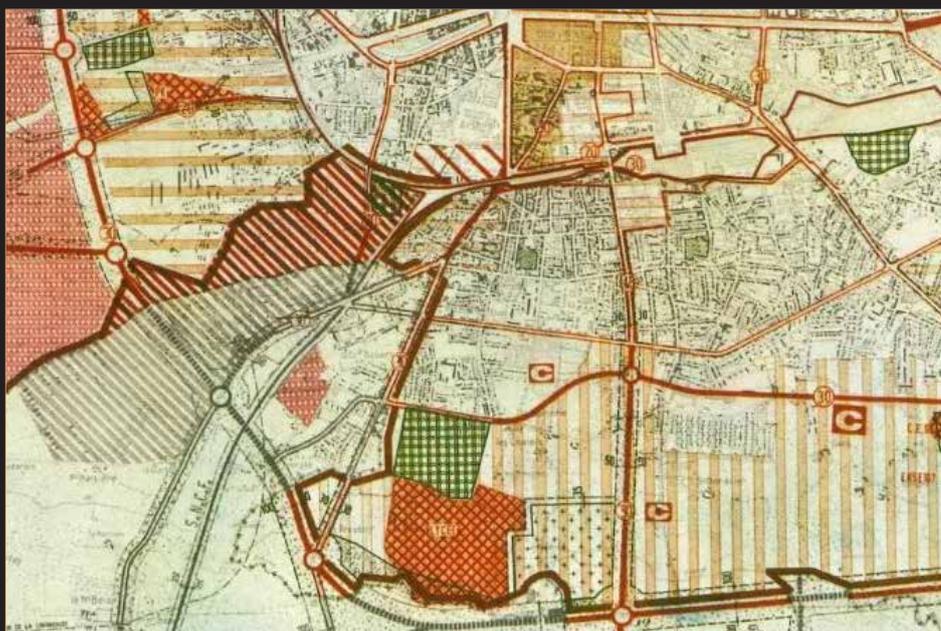


# HISTOIRE DE RENNES DOSSIER



31 W 206

## 50 ANS D'INTERCOMMUNALITÉ À RENNES

Dominique LE TALLEC – Mars 2021



[www.archives.rennes.fr](http://www.archives.rennes.fr)

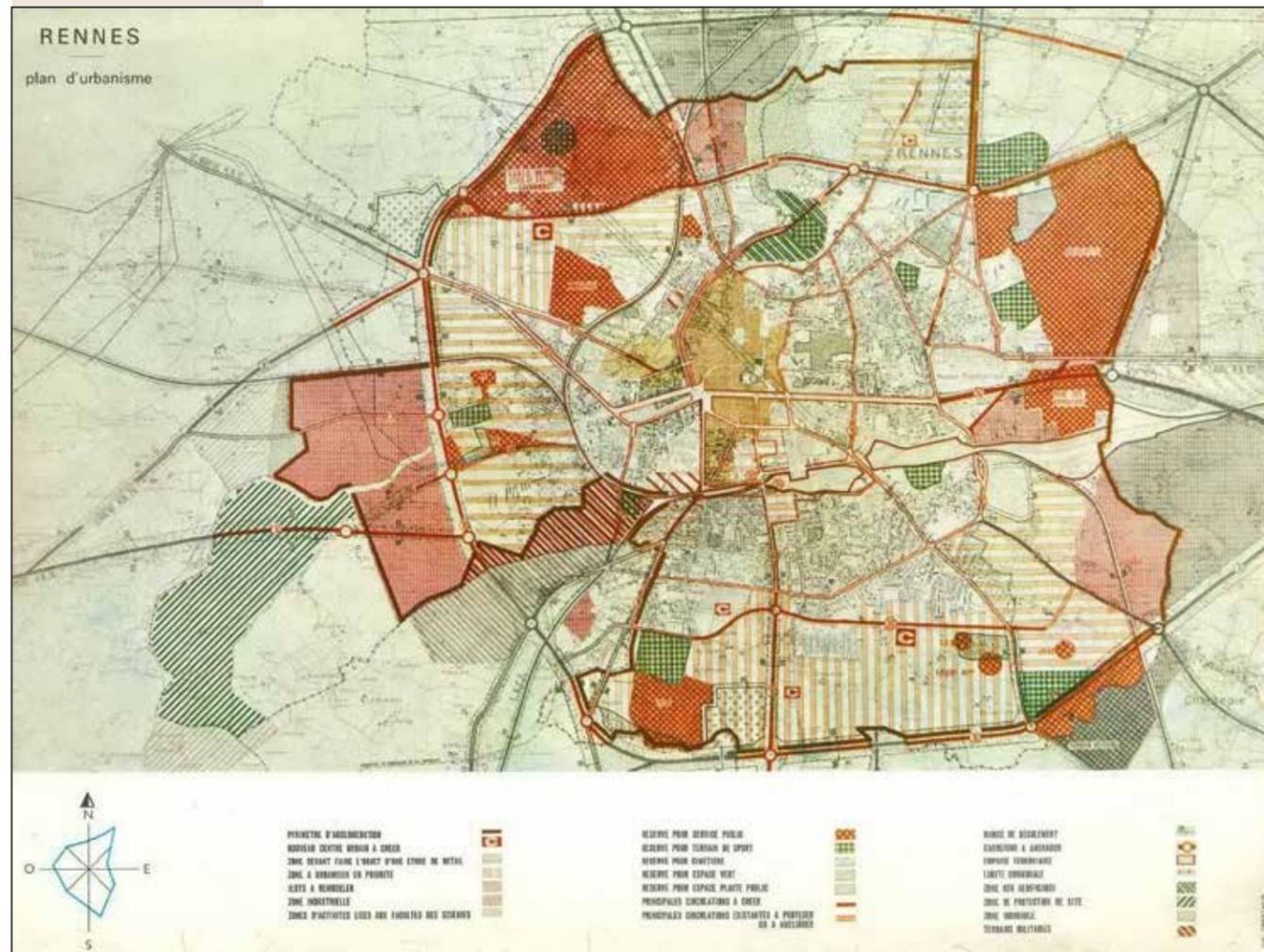
Les Archives de Rennes sont un équipement culturel municipal

**"Ce n'est pas la rupture qui fait la ville. C'est le temps".**

(Edmond Hervé)

**"Le temps de la ville est le temps long".**

(Daniel Delaveau)



Plan d'urbanisme, [1970]. Archives de Rennes, 31 W 206.

