

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

ROUEN : QUELLE MÉTROPOLE ?



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

CONCLUSION

par M. Guy QUINTANE

*Doyen honoraire de la faculté de droit,
de sciences économiques et gestion de Rouen*

Après la création, le 21 février 1974, du syndicat à vocation multiple de l'agglomération rouennaise auquel succéda le 22 novembre 1995 un district puis, le 21 janvier 2000, une Communauté d'agglomération, l'Intercommunalité rouennaise est devenue, le 1^{er} janvier 2015, une Métropole au sens des dispositions de la loi dite «MAPTAM» du 27 janvier 2014.

La création de métropoles était sur l'agenda politique depuis de nombreuses années, et faisait l'objet d'un large consensus. Après avoir donné lieu à de nombreuses études qui se multiplièrent dans les années 2000 – tout particulièrement en 2008 –, parmi lesquelles on pourrait citer le rapport Perben¹, le rapport Quentin-Urvoas², le rapport Krattinger-Gourault³, elle figura en bonne place dans les propositions du comité Balladur de mars 2009⁴, qui inspirèrent les travaux menés lors de l'examen de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010. Pourtant, la majorité politique du moment ne retint pas les propositions les plus novatrices figurant dans le rapport du comité, notamment celle de doter à terme cette nouvelle personne morale de droit public du statut de commune de plein exercice, et celle qui prévoyait que ce nouveau statut deviendrait obligatoire pour certaines

1. Assemblée Nationale, *Imaginer les métropoles d'avenir*, janvier 2008.

2. Assemblée Nationale, *Rapport n° 1153*, 8 octobre 2008.

3. Sénat, *Rapport n° 264*, mars 2009.

4. *Il est temps de décider*.

intercommunalités. La formule ne connut pas le succès escompté, et seule une métropole fut créée sur la base des dispositions de la loi précitée : celle de Nice. Finalement, c'est la majorité issue des élections de 2012 qui reprit le dossier, et le mena à terme.

Les mutations qu'entraîne l'adoption du nouveau statut, qui concerne de près ou de loin plus du tiers de la population française, et en particulier celle de l'agglomération rouennaise, seront profondes. Il était donc légitime que l'Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Rouen souhaite faire une sorte de point d'étape sur celles-ci.

Au 1^{er} janvier 2015, les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants ont été dotés du statut de métropole, lequel peut aussi être adopté par des EPCI de moindre taille, dès lors que le projet en est entériné par deux tiers au moins de conseils municipaux des communes concernées, représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. Il peut aussi bénéficier à des EPCI regroupant plus de 400 000 habitants dans lesquels se trouve le chef-lieu de région, et à des EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants qui exercent, en lieu et place des communes membres, les compétences d'une métropole. Cette ouverture est intéressante en ce qu'elle met en évidence que le statut de métropole peut découler de critères autres que le strict critère démographique. Peuvent ici être prises en compte les « fonctions de commandement stratégique de l'État et [les] fonctions métropolitaines effectivement exercées⁵ [...] ainsi que le rôle joué en matière d'équilibre du territoire national. »

*

Le choix du terme métropole pour désigner ces nouvelles intercommunalités n'est pas sans soulever des questions, du fait notamment du critère essentiellement démographique utilisé pour les identifier. Gérard Granier a fait apparaître celles que soulève la polysémie d'un terme qui n'en facilite pas l'utilisation. C'est ainsi que la métropole des géographes ou celle des économistes n'est pas nécessairement celle qui résulte de l'application du critère indiqué. Dès lors qu'il est dérivé de *meter* et *polis*, autrement dit de « mère » et de « cité », la métropole devrait désigner, dans une perspective qui serait respectueuse de l'étymologie, une « ville mère », ce qui supposerait d'une part d'admettre qu'elle puisse être considérée

5. Qui auraient gagné à être précisées.

comme répondant aux critères de ce qu'est une ville, d'autre part que les critères de la « maternité » précitée soient clarifiés.

Si le critère démographique peut apparaître comme « réducteur », comme l'ont montré Gérard Granier ou Arnaud Brennetot, il reste celui qui est à la fois le plus commode, et en même temps le plus incontestable : à compter d'un certain seuil, une agglomération est réputée être le siège, pouvoir être le siège, ou devoir être le siège « de fonctions économiques supérieures en matière de décision, de direction et de gestion des systèmes économiques. »⁶ Sa taille contribue notamment à son pouvoir d'attraction, et il n'est pas anormal que le législateur ait privilégié ledit critère pour définir ce que seront les métropoles, et pour déclencher le régime juridique qui leur est réservé. L'exposé des motifs du projet de loi précise ainsi que si une approche multicritère permettant de définir la métropole a un intérêt certain lorsqu'il s'agit d'avoir une approche scientifique précise du concept⁷, « sa transposition directe dans un texte législatif serait très difficile, car celui-ci doit pouvoir utiliser des critères simples, mesurables et provenant d'une source officielle et indiscutable. »⁸ Il faut aussi rappeler que derrière les fonctions de direction et de gestion précédemment évoquées, il y a naturellement celles en lien avec les questions de promotion, de préservation, de participation à la régulation des activités économiques et sociales qui, dans le fond, sont la justification du statut de ces nouveaux établissements publics. Une métropole se trouve en effet « confrontée à des enjeux spécifiques liés à son développement, en particulier dans les domaines social et économique, ainsi qu'en matière de transports, d'urbanisation, de cohésion entre les territoires et les espaces. »⁹ Il s'est donc agi, selon l'exposé des motifs du projet, non seulement de doter lesdites entités de compétences nouvelles, mais aussi d'une organisation administrative jugée être mieux en phase avec les besoins des territoires que les nouvelles entités structurent.

