

Ville archipel
 Démographie
 Habitat
 Cohésion sociale
 Mobilités
 Attractivité économique
 Logistique
 Agriculture et paysage
 Consommation d'espace
 Coopérations



© Freepik

L'ANNEAU MÉTROPOLITAIN 2050

Coopération intercommunale

L'ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La loi de 1995 a institué les Pays. En 1999 ont été généralisées les communautés d'agglomération et communautés urbaines. Les lois de 2004 puis 2010 sont venues achever et rationaliser l'intercommunalité. Et, en 2014, de nouvelles lois ont été votées pour simplifier cette organisation intercommunale très complexe.

Toutes ces lois ont concouru à une évolution des périmètres des intercommunalités en Ille-et-Vilaine. Elles ont atteint, dans le cadre de la dernière réforme, une forme de stabilité avec des évolutions à la marge consistant en des rattachements de communes à des intercommunalités existantes pour leur permettre d'atteindre le seuil demandé de 15 000 habitants à minima, et en de rares créations de communes nouvelles comme celle de Châteauaugiron.

Mais ces mouvements en Ille-et-Vilaine ont été beaucoup plus restreints qu'en Côtes d'Armor et en Loire Atlantique. Il n'y a pas eu, par exemple, de création de communauté de communes ou d'agglomération de taille XXL ni de création de communes nouvelles en nombre conséquent.

Ces mouvements ont plutôt conforté le réseau de villes moyennes du département constituées toutes en communauté d'agglomération. Ils ont consolidé les intercommunalités existantes en

particulier dans l'aire urbaine de Rennes sans réel impact sur les SCoT dont les périmètres n'ont pas obligation à évoluer, puisque portant tous sur au moins deux EPCI.

L'ensemble des périmètres de ces intercommunalités ont finalement peu changé depuis les années 2010, période à laquelle la politique de renforcement volontariste de la Métropole, avait

suscité, à l'opposé de l'effet recherché, une opposition très forte des territoires de proximité de la Communauté d'Agglomération d'alors.

Il est vrai que l'Agglomération rennaise souhaitait atteindre le seuil de 450 000 habitants, un seuil initialement fixé dans le projet de loi MAPTAM pour lui permettre de prétendre au statut métropole.

Si ces mouvements de création d'intercommunalités ont permis de structurer le territoire breillien dans son ensemble, ils n'ont pas débouché sur la définition et la mise en œuvre de politiques communes sur les thématiques intéressants les ménages et les entreprises. PLH, PDU, Schéma de développement économique, commercial, projet urbain et maintenant PLUi, etc., ont été élaborés à l'échelle de chaque EPCI.

Si les SCoT ont créé la possibilité d'approches croisées à l'échelle des Pays, ils ont été élaborés à des échelles très éloignées des périmètres des aires urbaines comme des bassins de vie du territoire. Le département d'Ille-et-Vilaine comporte 7 SCoT et 18 EPCI. L'aire urbaine de Rennes est composée de trois Pays, ceux de Rennes, de Brocéliande et de Vallons de Vilaine, mais déborde sur les Pays de Redon, de Saint-Malo, de Fougères et de Vitré.



© Intra Vigot Rennes, Ville et Métropole

Depuis lors, la Métropole de Rennes n'a plus ce besoin d'agrandissement. Elle est davantage rentrée, notamment depuis 2015, dans une période de montée en puissance quant à ses compétences.

Car, contrairement aux métropoles ex communautés urbaines, il lui a fallu construire son appareil administratif et technique pour ce faire. Il lui a surtout fallu fédérer ses, maintenant, 43 communes, autour d'intérêts communs et organiser les transferts de compétences et de charges correspondants.

LES DIFFICULTÉS EXISTANTES À L'INSTAURATION D'UN DIALOGUE INTERTERRITORIAL CONSTRUCTIF

Elles tiennent à plusieurs facteurs. Pour les EPCI des territoires de proximité il est possible de mettre en avant trois raisons majeures. Il s'agit :

- déjà du fait que ce dialogue suppose que chaque territoire ait préalablement digéré ses évolutions récentes et les nouvelles compétences à assurer. Beaucoup de ces EPCI ont été construits sans culture partagée pour répondre à la contrainte du seuil démographique de 15 000 habitants (pour exemple Communauté de communes du Val d'Ille-Aubigné, Communauté de communes de Brocéliande...);
- du partage d'une culture très prégnante en Bretagne considérant que le développement régional est dû à son réseau de villes moyennes. Cette culture pose comme base que la région n'a pas besoin de métropole.



© Christophe Simonato - Destination Rennes.