## 50 ANS D'INTERCOMMUNALITÉ À RENNES

Avant d'explorer l'histoire de l'intercommunalité à Rennes depuis la création du district en 1970, il est utile de s'arrêter sur le terme même d'intercommunalité qui pose clairement la commune comme la référence et la base de l'organisation territoriale. Dès 1789, après quelques hésitations, plutôt que d'instaurer de nouveaux ensembles (« les municipalités de canton »), les révolutionnaires vont confirmer les 40 000 communes à partir de la trame des paroisses de l'Ancien Régime. Le Consulat notamment « préférera voir la France divisée en petites municipalités nombreuses, précaires et chétives plutôt que de se trouver aux prises avec des agglomérations concentrées et ramassées sous une direction active ». Longtemps courroie de transmission du pouvoir central, la commune va devenir le lieu privilégié de diffusion des idéaux de la République. La III<sup>e</sup> République sera « l'âge d'or des maires » ; elle va entériner l'individualité des communes et couper court à toute velléité d'un bouleversement complet. On peut entendre Gambetta célébrer « l'esprit communal [...] les entrailles de la République » et le Sénat comme « le Grand Conseil des communes de France ». « Familiarité sympathique [...] territorialité républicaine ». « À défaut de s'attaquer frontalement au patriotisme communal des 38 000 clochers de France, le régime républicain opte pour la raison d'état et choisit de composer avec le pouvoir municipal, grand ordonnateur de la République des mairies. »<sup>1</sup>

La commune « moderne » est consacrée par la « loi sur l'organisation municipale » du 5 avril 1884 (notamment élection au suffrage universel direct réservé aux hommes). Premier texte sur l'intercommunalité, la loi du 22 mars 1890 pose les fondements des syndicats intercommunaux à vocation unique (alors que 8 938 communes ont déjà moins de 300 habitants). Il s'agit alors d'une « simple association entre communes qui mettent en commun des moyens en vue d'assumer ensemble des obligations auxquelles elles ne peuvent faire face seules ». Cette loi imposait le consentement unanime des conseils municipaux à l'adhésion d'une nouvelle commune.

Ce type d'intercommunalité a surtout favorisé le développement de l'électrification et l'installation des réseaux d'eau. Encore faut-il constater la lenteur de l'évolution. Le premier bilan en 1900 révèle un échec complet : 15 syndicats « ce sont des curiosités, voilà tout ». « On ne peut soutenir que le plus petit pas soit fait en pratique contre les vices du morcellement municipal »<sup>2</sup>. Au premier janvier 1935, 2168 syndicats concernent 24 000 communes, quasi exclusivement dédiés à l'électrification et à l'adduction d'eau. Il faut attendre l'ordonnance du 5 janvier 1959 (création des districts) et la loi du 31 décembre 1966 (institution des communautés urbaines) pour franchir une nouvelle étape et instaurer une intercommunalité plus ambitieuse. Toutes les tentatives de réforme sont interprétées comme des incitations au regroupement et entraînent de fortes oppositions des maires et de l'AMF (Association des maires créée en 1905) : « Le congrès des maires s'oppose à toute fusion autoritaire des collectivités [...]. Nous proclamons l'opposition absolue [...]. Spectre de la fusion des communes et hostilité à une nouvelle technocratie de l'État planificateur ».

Ce rappel historique permet de resituer la tension qui persiste entre l'autonomie communale et la nécessité d'une organisation plus collective, entre la légitimité revendiquée des

(1) E. Bellanger, *Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1860-1970)*, p. 207-225, in R. Le Saout, *Réformer l'intercommunalité-enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012.

(2) A. Porché, *La question des grandes et des petites communes*, thèse de doctorat de la Faculté de droit de Paris, p. 119, 127.

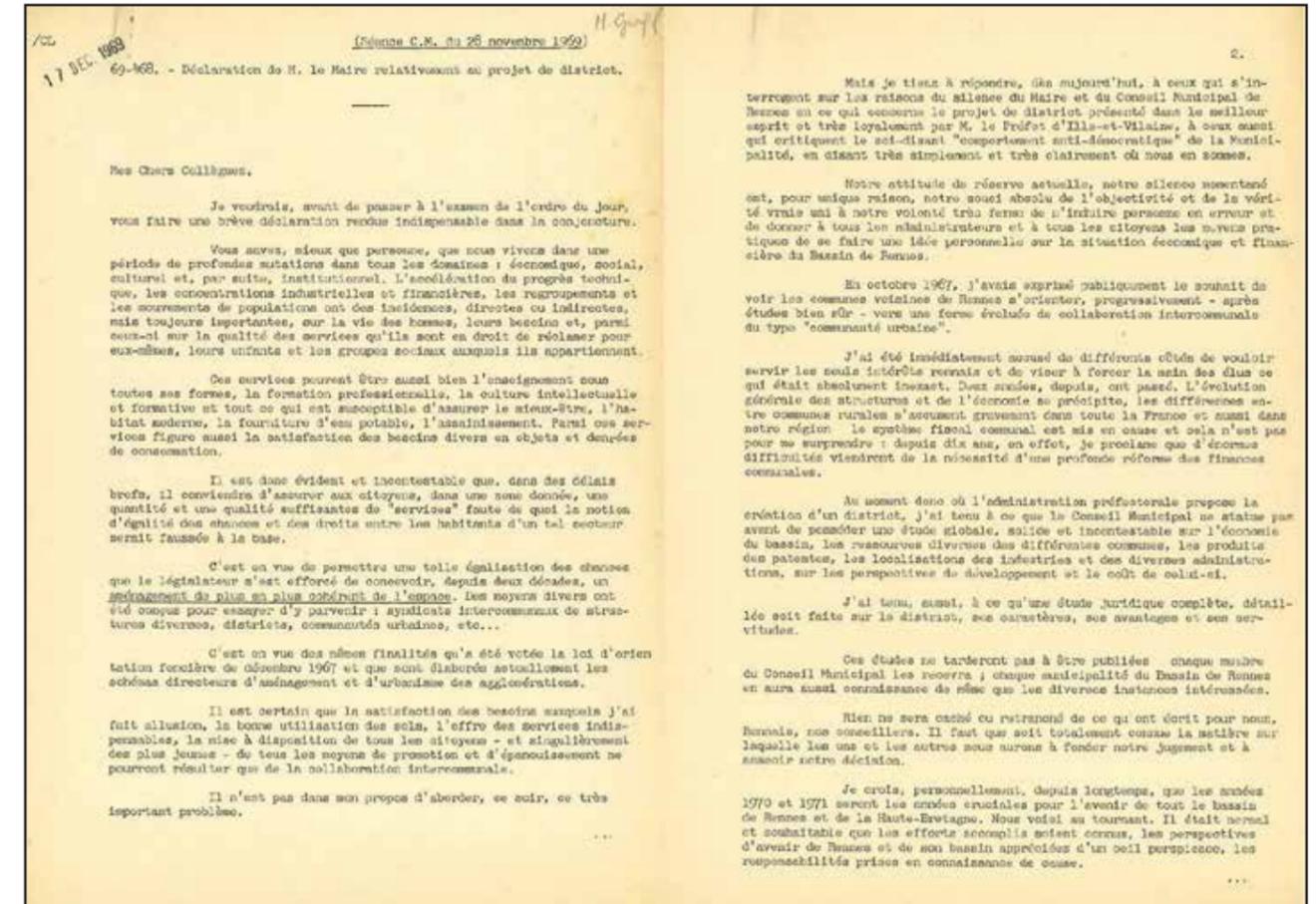
élus et la « menace » technocratique (représentée aussi bien par l'État que par les collectivités plus importantes), entre la proximité du terrain et l'incompréhension de décisions lointaines. Cette tension explique largement le cheminement très progressif de l'intercommunalité, marqué par un pragmatisme indispensable, un lent processus d'adhésion ou d'accommodement négocié.