*

6. Marc Bonneville, « Processus de métropolisation et dynamiques de recomposition territoriale dans l'agglomération lyonnaise », actes du colloque *Métropoles en déséquilibre ?*, programme interministériel « Mutations économiques et urbanisation », Paris, Economica, 1993, p. 321-343.

7. L'exposé précise qu'« une [...] approche multicritère est indispensable lorsqu'il s'agit de définir la métropole dans des travaux géographiques. »

8. *Op. cit.*

9. Émilie Marcovici, « De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014. La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines », *Actualité juridique Droit administratif (AJDA)*, 2014, n° 8, p. 435.

Le nouveau statut des métropoles est agencé autour de deux ou trois axes, et sa mise en œuvre aura des conséquences très importantes sur l'organisation de la République. Notons d'emblée qu'il est pluriel, puisqu'à côté des métropoles de droit commun, il y aura des métropoles « particulières », telles celles de Paris, de Lyon ou de Marseille.

Ce statut, qu'il soit celui de droit commun, ou celui réservé à certaines métropoles, est conçu notamment aux fins de rendre effectif l'important transfert de compétences qu'avait déjà prévu la loi de 2010 pour les intercommunalités ayant fait le choix de la métropolisation, même s'il en ajoute quelques-unes, et s'il anticipe que des compétences départementales devront leur être déléguées (au moins trois sur neuf « groupes de compétences »). Les régions et l'État pourront eux aussi leur déléguer certaines de leurs compétences. Il existe aujourd'hui des incertitudes sur ce que seront ces compétences transférées qui pourraient varier d'une métropole à une autre. Nous y reviendrons.

La coopération intercommunale dans l'agglomération rouennaise va donc désormais s'appuyer sur les dispositions relatives aux métropoles, et cette novation a, globalement, « été accueillie avec faveur ». Dans son rapport de février 2015, le CESR dira que « c'est incontestablement un atout pour l'agglomération rouennaise de se trouver dans le cercle restreint des villes qui accéderont demain au statut de métropole. Cela permet d'inscrire l'aire urbaine de Rouen, mais aussi l'ensemble de la Normandie dans une dynamique nationale d'émergence de pôles territoriaux dotés de fortes compétences et d'une réelle capacité d'entraînement sur les espaces adjacents. »¹⁰

La création des métropoles justifiée, pour l'essentiel, par des considérations en lien avec les exigences de compétitivité, et au-delà de l'attractivité des territoires, va doter ces établissements publics d'importantes compétences dans le domaine de l'économie et du social (I). Leur réussite sera au moins autant conditionnée par les réponses qu'elles sauront apporter à des questions en lien avec le thème de la culture, mais aussi en relation avec celui de leur administration (II).

La métropolisation, la compétitivité, l'attractivité

Les justificatifs affichés de la réforme partent d'un constat : celui de la concentration des activités économiques du pays dans une douzaine d'agglomérations. Ainsi, selon la Datar, « 60 % du PIB français

10. CESER de Haute-Normandie, *La Métropole rouennaise et la décentralisation*, mars 2014, p. 5.

provient d'une douzaine d'agglomérations. »¹¹ Il est peu contestable que, le temps passant, « la concentration des activités économiques dans des zones urbaines où elles bénéficient de meilleures synergies s'est accentuée. »¹² Dans le même temps, on considère que le statut de ces agglomérations n'est pas à la hauteur des défis qu'elles ont à relever, tant sur le plan économique que sur le plan social. Parmi ces défis, ceux résultant de la compétition internationale dans un monde de plus en plus ouvert ne sont pas des moindres. On évoque souvent ici certaines des conséquences de l'appartenance de la France à l'Union européenne. C'est ainsi que la métropolisation est souvent présentée par de nombreux observateurs comme « rendue nécessaire par un contexte de concurrence européenne, plusieurs des grandes villes françaises n'étant pas en mesure de rivaliser avec les métropoles européennes. Ce retard s'explique par l'hypercentralisation de la France ainsi que par son caractère unitaire, que l'on ne retrouve pas dans les autres États européens, qui ont laissé se développer d'importants pôles urbains. »¹³

Il s'agit donc de doter ces établissements publics « d'un statut propre à faire émerger les initiatives économiques, sociales, environnementales et culturelles nécessaires pour surmonter les insuffisances »¹⁴ de leur statut actuel. Ce nouveau statut est réputé devoir dynamiser leur compétitivité, favoriser la mise en cohérence de l'action publique dans les domaines de l'économie, du social et de l'environnement, sur un territoire jugé plus pertinent que ne l'est celui des communes, d'initier des actions nouvelles, mais aussi d'améliorer la performance publique, par le biais de mutualisations pouvant notamment permettre d'alléger le poids d'une fiscalité locale dont la progression a été particulièrement forte au cours des dernières années.