© Freepik

Ces métropoles (Brest et Rennes) sont plutôt vues comme des risques majeurs à un développement équilibré de toute la Bretagne. Elles sont souvent présentées dans cette logique comme prédatrices, captatrices des emplois et des richesses au détriment de tous les autres territoires... davantage en Ille-et-Vilaine qu'en Finistère ;

- et en conséquence pour les EPCI de la couronne de l'aire urbaine de Rennes, d'une perception de concurrence déloyale du fait de la différence de moyens mobilisables entre la Métropole et les EPCI.

Pour la Métropole de Rennes, il s'agit :

- comme déjà évoqué, du temps nécessaire qu'elle a dû passer pour consolider le pacte Métropole/communes et se structurer pour prendre en charge l'ensemble des compétences nouvelles dont elle s'est dotée ;

- d'une focalisation sur la nécessité de répondre aux enjeux de concurrence et/ou de coopération avec les autres métropoles françaises comme Nantes ou Bordeaux. Comme elles, elle a eu le souci de ne pas être distancée notamment par rapport à une politique nationale basée presque exclusivement sur des appels à projets mobilisant ses moyens propres pour rester dans la course. Elle a dû également se doter de grands équipements au format métropolitain en y concentrant une bonne part de ses capacités en ingénierie et financement ;

- des attentes importantes exprimées en direction de la Métropole sur l'extension de ses services aux territoires de proximité, notamment en termes de mobilité sans prise en compte de leurs coûts pour la collectivité et donc des nécessaires contreparties fiscales et financières à fournir pour lui permettre de les mettre en place ;

- des attentes également exprimées en direction de la Métropole pour un partage des activités économiques, ou des équipements universitaires ou hospitaliers au bénéfice des EPCI voisins indépendamment des choix des stratégies portées par les chefs d'entreprises et de la capacité de la Métropole à leur imposer des lieux d'implantations.



© S. Boyer, Rennes 2.

LES HYPOTHÈSES POSSIBLES

Un scénario à la Lyonnaise

D'ici à 2050 la législation pourrait évoluer vers une diminution des compétences exercées par les Départements et un transfert de celles-ci vers les métropoles avec une extension de leur périmètre géographique d'intervention. Il pourrait également s'agir d'une évolution de la position des élus qui pourraient opter pour un tel choix dans les années à venir. C'est un choix qu'ils ont écarté durant le mandat actuel (2014-2020).

Cette hypothèse aurait le mérite de simplifier les problématiques de gouvernance et de prise en charge des enjeux de développement local à l'échelle où ils se posent, c'est-à-dire, a minima, l'aire urbaine élargie.

Une telle hypothèse ne manquerait pas, par contre, de voir surgir des difficultés de fonctionnement (18 EPCI dans le département, 333 communes) et de représentation démocratique de ses habitants.

Toutefois, elle permettrait un traitement intégré des politiques de mobilité, d'habitat, de cohésion sociale, de développement économique. Elle pourrait même être un atout pour une prise en compte coordonnée des enjeux cruciaux de la transition énergétique et climatique.

Les obstacles actuels liés notamment au financement des mesures à prendre comme aux questions de solidarité entre territoires seraient abordés comme ils le sont actuellement au sein même de la Métropole. En effet, chaque commune quelle que soit sa taille démographique et sa place dans l'armature urbaine y est reconnue et bénéficie du développement métropolitain. Dans cette configuration, les EPCI et les communes de l'hinterland de Rennes Métropole verraient sans doute leur situation



© Didier Gouray - Rennes, Ville et Métropole.

mieux reconnue. Mathématiquement déjà, les territoires périurbains et ruraux disposeraient d'un poids démographique supérieur à celui du cœur de la Métropole.

De même, la définition d'un projet urbain d'ensemble incluant le devenir de l'anneau métropolitain pourrait en être facilitée. Les risques de report sur cet anneau des navettes domicile travail, comme des flux de transit actuellement supportés par les axes d'entrée de la Métropole et convergents tous vers la rocade de Rennes pourraient être réduits voire supprimés à la base. En effet, dans son fonctionnement interne, la Métropole serait dans l'obligation de trouver des alternatives efficaces à ces déplacements « auto-solistes » obligés sauf à se pénaliser lourdement elle-même.

Une interterritorialité renforcée

Cette deuxième hypothèse s'inscrit en continuité d'un dialogue et de coopérations qui ont commencé à prendre forme aujourd'hui mais qui ne se sont pas encore traduits concrètement. Dans ce scénario, la Métropole s'appuierait sur son hinterland pour asseoir son propre développement et réciproquement.