Il faudrait rechercher autour de Rennes l'existence de syndicats intercommunaux avant 1970. Des travaux très importants ont été réalisés par les maires de Rennes pour l'approvisionnement en eau, avec des captages et des conduites traversant de nombreuses communes ; il semble que ces chantiers aient été rendus possibles par des décisions préfectorales. On peut relever une initiative novatrice en 1965 avec la création autour du Rheu et 5 autres communes d'un centre intercommunal d'action sociale. Des syndicats à vocation unique ont aussi été créés pour gérer des zones économiques s'étendant sur plusieurs communes. Quoiqu'il en soit, le vrai point de départ de l'intercommunalité pour le territoire rennais est bien la création du district de Rennes en 1970, qui instaure une réflexion stratégique sur le développement du territoire.

**Derrière les changements de dénomination (district, communauté d'agglomération puis métropole), une dynamique continue s'impose pendant ces cinquante années, malgré des résistances récurrentes : solidarité de plus en plus affirmée, adaptation régulière du périmètre, accroissement des compétences, modalités de gouvernance. Depuis Henri Fréville et la création du district, Michel Phlipponneau, Edmond Hervé et la taxe professionnelle unique, le statut de métropole avec Daniel Delaveau puis Emmanuel Couet et Nathalie Appéré... cette évolution permanente a suscité bien des débats avec une dialectique permanente entre l'intérêt collectif et l'autonomie communale ! Mais l'intercommunalité rennaise a toujours réussi à combiner une fonction stratégique centrale et la gestion de services collectifs répondant aux besoins de la population.**

**UN POINT DE DÉPART « DANS LA FERVEUR ET LA DOULEUR » (EDMOND HERVÉ)**

En octobre 1967, un banquet républicain est organisé à l'occasion de la remise du « prix de l'expansion » par le magazine *La vie française*. Dans le contexte d'une profonde mutation liée notamment à la décentralisation, Citroën vient de s'implanter à Rennes (La Barre-Thomas) et à Chartres-de-Bretagne ; s'ouvre la perspective d'accueillir des grandes écoles et un pôle de télécommunications avec la nécessité de trouver des terrains d'implantation. Après avoir évoqué la nécessité de travailler ensemble et de « bénéficier de l'aura rennaise », le maire MRP (Mouvement Républicain Populaire) Henri Fréville lance l'idée d'une communauté urbaine. Cette proposition provoque un tollé : Cesson, la commune la plus riche, s'y oppose farouchement, rappelle Roger Belliard, alors premier adjoint. Georges Cano, maire de Saint-Jacques, exprime ses craintes : « Nous pensions que c'était un projet démesuré qui ne laisserait aux communes que la gestion de l'état civil. Nous nous sommes réunis et nous avons engagé une réflexion collégiale ». Les débats s'engagent et seront animés entre « la volonté de ne pas entraver l'expansion de l'agglomération » et « protéger les individualités communales ». Débat aussi sur le périmètre : une « rationalité froide » à court terme pour le limiter à Cesson, Chantepie et Rennes ; une « vision plus enthousiaste et ambitieuse » l'élargit à 27 communes. Cette dernière approche ne cachait pas un argument tactique : faire contrepoids à la ville-centre.



L'on ne décide pas de l'avenir d'une grande ville et d'une grande région sans réflexion et sans connaissances ; nous voulons donner à tous les seconds pour permettre la première. Il restera aux uns et aux autres à se prononcer sans, à aucun moment, oublier que l'avenir et les générations futures sont en cause.

Déclaration du maire de Rennes, Henri Fréville, au sujet du projet de district lors du conseil municipal du 28 novembre 1969. Archives de Rennes, 31 W 206.

Henri Fréville va mettre ses talents de négociateur au service de ses ambitions pour le territoire, à la recherche d'un compromis entre communauté urbaine et SIVOM (syndicat à vocation multiple). Deux points seront déterminants dans la discussion. Il propose de limiter le poids des élus rennais à 40% dans le conseil districale (alors que la ville de Rennes représente 70% de la population) et il défend une répartition des charges en fonction de la richesse des communes. Le projet est soumis à chaque conseil municipal : 17 communes se prononcent favorablement et 11 votent contre (la majorité nécessaire est définie par la moitié des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population). Le conseil municipal de Rennes se réunit le 5 juin 1970 pour un débat aussi incisif que respectueux qui oppose le maire, Henri Fréville, et son premier adjoint, Georges Graff, partisan de temporiser et d'en rester à un syndicat à vocation multiple. Le débat s'ouvre à 18 h 20 et se terminera à 1 h 45 le lendemain matin, sur un vote sans appel (27 oui et 8 non). Mais c'est le préfet – Jacques Pélissier – qui, en dernier ressort, valide la création du « district urbain de l'agglomération rennaise » (DUAR). Le premier conseil de district se réunit le 5 octobre 1970, avec 58 conseillers représentant les 27 communes.

Le terme même de « communauté » est devenu tabou comme l'illustre ce communiqué rectificatif rédigé par Henri Fréville, quelques jours après la désignation des délégués de la ville au district : évoquant « l'utilité d'une collaboration », il a employé les mots « dynamique et communauté ». « Plusieurs de mes collègues maires et nombre de mes correspondants ont cru comprendre que je parlais de communauté urbaine ». Henri Fréville doit préciser qu'il souhaitait « voir se créer [...] un esprit, une dynamique, une communauté de pensée qui seraient féconds pour l'ensemble de la population et l'avenir de la région ».

Malgré ces débuts difficiles, les conditions de la création du district illustrent bien les trois principes clés qui vont marquer chaque étape de l'évolution jusqu'à aujourd'hui :

- **une vision stratégique** : l'ambition est de se doter d'un outil dédié au développement du territoire dans une vision à moyen et long terme,
- **une exigence de solidarité** : quelles que soient sa taille et sa richesse, chaque commune doit pouvoir tirer parti du projet commun,
- **une logique de subsidiarité** pour déterminer ce qu'il convient de faire ensemble quand on ne peut le faire seul.

L'histoire de l'intercommunalité peut se lire à travers ces trois « fondamentaux ».

## LE SOCLE : UNE VISION STRATÉGIQUE

Dès la **création du district** (arrêté préfectoral du 9 juillet 1970), les objectifs sont ciblés sur le développement de l'agglomération : mener des études d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle des communes et du territoire ; constituer des réserves foncières et étudier des zones d'aménagement (habitat et activités). Une priorité s'impose pour l'implantations d'activités scientifiques, technologiques et de recherche. La création d'une agence d'urbanisme, prévue dès le premier jour, illustre l'exigence de la réflexion qui a présidé à la naissance du district, comme on peut souligner la clairvoyance des initiateurs en citant un dernier alinéa sur les compétences : « toutes études pouvant conduire à une extension des compétences du district ».