Les compétences des métropoles

Les compétences des métropoles se déploient en particulier dans le domaine de l'économie mais aussi dans celui du développement des activités sociales et culturelles, de l'aménagement de l'espace (avec par exemple l'organisation de la mobilité), de l'habitat, de politique de la ville, de la fourniture de certains services publics dont il apparaît que le cadre intercommunal est propice à leur rationalisation, comme ceux

11. DATAR, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.

12. Étude d'impact précitée, p. 54.

13. Émilie Marcovici, *op. cit.*

14. Exposé des motifs précité, p. 55.

de l'eau et de l'assainissement, de la gestion des déchets ménagers, de la distribution de l'électricité et du gaz.

Leur mise en œuvre suppose qu'y soient consacrés d'importants moyens. Un aperçu en est fourni par leur incidence financière : les dépenses de ces métropoles, lorsque seront mises en place celles de Paris (le « Grand Paris »), de Marseille et de Lyon peuvent être évaluées à un montant de l'ordre de 18 à 20 Mds d'euros, autrement dit à une somme représentant environ 15 % du total des dépenses de ce que l'on qualifie de « bloc communal ». La Métropole de Rouen devrait quant à elle rapidement disposer d'un budget annuel d'environ 800 millions d'euros, et envisage de consacrer environ 1,3 Mds d'euros à ses investissements pour la période 2015-2025.

La première justification de ce nouveau statut est celle de la dynamisation du tissu économique qu'il aurait vocation à favoriser. S'agissant des actions que la métropolisation est considérée pouvoir démultiplier, on cite souvent celles en lien avec ce que l'on qualifie de « marketing territorial ». Il est dit que la métropolisation devrait conduire à développer des services dans le but d'attirer des entreprises en mettant des moyens nouveaux à la disposition des structures chargées de la valorisation de l'image du territoire. Les métropoles se voient aussi reconnaître un rôle qui n'était pas celui des autres intercommunalités pour soutenir l'Enseignement supérieur et la recherche qui sont un instrument contribuant au rayonnement et qui, en outre, peuvent largement participer au développement économique.

Pour ce qui est de la rationalisation des moyens, mais aussi du bénéfice de moyens nouveaux, on peut ici citer l'incitation à la mutualisation des services et l'octroi de la part de l'État d'aides financières spécifiques. Les présidents des intercommunalités à fiscalité propre doivent, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, établir « un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées, et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

Ce rapport a vocation à sensibiliser, et sans doute à encourager les mutualisations de services dont l'évolution des effectifs, si on totalise ceux rattachés aux communes et ceux relevant du niveau intercommunal, met en lumière la nécessité : la très forte progression des effectifs des intercommunalités en une quinzaine d'années ne s'est pas accompagnée d'une réduction des effectifs relevant du niveau communal. Certaines

entités ont cependant d'ores et déjà mis en place des dispositifs afin de favoriser la mutualisation, dont d'autres pourraient s'inspirer. Parmi celles dont les expériences semblent particulièrement intéressantes, on peut citer, entre autres, Toulouse, Bordeaux ou Beauvais. Cette mutualisation pourrait dans l'avenir être encouragée par l'État *via* des incitations financières qui devraient passer par de nouvelles modalités de calcul des dotations, et tout particulièrement de la DGF, prenant en compte les avancées dans ce domaine.

Par le biais des compétences transférées, les métropoles pourront par ailleurs mettre en œuvre des actions allant au-delà de questions directement en lien avec l'économie, notamment sur le plan de la gestion de l'espace, du social, de l'environnement ou de l'action culturelle.

La Métropole rouennaise, l'économie et le social

Au tout premier rang, le projet de la Métropole rouennaise, en cela parfaitement en phase avec la première justification du fait métropolitain, a mis l'accent sur le rôle qui devrait être le sien en vue de favoriser le développement économique de son territoire.

L'orientation est d'autant plus compréhensible qu'après une période faste, le territoire rouennais a connu depuis la seconde moitié du XIX^e siècle un long déclin mis en lumière par Jean-Pierre Chaline, rappelant que l'on avait pu dire que « Rouen avait fait le choix de ne pas grandir. » Au fil du temps, la ville a peut-être même été victime d'un véritable « déclassé », évoqué dans plusieurs communications.

Il est clair que l'on ne peut pas contester, ici, la faiblesse des fonctions métropolitaines, de la recherche, l'accessibilité limitée au territoire, sa forte dépendance par rapport à des sièges sociaux situés ailleurs, le phénomène de captation de forces vives par la région parisienne...

Plusieurs données, rappelées par Paul-Jacques Lehmann, explicitent le constat. Parmi elles, le faible nombre de grandes entreprises leaders dans leur secteur est particulièrement significatif : en dehors des entités publiques ou parapubliques, il y a sans doute moins de 10 entreprises qui, sur le territoire de la Métropole, regroupent aujourd'hui plus de 1 000 salariés. Le faible nombre de sièges sociaux de grandes entreprises est un autre indicateur de la fragilité du tissu économique.

