratie au sein de la Métropole rouennaise ?**

#### *Vers une démocratisation de l'intercommunalité ?*

Aux élections municipales de mars 2014 ont été élus pour la première fois les conseillers communautaires des communautés d'agglomération au suffrage direct et à la représentation proportionnelle, mode de scrutin contribuant à une meilleure représentativité des élus (notamment en matière de parité des sexes) ; auparavant, ils étaient élus au suffrage universel indirect par les conseillers municipaux. En effet, ce choix

répondait au souci de ne pas faire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de véritables collectivités territoriales, au détriment de la souveraineté communale.

Avec la loi MAPAM et la création des Métropoles, l'objectif vise désormais à accroître l'autonomie de l'EPCI sans remettre frontalement en question la place des communes. En ce sens, les élections intercommunales, corrélatives aux élections municipales, ont pour circonscription électorale la commune. De plus, les conseillers de la Métropole sont choisis en fonction de leur place sur la liste municipale. Ainsi, si le mandat intercommunal apparaît étroitement connexe au mandat municipal, il reste que la distribution du pouvoir politique au sein de ce nouvel EPCI qu'est la Métropole, échappe au contrôle citoyen, auquel se substituent dorénavant les élus municipaux. Le résultat, qui s'inscrit en contradiction avec le principe même de la décentralisation, ne manque pas d'interroger...

Au surplus, les citoyens votant au sein des communes ne savent pas à l'avance qui sera le président de la Métropole, puisque l'élection est indirecte.

Une large fusion des communes au sein de la Métropole favoriserait le débat démocratique à cet égard, et elle permettrait aux citoyens de choisir d'emblée celui qui est destiné à devenir le président de la Métropole. Mais la démocratie délibérative a également besoin d'être complétée par une démocratie participative vivante.

### ***La représentation de la société civile : le conseil de développement, les conseils de quartiers***

Installé le 22 février 2010, le conseil de développement vient compléter les instances de la Métropole Rouen Normandie, en associant la société civile à l'élaboration du projet de territoire.

Il s'agit d'une exigence posée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT), dite Loi Voynet. Aux termes du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de la loi sur l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la composition du conseil de développement doit prendre en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur le territoire.

Forum de débat et de proposition, le conseil consultatif de développement (CCD) de la Métropole Rouen Normandie réunit les acteurs de la vie locale en quatre collèges : collège des acteurs économiques, organisations socioprofessionnelles et syndicales ; collège enseignement

et formation, culture, sport, santé; collège vie locale et associative; et collège des personnalités qualifiées.

L'avis de cet organe est requis concernant les grandes orientations de la politique communautaire (Projet de territoire, Contrat d'agglomération, Plan de déplacements urbains, Programme local de l'habitat, SCoT, Plan climat énergie territorial, Grands projets...). Il peut également se saisir de toute question relative à l'avenir du territoire, sur lesquelles il peut formuler des propositions.

Le CCD élabore des avis et des propositions à l'intention des conseillers de la Métropole. Eu égard à sa composition, qui ouvre le processus décisionnel à des acteurs non élus, issus de la société civile, le CCD incarne une forme de gouvernance urbaine, soucieuse d'étendre le périmètre de la démocratie à une consultation directe des citoyens, en sus de la désignation de représentants. Il convient de le rendre actif et vivant, et donc de lui donner les moyens humains et matériels lui permettant d'être autonome, à l'instar des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Trop souvent, les élus ont tout juste rempli formellement les obligations légales en consultant un conseil de développement pléthorique au dernier moment sur la base de documents travaillés par les services, qui ne pouvaient en rien être modifiés. Il y aurait pourtant toute une richesse à tirer de vrais débats entre acteurs du territoire issus d'origines diverses. Dans d'autres agglomérations, les élus ont vraiment «joué le jeu» de l'expression des conseils consultatifs de développement, y compris au niveau de la désignation des membres. Ce n'est pas un hasard si ce sont justement les agglomérations les plus dynamiques, comme Nantes par exemple.

Il ne faut pas non plus oublier les conseils de quartiers. Ils ont été créés par la loi Vaillant du 27 février 2002. Leur rôle est de développer la participation citoyenne. Sans pouvoir de décision, c'est un lieu d'information, de débats et de réflexions sur la vie des quartiers, les projets d'aménagement, le cadre de vie de la population.

En même temps que je préconise la suppression d'un grand nombre de communes au nom de l'efficacité, je suis convaincu de la nécessité de débats de proximité. Les conseils de quartier peuvent être un lieu de débat pour discuter par exemple des questions de voirie ou de cantines scolaires, ou du portage de repas au domicile des personnes âgées, ou encore des projets d'aménagement. Performance de la gestion peut se marier avec approfondissement de la vie démocratique. C'est une question de volonté. C'est aussi une nécessité répondant aux aspirations de la population. Les citoyens veulent être associés aux décisions. Ils veulent comprendre les choix des élus.

La construction de la grande Métropole Rouen Normandie exige aussi que la démocratie s'en trouve renforcée. Et je n'ai pas évoqué la démocratie directe, qui devient de plus en plus facile grâce au développement du numérique.

\*

Nous avons pu voir au cours de cette communication que, si nous pouvons être heureux de vivre au sein d'une des rares métropoles françaises, beaucoup de progrès restent à accomplir pour construire une véritable Métropole ayant une gouvernance cohérente et efficace. Certes, nous vivons l'héritage d'une longue histoire qui a conduit à une forte balkanisation de notre agglomération. Certes, des progrès importants ont été accomplis au cours des vingt dernières années pour créer des communautés de communes dans un premier temps, pour fusionner certaines d'entre elles dans un second temps. Certes, notre Métropole s'est dotée d'un projet à dix ans qui présente un grand intérêt, mais qui reste cependant relativement abstrait et inconnu de la population, malgré les efforts de communication de son président.

Mais il faut aller plus loin encore, vaincre les réticences de la population qui est attachée au statu quo par facilité, parce qu'on n'explique pas les enjeux, parce qu'aucune autre proposition n'est faite. Il faut vaincre la résistance des élus qui veulent, par principe, conserver l'ensemble de leurs pouvoirs. On peut les comprendre ; cette position est assez naturelle au plan humain, et n'est ni de droite ni de gauche. Mais l'intérêt général exige qu'une autre conception soit mise en débat pour être mise en œuvre rapidement.

Ne perdons pas de temps pour engager ces réformes, car elles se feront tôt ou tard. Mieux vaut les mener avec enthousiasme pour pouvoir concentrer les énergies sur la réalisation de projets mobilisateurs permettant de transformer notre agglomération en grande Métropole. Rouen peut retrouver la place qu'elle avait jadis dans le concert des grandes villes françaises et européennes. Il faut du courage, il faut de la volonté. C'est, j'en suis persuadé, ce que veulent nos citoyens. Je veux terminer en citant l'économiste Christian Saint-Étienne (*Les Échos* du 22 juillet 2015) :

Construire des métropoles accueillantes ayant une gouvernance forte et cohérente de leur développement, c'est sortir de l'ignoble stagnation qui nous mine : plus que jamais, gouverner c'est choisir, à condition de savoir ce que l'on fait...

## 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 MÉTROPOLE 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