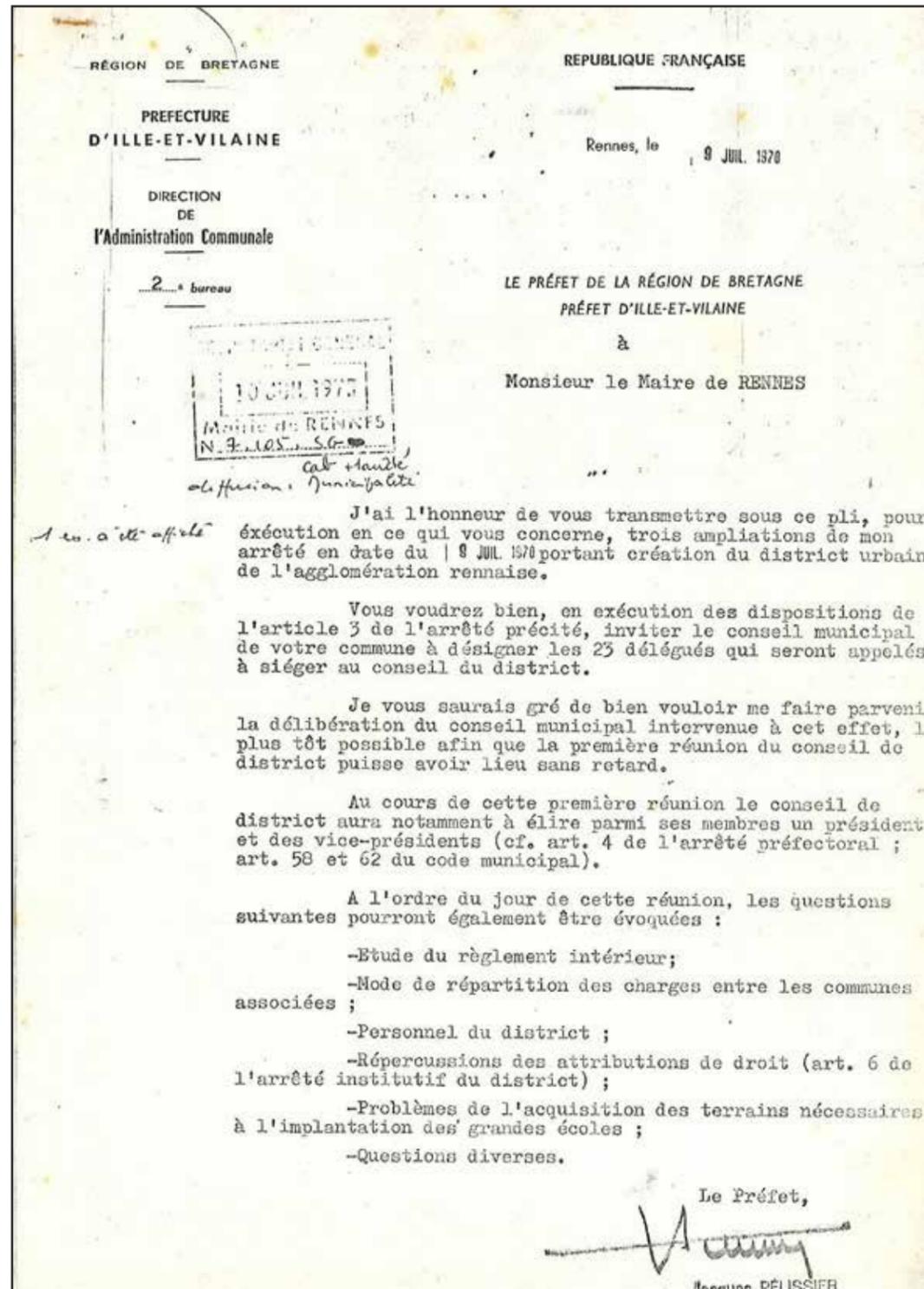
Bien loin des structures limitées à la gestion d'un ou plusieurs services (la seule exception est le transfert de gestion des centres de secours), le district est tourné résolument vers le développement. Même si, pendant plusieurs années, les effectifs sont peu nombreux (mis à part les sapeurs-pompiers), les compétences sont dédiées à la construction de l'avenir. Les premières décisions permettront l'aménagement du secteur des Buttes de Coësmes, entre Rennes et Cesson, pour l'enseignement supérieur et la recherche.

**L'Agence d'urbanisme, l'AUDIAR voit le jour dès septembre 1971.** « Outil de travail raisonnable au service du Conseil de district [...] organisme de prévision destiné à préserver le cadre de vie des générations actuelles et de celles qui leur succéderont »<sup>3</sup>. « Organisme d'études ayant pour but de faire des propositions et d'éclairer les choix qui incombent aux responsables sur les grandes orientations en matière d'aménagement de l'espace » (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols, études de développement...). Sa composition facilite la concertation entre les représentants de l'État et les élus du district. Est ouverte aussi la possibilité d'un comité consultatif : « lieu d'un certain dialogue entre membres de l'Agence et des citoyens poursuivant des recherches en matière d'urbanisme [...] dans un esprit de recherche ».

D'emblée, l'Agence nourrit la réflexion sur le « développement harmonieux de l'agglomération ». Henri Fréville alimente la réflexion : « il est très grave de laisser se « miter » l'un des plus beaux espaces interurbains qui existent en France ». Le premier schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) est adopté par le conseil de district le 7 septembre 1973 et approuvé par l'État le 31 octobre 1974. Les prévisions s'inscrivent dans une perspective d'expansion très volontariste impulsée par les services de l'État : 550 000 habitants sont prévus en 2010 (contre 270 000 à l'époque). Le parti pris d'aménagement est celui d'une densification sur les 2 axes vers le sud-ouest (Bruz) et vers l'est (Cesson, Thorigné, Acigné). Ce premier schéma est fortement contesté, notamment par Bruz et Cesson. Simultanément les plans d'occupation des sols sont mis en chantier « pour savoir où on pouvait construire ». L'AUDIAR apporte ses compétences, notamment aux petites communes. Le premier plan d'action foncière est adopté en novembre 1974 ; il prévoit l'acquisition de 700 ha entre 1975 et 1980.

**Les élections municipales de 1977** amènent un changement politique : Edmond Hervé, socialiste, est élu maire de Rennes et son premier adjoint, Michel Phlipponneau,

(3) Ouest-France du 20 septembre 1971



Lettre de transmission de l'arrêté préfectoral du 9 juillet 1970 portant création du district urbain de l'agglomération rennaise. Archives de Rennes, 31 W 206.

sera élu président du district. L'esprit qui a prévalu à la création du district ne va pas être remis en cause même si le schéma d'aménagement et les objectifs à long terme vont être remis en débat, « dans le sens de la modération, de l'équilibre et de la qualité de vie », conformément aux engagements de la campagne électorale (délibération unanime du 18 novembre 1977).