Les faiblesses de l'économie locale s'expriment notamment par un taux de chômage supérieur au taux moyen national, et sont sans doute en lien avec la situation démographique du territoire. C'est ainsi que, malgré un léger retournement enregistré depuis quelques années, la Ville de Rouen a aujourd'hui une population beaucoup moins nombreuse que celle comptabilisée il y a un siècle. Cette situation a une incidence sur

le potentiel de la population active. Dans le contrat d'agglomération 2007-2013, les rédacteurs relevaient ainsi que « l'agglomération perd davantage d'actifs qu'elle n'en accueille. » Ils notaient aussi que « si le secteur tertiaire est prépondérant, sa croissance entre 1975 et 1999 a été deux fois moins importante que dans les agglomérations comparables (30 % contre 50 % en moyenne). Il a créé des emplois sans pour autant compenser les pertes des emplois industriels. » Au total, ils faisaient justement observer que « la faible croissance démographique est un signe d'atonie sociale et économique. » Si l'on peut noter que le nombre des emplois situés sur le territoire de la Métropole rouennaise est important, on peut faire le même constat à l'observation des autres métropoles dès lors que la répartition des emplois en France est de plus en plus concentrée. On note ainsi à Rouen que, pour une population de l'ordre de 110 000 habitants, le nombre d'emplois est de l'ordre de 81 000 emplois. Le fait qu'une zone métropolitaine soit une zone de concentration de l'activité économique est aussi parfaitement bien mis en lumière par le fait que le nombre d'emplois localisés sur le territoire de la Métropole rouennaise est supérieur au nombre des actifs potentiels.

La dynamisation économique d'un territoire dépend d'une multitude de paramètres parmi lesquels ceux que représente l'activité dans les domaines de l'Enseignement supérieur et de la recherche, comme l'ont montré Jean-Louis Billoët et Hubert Vaudry.

S'agissant de l'Enseignement supérieur, il faut relever que l'agglomération semble depuis quelques années avoir plutôt comblé le retard qui a pu être le sien. L'université de Rouen compte une population étudiante en progression sensible au cours des dernières années, aujourd'hui supérieure d'environ 10 % à celle que l'on enregistre à Caen qui, pendant un temps, était considérée comme la « capitale universitaire de la Normandie ». Il reste à espérer qu'une telle situation permettra d'améliorer le niveau de qualification de la population. On observait à l'automne 2008 que l'agglomération présentait une proportion d'ouvriers supérieure à la moyenne nationale, et que seuls 15,4 % des ménages actifs avaient un cadre pour « personne référente »¹⁵. La situation de la recherche reste davantage préoccupante comme l'a bien montré Hubert Vaudry. Non seulement l'effort dans ce domaine est ici bien moins soutenu qu'il ne l'est dans les autres métropoles françaises, mais il est de plus très déséquilibré. La recherche publique ne représente que 20 % de l'effort de recherche du fait de la faiblesse du poids des grands organismes nationaux de recherche, très peu présents sur le territoire de la Métropole.

15. *Contrat d'agglomération 2007-2013*, p. 13.

L'intercommunalité rouennaise n'est pas restée inerte face à cette situation, et la métropolisation devrait encore aider à renforcer les moyens destinés à dynamiser l'économie, mais aussi les actions relevant d'autres domaines. Le rapport *Une décennie métropolitaine* de février 2015 trace les grandes orientations de ces politiques.

S'agissant de la redynamisation économique, la Métropole entend ainsi « faire émerger, soutenir, contribuer à la structuration de filières d'excellence », par exemple autour des éco-technologies, de la biologie-santé, du numérique, de la logistique et du portuaire. Et il est vrai que le choix de la spécialisation, en vue notamment d'éviter la dispersion des actions à engager, semble pertinent. Parmi les actions aux fins de concrétiser ces projets, sont prévus, entre autres, la réalisation d'une plateforme logistique et portuaire, l'aménagement de zones d'activités économiques, la création d'une nouvelle zone d'activités économiques, « Seine Cité », le développement d'un réseau de pépinières et d'hôtels d'entreprises, la construction d'une nouvelle gare dans le quartier Saint-Sever, celle d'un « éco-quartier », la contribution à une meilleure desserte routière, la couverture de l'ensemble du territoire par la fibre optique.

La Métropole dit aussi vouloir encourager la recherche et l'Enseignement supérieur avec le projet de création d'un « campus métropolitain ». S'agissant des moyens à consacrer aux actions projetées, les autorités de la Métropole ont pris la mesure de la nécessité de maîtriser une fiscalité qui atteint aujourd'hui, surtout pour les ménages, à travers la taxe sur le foncier bâti, des niveaux préoccupants. En stopper la progression semble une nécessité impérieuse. Diverses pistes sont par ailleurs ouvertes pour permettre la maîtrise des dépenses de fonctionnement, comme la rationalisation que devrait favoriser la prise en charge par un acteur unique d'actions jusqu'alors éclatées, gage d'économies d'échelle, ou l'internalisation de la maîtrise d'œuvre permettant, selon les instances de la Métropole, de faire « de substantielles économies ». Enfin, la Métropole envisage d'aller plus avant dans la mutualisation de ses services et de ceux de certaines des communes qu'elle regroupe : on ne peut que saluer ces orientations.

Parmi les éléments contribuant à l'attractivité d'une agglomération, ceux en lien avec le bien-être de la population sont sans doute tout aussi importants que le sont les outils du développement économique.

Les transferts de compétences déjà désignés devraient faciliter la mise en place d'actions pour améliorer la qualité de la vie, étant précisé que ce sujet est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. D'importants progrès ont ainsi été réalisés dans le domaine de la protection de l'environnement et du cadre de vie, comme l'a montré Michel Lerond. On ignore souvent que Rouen a été une – si ce n'est la – première ville

française à se doter d'un dispositif de capteurs aptes à mesurer la qualité de l'air. L'agglomération dispose d'importants atouts, parmi lesquels on peut citer la Seine, ou la forêt dont l'importance de l'emprise est souvent méconnue : avec plus de 22 000 hectares, sa superficie est supérieure à celle de la forêt de Fontainebleau.