C'est un système gagnant-gagnant qui serait mis en place progressivement. Les difficultés comme les concurrences ne disparaîtraient pas pour autant. Cependant, un système comme celui-ci imposerait aux EPCI et à la Métropole de se doter d'instances d'échanges réguliers et d'arbitrages avec des systèmes de compensation.

Le projet urbain d'ensemble supposerait alors une concertation approfondie, une coordination et une mise en cohérence des SCoT et des PLUi. Il serait conçu et réfléchi en fonction des intérêts des couronnes et de la métropole, en particulier sur le plan des mobilités. Pour éviter les phénomènes de congestion sur la rocade actuelle et leurs déports sur l'anneau métropolitain, d'un commun accord, les territoires pourraient développer des alternatives crédibles à la voiture solo. Elles pourraient s'appuyer sur des dessertes ferroviaires et TC en complément à la voiture en partage. En sus d'un portage partiel par la Région, les coûts dissuasifs aujourd'hui du recours aux deux premières solutions seraient dans ce cas supportés de manière équilibrée par l'ensemble des territoires.



© DR.



© Franck Hamon.

Comme dans la première hypothèse, cette option laisse ouverte la possibilité d'un traitement urbain de la rocade actuelle et d'un développement hors les murs de la ville centre, tout en lui donnant les moyens de lutter contre les phénomènes de congestion et de pollution.

Elle autorise également un traitement de l'anneau métropolitain autrement que comme rocade de secours. Cela permettrait par exemple aux pôles structurants de bassin de vie ou d'appui au cœur de métropole qui la jalonnent, de se développer en harmonie tout en étant reliés entre eux.

Le durcissement des relations entre la Métropole et son hinterland

Cette hypothèse se caractériserait par l'amplification des relations conflictuelles entre la Métropole et ses voisins, et par extension, l'ensemble des EPCI du département. Ce blocage institutionnel et politique aurait plusieurs conséquences négatives.

En premier lieu, la Métropole se verrait contrainte de « payer au prix fort » les ressources naturelles dont elle aura besoin pour continuer à se développer. L'eau pourrait en être le premier symbole. En effet, la Métropole doit déjà aller chercher cette ressource fondamentale pour répondre aux besoins de ses populations et activités ailleurs que sur

son territoire (Fougères et Dinan Agglomération).

En contrepartie, il est facile d'imaginer que l'accès aux services métropolitains (culturels, sportifs, mobilités...) soient assortis de tarifs préférentiels pour les métropolitains et donc désavantageux pour les habitants des territoires de proximité.

Une telle situation de non dialogue serait propice à l'exacerbation des concurrences et des incohérences entre les politiques menées sur chaque territoire des couronnes et de la métropole (SCoT et PLUi). Elle pourrait même réactiver l'ancienne opposition interne au Pays de Rennes entre la Métropole et les trois autres EPCI. Dans cette hypothèse, le Val d'Ille-Aubigné, Liffré-Cormier et Châteaugiron se désolidariseraient de la Métropole et noueraient des alliances avec les autres EPCI contre la Métropole, faisant éclater les fondements du SCoT du Pays de Rennes.

En corolaire, la Métropole exprimerait un désintérêt progressif vis-à-vis de son hinterland et renforcerait son accroche à l'Île-de-France : Rennes Métropole jouant la stratégie du Grand Paris du fait de sa liaison grande vitesse avec Paris¹.

¹ Confère un des scénarios produits par l'Audiar dans le cadre de la démarche menée pour le Département d'Ille-et-Vilaine. « Un territoire périphérique : l'Ille-et-Vilaine plateforme des services et de production de l'Île-de-France »

A contrario, ce scénario critique conférerait aux instances supérieures que sont le Conseil régional, et le Conseil départemental (si cette instance est confirmée sur le long terme) un rôle d'arbitre. Ils auraient avec l'État une capacité à limiter les effets négatifs de ces oppositions. Il va de soi que cette situation rendrait délicat le développement d'un nouveau projet urbain d'ensemble pour la Métropole. Ou alors, celui-ci serait élaboré sans tenir compte des interdépendances existantes avec les territoires voisins avec les conséquences désastreuses qui pourraient s'ensuivre.

CHIFFRES-CLÉS

Département d'Ille-et-Vilaine

7 SCoT
18 EPCI

Aire urbaine de Rennes

composée de 3 pays :
Rennes, Brocéliande,
Vallons de Vilaine
déborde sur les pays de :
Redon, de Saint-Malo,
de Fougères et de Vitré

140 communes
2 536 km²

Rennes Métropole

43 communes

705 km²

27 % de la superficie
de l'aire urbaine