Le nouveau président critique la trop grande concentration sur l'agglomération rennaise et les limites artificielles du district. Calquant l'expression consacrée à la centralisation parisienne, il met en garde contre le risque de voir l'aménagement du territoire réduit à « Rennes et au désert breton ». En s'appuyant sur une prévision démographique plus mesurée, une grande concertation s'organise au sein du district, mais aussi en lien avec les communes voisines qui sont associées à la préparation du nouveau schéma d'aménagement (SDAU). La densification autour de « deux axes préférentiels » (l'un vers Bruz, l'autre vers Cesson, Thorigné et Acigné) est abandonnée au profit d'une articulation entre la ville-centre, des « villettes » et une « ceinture verte ». Il s'agit de limiter l'expansion du noyau urbain et plutôt de s'appuyer sur l'ensemble des communes en préservant une ceinture verte notamment entre Rennes et les autres communes, pour éviter l'effet banlieue. L'expression de « ville-archipel » sera souvent utilisée pour définir cette configuration. Le nouveau document sera adopté à une très large majorité en 1983 (63 voix pour, 3 contre et 4 abstentions). La politique foncière est réorientée à partir d'une définition des besoins en logements. Mais au-delà des principes, la mise en pratique reste lente. Au cours des premières années, peu de communes se sont inscrites dans cette démarche.

Dans la même période, en juin 1983, **un plan de développement de l'agglomération rennaise est mis à l'étude** avec un volet développement économique. Il met en avant les nouvelles technologies, en s'appuyant sur le potentiel de la recherche universitaire. À noter la création de la zone pour l'innovation de la recherche scientifique et technique (ZIRST- la future Rennes Atalante), l'aménagement de la gare SNCF (dans la perspective de l'arrivée du TGV), le câblage de Rennes et la création de TV Rennes, et de l'observatoire emploi-formation. Ce plan est adopté le 29 juin 1984.

Si les réflexions générales font assez facilement consensus, la crainte d'une structuration d'agglomération trop forte au détriment de l'autonomie communale crée une tension constante et suscite de fortes résistances. Certains continuent à voir dans le district un premier pas vers la communauté urbaine et tiennent à en limiter les prérogatives. Ainsi la proposition d'élargir les compétences districales aux transports est rejetée en 1979. Michel Phlipponneau plaide : « le district offre la solution de la solidarité qui permet d'associer toutes les communes, les plus riches et les moins riches [...] apporte la solution de justice à l'égard des entreprises qui [...] seraient soumises aux mêmes charges ». Les communistes réticents devant la « districalisation » votent pour, afin de ne pas être accusés des difficultés à l'organisation des transports en commun. Malgré un vote favorable au conseil de district (18 mai 1979 : 52 voix pour et 19 contre), la compétence doit être ratifiée par les communes : 13 communes votent contre, bloquant le processus (plus d'un tiers des 27 communes s'y oppose). Il faudra alors créer une structure dédiée pour amorcer une action collective (un syndicat à vocation unique, SIVU). En septembre 1980, le SITCAR (syndicat intercommunal des transports collectifs de l'agglomération rennaise)

rassemble 22 communes au départ, puis 25 en 1989. De même en 1981, pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, il faudra créer un syndicat intercommunal du bassin de Rennes (SICTOM-BR) qui va regrouper 25 communes dont 22 du district.

### DU DISTRICT À LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

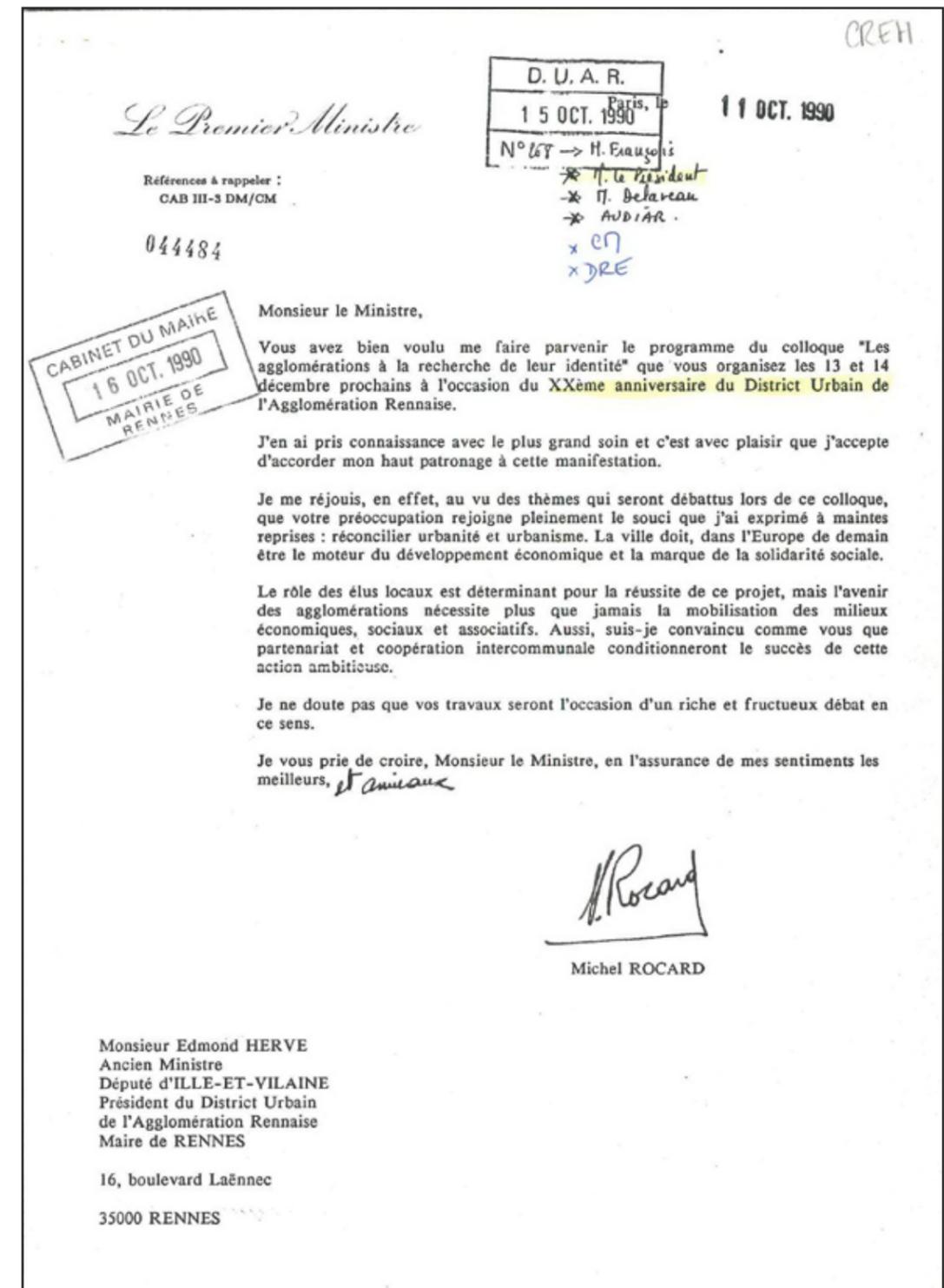
**En 1989, l'avenir de l'intercommunalité s'invite dans le débat de la campagne électorale.** En mars 1988, plusieurs maires et conseillers lancent « l'appel des jeunes élus » : « Face à une certaine déliquescence de la coopération intercommunale », ils font des propositions pour donner un nouveau souffle à l'intercommunalité et font appel au maire de Rennes pour qu'il en prenne la responsabilité directe (le texte évoque notamment la fiscalité propre et la péréquation de la taxe professionnelle).