En contribuant largement à l'équilibre d'un territoire et à la protection des sites et perspectives, l'urbanisme est aussi un important levier pour favoriser la qualité de la vie. Laurent Moreno a consacré sa communication à cette question primordiale et il a montré l'importance du lien qui doit être fait entre la politique de l'urbanisme et celle du logement. La Métropole bénéficie pour ce faire de l'appui que représente l'Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine qui, si elle est de création récente, a acquis aujourd'hui une légitimité de poids. Permettant des synergies entre des services de l'État, de collectivités locales, voire d'acteurs privés, elle fournit un matériau précieux pour mieux comprendre les actions à entreprendre afin de rendre l'espace plus accueillant, et même plus harmonieux. Ici aussi, les atouts de la Métropole sont particulièrement signifiants. La richesse architecturale, mais aussi urbanistique de la ville de Rouen en fait incontestablement l'une des plus belles villes de France, qui ne demande qu'à être valorisée.

La création de la Métropole devrait permettre un renforcement des actions dans un domaine pour lequel des réalisations d'envergure sont planifiées : on peut ainsi citer la mise en œuvre d'une nouvelle charte forestière ou la protection de milieux fragiles. Une attention particulière est justement accordée à la question de la maîtrise foncière avec un intéressant programme de « régénération urbaine », et la recherche d'un meilleur équilibre du territoire.

La Métropole bénéficiera ici des outils importants que sont le Programme local de l'habitat (PLH), mais aussi le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), qui va s'avérer un instrument de premier ordre pour mettre en harmonie le territoire, et pour créer du lien entre ses différentes composantes. L'importance et la localisation des logements sociaux en seront un indicateur qui méritera d'être suivi avec attention. Bien entendu, la politique des transports urbains, sans doute la plus ancienne de l'intercommunalité rouennaise, va rester l'une des priorités de la Métropole, comme le font apparaître les sommes qui y sont consacrées.

Ces initiatives, qu'il faut saluer, ne répondent peut-être pas, comme l'ont soulevé plusieurs intervenants, à tous les défis auxquels est confrontée la Métropole pour ce qui est de son développement.

Certains intervenants, et notamment Arnaud Brennetot, François Gay, Jean-Pierre Chaline, ont insisté sur le fait que le territoire de la

Métropole est trop enserré dans des limites qui ont un caractère quelque peu artificiel. Ces dernières pourraient affecter un développement, lequel gagnerait à être pensé à partir des dispositifs facilitant la mise en réseau de territoires parfois éloignés les uns des autres. Les intervenants considèrent par ailleurs que la Métropole n'atteindra pas la taille critique désormais requise pour relever les défis de la compétition économique. Il faudrait par conséquent, selon eux, d'une part tenter de promouvoir un « pôle métropolitain régional » associant Rouen, Caen et Le Havre, comme le projet en a été maintes fois proposé, d'autre part, et compte tenu des compétences de la Région en matière économique, renforcer les liens avec cette collectivité de sorte que, comme le propose François Gay, la Métropole puisse apparaître comme étant « au service de la Région », et qu'elle ne dilue pas le sentiment d'appartenance du territoire métropolitain à une Normandie qu'il faudrait, selon lui, renforcer dans toutes ses composantes. Arnaud Brennetot considère pour sa part que la Métropole pourrait même ne pas apporter de réponse convaincante à la question de l'attractivité du territoire qu'elle forme.

Toujours dans le domaine de la dynamisation du tissu économique, Paul-Jacques Lehmann a évoqué l'insuffisance des efforts engagés en vue d'une recherche de synergies avec le Grand Paris, mais aussi le fait qu'il serait utile d'aller encore plus loin, par le biais notamment d'une spécialisation de la Métropole autour de la logistique et du commerce des céréales.

D'autres pistes méritent sans doute d'être creusées. Parmi celles-ci, on peut citer la relation avec l'État, et plus particulièrement la question de l'aide indirecte que représente la présence de certains de ses services sur les territoires. On ne peut s'empêcher d'observer que, parmi les métropoles créées d'office par le législateur, celle de Rouen est l'une de celles qui est dans ce domaine la plus mal lotie. L'exemple des services du ministère de la Défense ou de la localisation des écoles de formation d'agents de l'État en témoigne avec une particulière netteté.

L'enchevêtrement des compétences des différents niveaux de collectivités, ou d'établissements publics, a souvent été évoqué. Les questions soulevées ne sont pas propres à la Métropole rouennaise. Il s'agit surtout de celle des délégations de compétences auxquelles l'État, les régions, les départements pourront – ou devront – consentir. D'aucuns considèrent que ces transferts risquent de rendre plus complexe l'identification de ceux qui sont compétents pour intervenir dans tel ou tel domaine de l'action publique. Une autre question est celle du risque d'affaiblissement d'autres collectivités du fait du resserrement de leur périmètre d'intervention. À ce propos, le CESER de Haute-Normandie a considéré que, du fait de ces délégations de compétence, la Région et le Département

pourraient devenir de simples « gestionnaires de territoires ne bénéficiant pas de la dynamique métropolitaine. »

Cet enchevêtrement peut conduire à remettre en cause la conception traditionnelle d'une territorialité longtemps considérée comme devant répondre à une logique de stabilité favorisant la sécurisation de la trajectoire des habitants, du fait de la prévisibilité qui la singularise.