Lors de son élection à la présidence du district, le 21 avril 1989, Edmond Hervé déclare : « Notre devoir est simple : il nous faut promouvoir et enrichir l'agglomération rennaise [...]. Le développement de nos communes respectives doit prendre appui sur la réussite de nos projets communs [...]. Qui dit coopération dit recherche d'accord dans la clarté et l'efficacité [...]. Nous devons chercher le plus large accord en négociant [...]. Le rôle de la ville-centre est d'être un rôle moteur dynamisant. Il ne saurait s'agir d'un rôle de tutelle ». Dès la fin 1989, il fait adopter le principe de la fiscalité propre et trois ans plus tard, le district adopte la taxe professionnelle communautaire. Réélu en 1995 à l'unanimité, il réaffirme : « l'âme du district, en réalité l'âme de l'agglomération, c'est sa capacité à prévoir et anticiper. » Il parle d'une « administration de mission » (à l'opposé d'une administration de gestion).

Les réflexions prospectives se poursuivent au fil des années. Tout en confirmant les options structurantes (recherche et emploi par exemple), les études élargissent leur champ et s'adaptent constamment. Le 2<sup>e</sup> plan (1989-1993) prend en compte le contexte européen (circulation des hommes, de capitaux, biens et services) et évalue le risque de marginalisation de l'Ouest face aux infrastructures de l'Est. Il marque aussi une prise de conscience : le développement est conditionné par la qualité de vie, il est aussi lié à l'ouverture à l'international et à l'Europe, l'importance des infrastructures (TGV) est souligné.

**Le projet d'agglomération, approuvé en décembre 1991 (« Vivre en intelligence »), veut affirmer une vision globale et prospective pour répondre aux besoins de la population.** Après avoir à nouveau mobilisé tous les acteurs, les thèmes abordés sont larges : développement, qualité de vie, solidarité, développement durable (avant l'engouement pour le terme). Ce document va servir de cadre pour l'ensemble des documents de planification de l'agglomération. Le schéma directeur de 1994 en est la traduction spatiale. Celui-ci confirme l'organisation polycentrique (structure multipolaire) avec trois niveaux : la ville centre, les pôles d'appui et les centres de communes. Il voit l'émergence d'une culture d'agglomération, la prise en compte des déplacements.

Les plans suivants vont couvrir l'ensemble des champs de la vie collective. L'accent est d'abord mis sur l'habitat, l'environnement et l'organisation territoriale des services publics tout en rappelant la priorité aux pôles de recherche et formations supérieures. Puis s'affirme la volonté de placer la métropole « dans le concert européen », tout en



À l'occasion de son 20<sup>e</sup> anniversaire, Rennes District organise un colloque au Triangle sur l'avenir des agglomérations, sous le haut patronage du Premier Ministre Michel Rocard, 13 et 14 décembre 1990. Archives de Rennes, 1389 W 64.

affichant son ancrage en Bretagne. Les agglomérations qui compteront seront « les centres de formation, de recherche [...] centres intellectuels et de culture ». « La concurrence n'opposera plus simplement les firmes entre elles, mais les couples « firmes-territoires » (Edmond Hervé). S'affirme aussi la stratégie de développement durable.

**Parmi tous les documents prospectifs, on peut citer la charte d'objectifs de 1995 qui permet d'afficher un cadre général à toutes ces réflexions : affirmer une excellence européenne à l'horizon 2010.** Rennes se revendique « métropole intellectuelle et culturelle de l'Ouest » ; elle met l'accent sur ses atouts : informatique, télécommunications et imagerie, biotechnologie, nutrition et environnement, matériaux. Il s'agit d'un document d'affichage politique qui souligne l'échelle européenne dans la politique de développement territorial.

En juillet 1999, la loi Chevènement engage la suppression des districts et leur transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération. Ce n'est pas un simple changement de nom, c'est une nouvelle étape d'intégration. Le district remplit la plupart des conditions : taxe professionnelle communautaire et compétences. Pour les compétences, elle a déjà le développement économique, l'aménagement, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. S'y ajouteront trois compétences optionnelles retenues : environnement, voirie et parcs de stationnement (seulement ce qui est en rapport avec les transports collectifs), équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Pour Rennes, la décision est d'autant plus évidente que l'intérêt financier est important : la dotation globale de fonctionnement – versée par l'État aux communes et aux groupements – est fixée à 250 francs/habitant garantie pendant 5 ans au lieu de 99 francs auparavant. L'accord du conseil est obtenu dès le 22 octobre 1999, après un débat nourri et notamment des réunions de secteurs. **Et le 31 décembre 1999, le préfet prend l'arrêté transformant le district en communauté d'agglomération. Le nom de Rennes Métropole est adopté le 18 février 2000.** Edmond Hervé salue « trente années de coopération intercommunale [...] il revient [à] Henri Fréville le grand mérite d'avoir su poser les bases d'une organisation intercommunale, moteur du développement stratégique de notre agglomération, tout en préservant le dynamisme de nos communes ». La ville-centre continuera à ne disposer que de 40% des voix du conseil communautaire.

## RENNES MÉTROPOLE DEVIENT MÉTROPOLE !

**En 2008, l'intercommunalité est un thème fort de la campagne électorale de Daniel Delaveau qui devient le nouveau président de Rennes Métropole.** Pour la première fois en France, toutes les têtes de liste des communes d'une intercommunalité de même sensibilité politique élaborent une charte commune intitulée « Une ambition pour Rennes Métropole ». Au-delà des engagements de principe (montée en puissance dans le domaine du développement économique, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'accueil de nouveaux habitants) figurent des projets précis : « la 2<sup>e</sup> ligne de métro, le Centre de congrès, la Cité internationale des étudiants et chercheurs, la construction de 4000 logements par an, la coopération avec Nantes et Saint-Malo [...] une métropole du XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>4</sup>.

(4) Déclaration des candidats de gauche aux élections municipales de 2008, *Ouest-France* du 22 février 2008.

**Militant de l'intercommunalité, engagé dès l'origine à l'Assemblée des communautés de France (ADCF), Daniel Delaveau en devient le président en 2008.** S'il admet volontiers le rôle « historique » essentiel de la commune, il ajoute que la commune sera sauvée par l'intercommunalité. Au double titre de l'ADCF et de Rennes Métropole, il participe aux débats préparatoires aux lois de 2014 et 2015 qui vont renforcer les compétences des régions et des intercommunalités. Il défendra la place de Rennes qui fera partie des 9 métropoles définies par la loi (plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants). Si le décret de création des métropoles prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015, dès février 2014, juste avant la fin de son mandat, Daniel Delaveau réunit la conférence des 43 maires pour impulser le processus de transformation en métropole, en engageant un état des lieux des principales compétences à intégrer.

**Il reviendra à Emmanuel Couet (maire de Saint-Jacques-de-la-Lande depuis 2007), élu président en avril 2014, de mettre en œuvre cette nouvelle étape.** La métropole exerce de plein droit des compétences renforcées : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Ces défis d'organisation et de gestion ne prennent jamais le pas sur la réflexion stratégique, le « projet » reste la priorité permanente. Les outils de prospectives sont régulièrement remis sur l'ouvrage, à la fois pour les actualiser mais aussi pour entretenir un climat de concertation et de mobilisation. Ces documents prospectifs sont nombreux, du plus général au plus précis. Le projet de territoire, adopté en 2013, est le résultat d'une forte mobilisation. Parallèlement, s'opère la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) à la dimension du pays.

**Nathalie Appéré, élue maire de Rennes en 2020 après une fusion de sa liste avec celle des « Verts », est désignée présidente de Rennes Métropole le 9 juillet 2020.** Elle annonce « huit chantiers prioritaires, pour agir vite face à la crise : un plan de soutien aux entreprises, la révolution des transports, la jeunesse qui pâtit aussi des conséquences du Covid, le droit au logement, la rénovation thermique des bâtiments, l'alimentation durable et accessible à tous, la fabrique citoyenne pour le climat et la coopération entre territoires voisins »<sup>5</sup>.

(5) Déclaration de Nathalie Appéré du 9 juillet 2020, *Ouest-France* du 9 juillet 2020 (édition numérique).

### UN « DRÔLE DE PÉRIMÈTRE »

**Des 27 communes retenues lors de la création du district aux 43 du périmètre actuel, l'élargissement va se faire très progressivement, avec de nombreuses péripéties, sans qu'une logique de bassin de vie ne s'impose naturellement dans le débat. L'autonomie communale reste la référence de toute décision !**

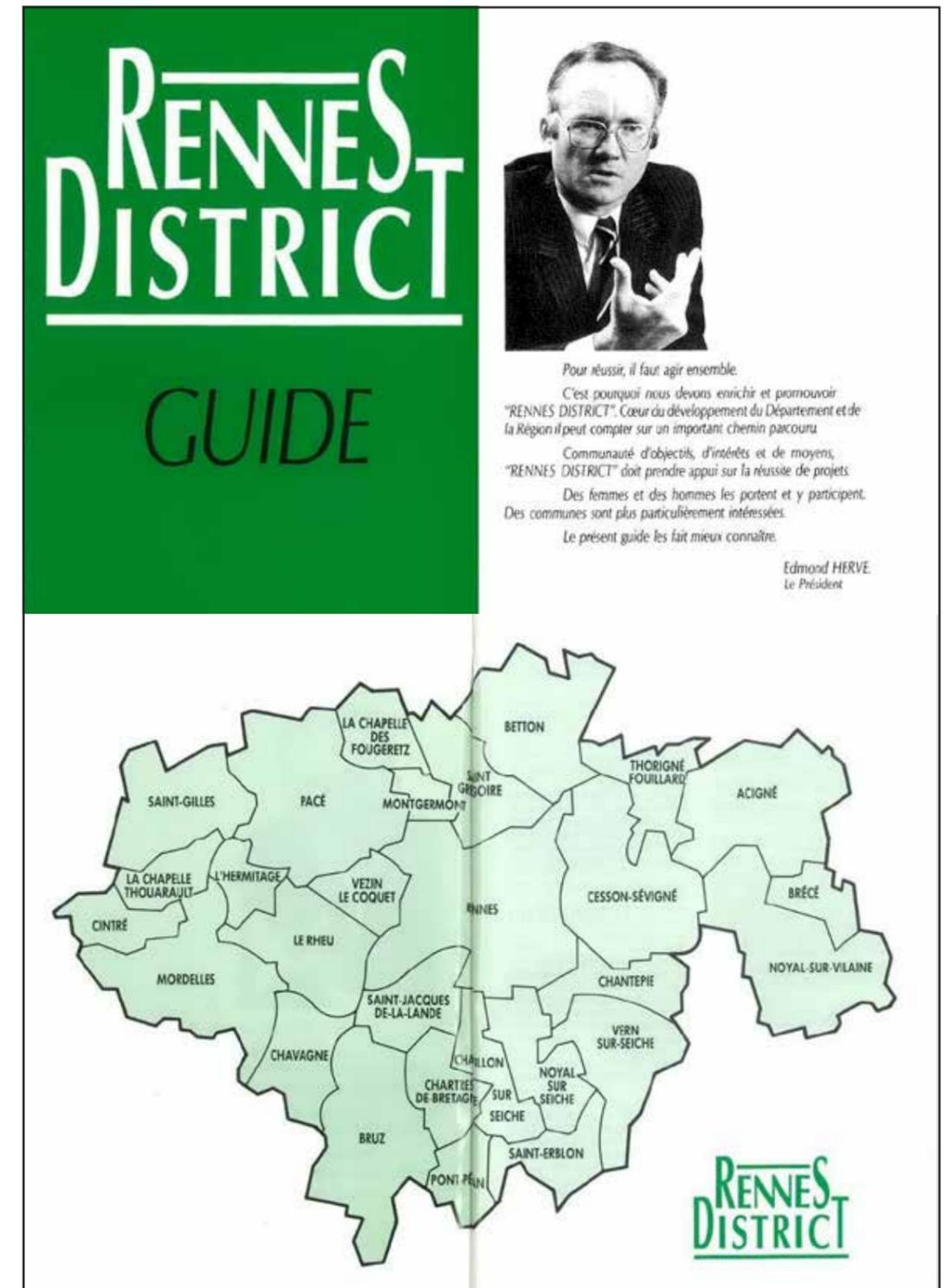
La commune de Le Verger est la première à demander son intégration en 1992, et elle réaffirmera sa volonté de rester dans l'intercommunalité rennaise à chaque étape institutionnelle, malgré une difficulté particulière : elle est séparée du périmètre rennais par Talensac et Bréal-sous-Montfort. Ce qui suscitera plusieurs épisodes administratifs tumultueux. Le statut de communauté d'agglomération adopté en 1999 imposait la continuité territoriale. Après le refus de Talensac de rejoindre la communauté, Edmond Hervé fera adopter un amendement à la loi sur la DGF (dotation globale de fonctionnement) autorisant une dérogation, limitée de fait à la situation de Rennes. La même question se reposera lors du passage en métropole. Plutôt que d'imposer à une commune de rejoindre Rennes Métropole, le préfet, Michel Cadot, va proposer des échanges de terrains entre Le Verger et Talensac (51 parcelles cadastrales pour un total de 9 hectares 39 ares et 57 centiares) pour établir un simulacre de continuité territoriale entre Le Verger et Mordelles.

Les adhésions de communes environnantes vont se succéder : Gévezé, Clayes et Parthenay-de-Bretagne en 1993, Saint-Sulpice-la-Forêt et Chevaigné en 1994, Corps-Nuds, Orgères et Saint-Armel en 2000, Nouvoitou et Bourgbarré en 2004. Il faut compter aussi avec l'évolution des frontières communales. En 1982, la commune de Fouillard fusionne avec Thorigné (processus amorcé en [...] 1866). Mouvement inverse, en 1986, Pont-Péan se sépare de Saint-Erblon.