Aujourd'hui, au nom de considérations en lien avec la question de l'efficacité technico-économique, plutôt que de considérer qu'il y a, *a priori*, des compétences qui de manière définitive peuvent relever de tel ou tel type de collectivité territoriale, l'action publique est de plus en plus organisée selon une logique de projet qui va contribuer à l'indétermination des territoires : « Dès lors que les objectifs deviennent précaires, instables, dépendant d'un état évolutif des ressources, la mobilisation doit être constante. Les choix collectifs doivent être en permanence révisés, réactualisés. »¹⁶ On pourrait défendre l'idée selon laquelle il n'existe plus aujourd'hui d'espaces pertinents *a priori*.

Le territoire va dès lors subir les effets des exigences de la « logique de gestion »¹⁷. Le droit des métropoles est sans doute l'un des vecteurs utilisés pour encourager une telle évolution. Comme l'écrit Frédéric Tesson, « le but des intercommunalités est de créer des territoires au sens géographique du terme. Cependant, elles ne sont que des virtualités territoriales. [...] Cette difficulté des intercommunalités à devenir des territoires au sens géographique fort du terme provient probablement de la difficile adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. »¹⁸ Martin Vanier relève pour sa part que « la métropolisation reste encore largement interprétée comme un simple changement d'échelle, un territoire urbain "en plus grand", alors que c'est d'un véritable virage dont il s'agit – une bascule dans l'histoire territoriale. »¹⁹

Elle pourrait être une contribution à la perte des repères territoriaux, et on évoque souvent à son propos l'image de l'archipel. On dit aussi

16. Xavier Desjardins, *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, 2006, v. 1 (en ligne sur HAL-SHS, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00473606>).

17. Voir, sur ce thème, Patrice Duran et Jean-Claude Thoëny, « L'état et la gestion publique territoriale », *Revue française de Sciences politiques*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

18. Sébastien Joubert, *L'intercommunalité en débat*, synthèse, PUCA, 2008 (document téléchargeable sur http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_intercommunalite.pdf).

19. Martin Vanier, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, 22 avril 2013 (<http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>).

qu'elle procède d'«un territoire à géométrie variable»²⁰, un «territoire à rhizome» pour reprendre l'image de Gilles Deleuze.

Ces questions théoriques posées sur un terrain qui n'est plus celui de simples considérations technico-économiques peuvent par ailleurs ouvrir utilement le débat pour ce qui a trait aux questions en lien avec l'action culturelle, mais aussi avec l'administration des métropoles.

La Métropole, la culture, et les interactions sociales

La culture, ses expressions, mais aussi les réponses qu'elle peut apporter à des questions essentielles comme celles relevant de ce que l'on qualifie aujourd'hui de «vivre ensemble», est d'une importance telle, qu'il est bien compréhensible qu'elle fasse aujourd'hui l'objet d'une «mise en politique».

Si le terme exprime le sens des traces que les hommes impriment en vue de hisser le monde au-dessus de la simple nature, il est aussi, dans une dimension plus anthropologique, ce qui désigne la spécificité des marqueurs qui singularisent une communauté, et qui permettent à celle-ci de donner à la fois référence et sens à son destin.

La trajectoire des hommes ne se résume pas aux liens qu'ils entretiennent aux choses dans un cadre qui serait celui d'une maximisation de leurs avantages résumée à la possession de biens matériels. Elle se déploie aussi dans un espace dont les lignes de force sont immatérielles. La culture, le patrimoine de la Métropole, s'ils sont porteurs de potentialités de développement économique, sont au moins autant des marqueurs d'identité dont l'importance ne saurait être négligée (A). La culture, dans son apport à la réflexion sur les interactions sociales, offre aussi le matériau permettant aux hommes de réfléchir aux instruments dont ils doivent se doter pour faciliter lesdites interactions, en particulier les institutions qui ont pour vocation de les favoriser (B).

La culture et le patrimoine comme marqueurs de l'identité de la Métropole

La culture est sans doute l'un des marqueurs les plus affirmés d'une identité de la Normandie, et bien entendu de sa capitale, ou de l'environnement proche de celle-ci.

Le patrimoine représente ainsi un important atout dont dispose l'agglomération rouennaise. On oublie quelquefois que Rouen est la ville qui, avec Paris et Nancy (mais cette dernière n'est pas une capitale

20. François Asher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.

régionale), possède la plus forte densité de monuments protégés au kilomètre carré (228 monuments pour 21 km²).

Le patrimoine peut être appréhendé selon une approche économique. La richesse patrimoniale est un atout pour le tourisme. On sait que plus de 2 millions de visiteurs sont accueillis à Rouen, et l'agglomération a engagé des actions importantes pour aller encore plus loin : l'exemple de Normandie impressionniste et de l'Historial Jeanne d'Arc en sont des exemples emblématiques. On sait aussi ce que représentent les musées de Rouen dont l'amélioration de la valorisation au cours des dernières années est tout à fait notable, avec des expositions de qualité mondiale. Ici aussi, on sait trop peu que la ville de Rouen est la 3^e de France, derrière Paris et Lyon (autrement dit la 2^e ville de province), pour le nombre de ses musées. Le patrimoine culturel de l'agglomération possède bien d'autres facettes dans les domaines de la littérature, du théâtre ou de la musique, largement évoqués par Jean Delécluse.

La Métropole dispose de tous les atouts, et bien mieux que d'autres, pour devenir une pièce essentielle dans le réseau de villes dont la dimension culturelle est internationalement reconnue.

Ses responsables en sont parfaitement conscients, même s'ils insistent surtout sur la dimension technico-économique, autrement sur celle qui représente une contribution au développement économique. Le projet métropolitain évoque ainsi une fréquentation touristique dont les retombées annuelles sont estimées à plus de 200 millions d'euros, et pourraient entraîner la création 5 000 emplois. Dans le même temps, il mentionne qu'il est possible de « faire beaucoup mieux », et affiche un objectif : celui « d'attirer un million de touristes supplémentaires après 2020. » Ses responsables évoquent le rôle que peuvent jouer ce que l'on qualifie de « grands événements », comme l'est par exemple, s'agissant de ceux qui sont en lien étroit avec la culture, le festival Normandie impressionniste. Le projet revient aussi sur ce que pourraient induire des infrastructures telles l'Historial Jeanne d'Arc. La mise en place d'un « pôle muséal métropolitain » pourrait aussi conforter ces orientations. Celui-ci réunira sous une même autorité l'ensemble des musées du territoire en favorisant « la mise en cohérence de l'offre et les synergies [...] qui pourront engendrer une force de frappe supplémentaire au service du rayonnement de ces équipements. »

Mais la culture a des dimensions allant au-delà de ce l'on pourrait être tenté de qualifier d'« esthétique ». Elle apporte ainsi des repères et des références en lien avec les questions de l'identité d'un espace social, mais aussi avec la façon dont s'y déploient les mécanismes permettant de tisser le lien social. Celui-ci est notamment fonction de comment se pense la régulation politique, elle-même fonction de multiples paramètres

parmi lesquels ceux portant sur les modalités de prise en compte des aspirations des citoyens, mais aussi ceux plus organisationnels qui ont trait aux modalités de gestion administrative de la structure.

L'administration de la chose publique et la métropolisation

La métropolisation pose la question des modalités de prise en compte, par les gestionnaires des nouvelles structures, des aspirations des habitants que l'entité regroupe : autrement dit, la question relative à la manière dont s'y pratique la démocratie locale. Elle est d'autant plus digne d'attention que le nouvel espace métropolitain peut se prêter, comme l'ont signalé François Grenier ou Arnaud Brennetot, à des « détournements » de sa finalité. Arnaud Brennetot a évoqué les risques de « confusions, détournements, ou instrumentalisation » d'un dispositif qui pourrait quelquefois servir « une stratégie politique d'autopromotion ». Ce risque est d'autant plus réel que l'organisation même de la structure peut entraîner une sorte de désintérêt des populations à son endroit. La Métropole peut en effet leur sembler éloignée de leurs préoccupations du quotidien, et par conséquent moins à même d'entendre leurs demandes, à tout le moins lorsque ces populations n'appartiennent pas à la commune centre. Le risque est aussi celui d'une prise de distance non seulement des habitants, mais des collectivités de proximité que sont les communes : il serait peu crédible de considérer que la métropolisation n'affectera pas le fait communal, comme l'a montré Nicolas Plantrou.

Le statut revient longuement sur l'organisation de l'administration de la Métropole qui relèvera d'un Conseil dont les membres devront être élus, dès 2020, au suffrage universel. Ajoutons que la Métropole doit se doter d'un Conseil de développement composé de personnalités extérieures représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs. Celui de la Métropole de Rouen est composé d'un peu plus de 200 personnes. Enfin, pour favoriser une gestion de proximité, la Métropole pourra se structurer en territoires dotés d'un Conseil qui pourra proposer des mesures intéressant lesdits territoires.

Les conseillers métropolitains vont être élus au suffrage universel en 2020 selon des modalités que l'on ignore à ce jour. L'objectif est sans doute ici de faire émerger un pouvoir métropolitain dans l'architecture institutionnelle en déplaçant le centre des pouvoirs communaux et départementaux vers celui-ci. Ce qui pourrait de prime abord sembler être un gage de démocratisation doit être nuancé par la question de l'articulation entre la structure et les habitants : serait-il réellement utile de tenter d'affirmer la légitimité des élus métropolitains si les électeurs se désintéresseraient de la nouvelle entité ?

La Métropole de Rouen a pris la mesure des risques que nous venons de mentionner. Le projet métropolitain 2015-2020 évoque ainsi la nécessité «de rendre notre collectivité plus démocratique.»²¹ Pour ce faire, elle évoque plusieurs instruments réputés pouvoir s'inscrire dans ce projet. Les autorités de la Métropole écrivent à ce propos : «Le renforcement du rôle des conférences locales²² [...], les visites communales et les réunions publiques vont également dans ce sens en permettant un contrôle accru des élus municipaux sur le pilotage des politiques publiques au plus près du terrain et une association des habitants.»²³ Le projet préconise aussi l'activation des démarches relevant de ce que l'on qualifie de «démocratie participative». Il précise ainsi que «de nouvelles formes manières d'associer les habitants au processus d'élaboration des projets sont à inventer et à mettre en œuvre.» Il faut aussi noter que la Métropole entend créer «cinq pôles de proximité, dédiés à des territoires regroupant chacun environ 100 000 habitants [qui permettront] de piloter l'action publique au plus proche du terrain, sous le contrôle des élus réunis en Conférences locales.»²⁴ Cela étant, cette démocratie de «proximité» pourrait vite trouver ses limites comme le signalait le CESR en février 2015, et comme l'ont souligné plusieurs communications faites lors du colloque, tout particulièrement celle de Nicolas Plantrou.

Les modalités d'organisation du débat public pourraient par ailleurs contribuer à ce risque de désintérêt, lequel pourrait être ici accru du fait de la démobilisation des élus n'appartenant pas aux instances dirigeantes de l'établissement public.

Comment faire débattre, avec la spontanéité qui a toujours singularisé le débat communal, 156 personnes ? Faudra-t-il fixer des dates de session, avec les exigences de disponibilité qu'elles pourraient induire, lesquelles renforcerait une «professionnalisation de la vie politique locale» dont on ne mesure pas toujours bien les conséquences ? La concentration du pouvoir entre les mains du président et des vice-présidents, dont il sera le plus proche, ne soulève-t-elle pas de véritables questions ?

21. *Projet métropolitain 2015-2020*, p. 62.

22. Il s'agit «d'espaces de discussion» encadrés par le président du Conseil régional, qui comprennent les présidents des conseils généraux de la Région, des présidents d'intercommunalité à fiscalité propre regroupant plus de 30 000 habitants, un représentant élu des intercommunalités n'atteignant pas le nombre d'habitants précité, un représentant des communes de plus de 30 000 habitants, un représentant, respectivement, des communes de 3 500 à 30 000 habitants et des communes de moins de 3 500. Ces conférences sont réputées permettre la coordination des interventions publiques.

23. *Projet métropolitain 2015-2020*, *op. cit.*, p. 62.

24. *Ibid.*, p. 64.

La métropolisation peut par ailleurs favoriser l'émergence d'un « pouvoir technocratique », compte tenu des questions à traiter. On a ainsi pu remarquer que « les services des ressources humaines des intercommunalités sont beaucoup plus sensibles aux nouvelles formes de management public, en partie imitées du monde des entreprises que ne le sont les services communaux. »²⁵ Les modalités d'administration de ces nouvelles structures procèdent du dispositif que l'on qualifie de « gouvernance », dont on sait les défis qu'il pose à l'ordonnement démocratique. Gérard Granier a rappelé à ce propos qu'« aucun pays n'a réussi à mettre en place un dispositif de démocratisation des métropoles. »

Enfin, on passe peut-être trop sous silence les conséquences financières de ces évolutions : on sait combien la montée en puissance de l'intercommunalité a contribué à la hausse de la dépense locale. Comme l'écrivait le CESR haut-normand en février 2015, « il n'a pas été clairement démontré que les bénéfices générés par la Métropole compenseront les surcoûts probables, au risque de voir une éventuelle hausse de la fiscalité locale peser sur les particuliers comme sur les entreprises. »

La métropolisation pourrait enfin contribuer, sinon à la perte du sens de la ville comme l'écrivait André Corboz²⁶, à tout le moins à la proposition d'une nouvelle conception de ce qu'elle est. Stéphane Leroy en présente les enjeux dans les termes suivants :

Et si [...] notre conception de la ville était trop étroite et aujourd'hui dépassée ? Dans sa définition morphologique, elle a changé. La ville est maintenant discontinue : l'INSEE lui-même a fini par l'entériner. Ne suffirait-il pas de changer le regard, de passer d'une limite physique à une limite mentale ? Et peu importe si nous l'appelons ville ou métropole, ou région urbaine ou métapole²⁷.

Il y a là de sérieux défis à relever. La Métropole de Rouen devrait être armée pour y parvenir. Il y a peu de régions françaises, hors Paris naturellement, dans laquelle la réflexion sur la chose publique a été, tout au long de l'histoire, autant nourrie qu'elle le fut en Normandie. Ces réflexions ont contribué non seulement à la « genèse de l'État moderne », mais encore, au fil du temps, aux propositions pour en parfaire le fonctionnement. Au-delà

25. Anne-Laure Burel, *Les intercommunalités naissantes : les dynamiques à l'œuvre*, mémoire de DESS « Management du secteur public, collectivités et partenaires » soutenu le 9 septembre 2004, université Lumière Lyon 2.

26. André Corboz, « L'urbanisme du xx^e siècle : esquisse d'un profil », Genève, *Faces*, 1992, n° 23, p. 53-55.

27. Stéphane Leroy, « Sémantiques de la métropolisation », *L'espace géographique*, 2000, n° 1, p. 84.

de l'État bien entendu, il s'est agi ici de proposer les dispositifs favorisant les interactions sociales, autrement dit ceux dont on dirait aujourd'hui qu'ils ont pour finalité le «vivre ensemble». Elles ont largement investi la question du local et on peut en trouver des traductions dans les fameux «Établissements de Rouen», dans la Charte aux Normands, dans le statut et le rôle joué par son Échiquier puis par son Parlement, voire dans l'œuvre de nombre d'intendants de la Province.

Le poids de l'Histoire prédispose la Normandie à poursuivre cette réflexion sur les équilibres des territoires. Parmi les sujets qu'elle pourrait se donner, celui de la métropolisation n'est pas le moins sensible.

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