Le seul retrait est celui de la commune de Noyal-sur-Vilaine. Dotée d'une forte taxe professionnelle, elle avait voté à l'unanimité contre son intégration au district en 1970. Après une première demande en 1993, elle quitte l'intercommunalité rennaise pour adhérer au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à la communauté de communes de Châteaugiron en cours de création. Ce retrait a été rendu possible par un article de la loi du 13 août 2004 qui permet à une commune de quitter une métropole pour rejoindre une communauté de communes, après avoir obtenu l'autorisation du préfet. Loi taillée sur mesure, dira-t-on à l'époque. En tout cas, Noyal a bénéficié de la « bienveillance » de la préfète Bernadette Malgorn qui n'a pas hésité à désavouer la décision de son prédécesseur, Jacques Pélissier, quand il avait défini les contours du district.

Au-delà du périmètre de l'intercommunalité, la question des relations avec les communes et intercommunalités voisines est posée en permanence. On l'a vu dès la révision du schéma d'aménagement et d'urbanisme en 1977-1978. Dans l'esprit de la loi Voynet, le 18 novembre 1999, naît le pays de Rennes à l'initiative du président de Rennes Métropole : 67 communes et 5 établissements publics. Les pays d'Aubigné, de Châteaugiron, de Liffré et du Val d'Ille avec Rennes Métropole constituent un bassin de vie cohérent. Ce bassin de vie sera considéré comme le bon échelon pour penser l'avenir, mais il ne parviendra pas à se transformer en espace de solidarité.

**La Charte du pays de Rennes – projet commun – est adopté fin 2001, après un travail important de concertation.** Elle a fait l'objet de longs débats qui montrent des visions



Extrait d'une plaquette de communication présentant les 28 communes de Rennes District, [1990]. Archives de Rennes, 1389 W 64.

stratégiques bien opposées. Jean-Louis Tourenne, maire de La Mézière, s'interroge : « Sommes-nous condamnés à accueillir toute cette population ? » [...]. Il distingue les « ayants droits naturels » issus des ménages déjà installés sur le pays et les populations arrivant de l'extérieur. Il se demande s'il faut vraiment les accueillir [...] dans le pays ? À l'extérieur ? » et pose la question : « Y-a-t-il un lien inévitable entre développement économique et accroissement de la population ? » Edmond Hervé et Marcel Rogemont répondent sur la nécessité de l'accueil par égard pour les populations concernées et par souci de développement des territoires, politique défendue par Rennes depuis la création du district. En 2005, un schéma de cohérence territoriale est établi à l'échelle du pays.

Lorsque l'État décide la mise à plat de la carte des intercommunalités autour des années 2010, la loi va imposer l'obligation pour toutes les communes d'être intégrées dans une structure intercommunale mais elle demande aussi de revisiter les périmètres pour les rationaliser. En lien avec le préfet Michel Cadot, Daniel Delaveau va plaider pour une réflexion prenant en compte les bassins de vie. L'AUDIAR sera missionnée pour présenter des cartes illustrant les aires d'attraction et définissant ainsi la réalité du vécu des habitants. Ces documents ne seront pratiquement pas utilisés. Chaque intercommunalité a préféré « défendre » son territoire avec toujours les mêmes arguments : structure à taille humaine, gouvernance de proximité. Les contraintes du logement social, la logique de transports adaptés, l'intérêt d'une solidarité à l'échelle du bassin de vie seront masqués par les craintes d'être absorbé par la métropole supposée technocratique, ingouvernable, loin des besoins des habitants. L'un des opposants les plus agressifs, Daniel Cueff, alors président du Val d'Ille, ira jusqu'à évoquer, dans l'hypothèse d'un rattachement à Rennes Métropole, « des traumatismes dont on mesure encore mal l'ampleur comme la disparition de nos associations intercommunales, la disparition de nos services et administrations, la fermeture d'équipements ». À l'issue de ce « drôle de débat », seule la commune de Laillé (le 1<sup>er</sup> juillet 2012) et 5 communes issues de l'ancienne communauté de communes de Bécherel (Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Langan, Miniac-sous-Bécherel, et Romillé, le 1<sup>er</sup> janvier 2014) vont rejoindre Rennes Métropole comprenant alors 43 communes.

Une réflexion se poursuit au niveau du pays. **Après le document de 2005, un nouveau schéma de cohérence territoriale est approuvé le 29 mai 2015, « un pays ville-archipel : une organisation pertinente du territoire »**. Les principes retenus sont en phase avec les options de Rennes Métropole : l'organisation de l'armature urbaine, l'organisation commerciale du territoire, les sites stratégiques d'aménagement, la préservation des espaces agraires. Mais il manque toujours la preuve de la solidarité dans la concrétisation des engagements.

Rennes Métropole n'est donc pas le résultat d'une logique rationnelle construite à partir de l'intérêt collectif mais les 43 communes qui la constituent n'en forment pas moins une communauté solide, forgée par l'adhésion à une ambition commune et une dynamique de projet. L'agglomération a toujours été ouverte aussi bien au plan régional qu'interrégional. Elle a participé à l'organisation du Pôle métropolitain Loire Bretagne qui, outre Rennes, regroupe Nantes, Saint-Nazaire, Brest et Angers. Daniel Delaveau a mis l'accent sur les relations avec Nantes et Saint-Malo.

## UNE EXIGENCE DE SOLIDARITÉ

### LA FISCALITÉ, CLÉ DE LA SOLIDARITÉ

Henri Fréville en mai 1970 affirme son adhésion au projet « d'une part parce que je crois de toutes mes forces aux vertus de la solidarité plus que jamais nécessaire [...] de l'autre parce que je crois que les libertés communales ne pourront, en fin de compte, être sauvées que par l'association et l'entraide [...] les communes ne subsisteront que dans la mesure où elles sauront s'associer pour s'équiper, travailler et prospérer » (rapport introductif au débat sur l'opportunité de création du district). Dès l'origine, le financement du district privilégie la solidarité avec les communes les plus rurales puisque les bases du foncier non bâti ne sont pas prises en compte dans la clé de répartition : les communes contribuent aux charges au fur et à mesure de leur urbanisation (leur participation évolue avec leur richesse).

La question des ressources de l'intercommunalité et de la fiscalité va alimenter bien des débats et va progresser par étapes, avec deux éléments concomitants : la recherche d'un ré-équilibre entre communes riches et communes pauvres, et d'autre part l'autonomie des ressources de l'intercommunalité par rapport aux communes.

Au départ, le budget du district est alimenté par les **contributions communales**. La délibération du 15 janvier 1971 précise que « le pourcentage de participation de chaque commune [sera établi] en fonction du potentiel fiscal calculé en retenant les bases d'imposition du « foncier bâti », de la « mobilière » et de la « patente ». Il s'agit là « d'une contribution du budget communal versée par les communes et non celle de centimes additionnels ». Le foncier non bâti est exclu pour ne pas pénaliser les communes rurales et d'autre part la commune reste au cœur du dispositif.

Les premiers débats sur la fiscalité propre échouent mais alimentent la réflexion sur la nécessité de plus de solidarité. En 1987, le vice-président aux finances, André Bonnin, avance la **proposition d'une fiscalité propre** partielle, rejetée par les élus de droite. Robert Barré, maire de Bruz, estime que c'est là : « conférer à des délégués non élus au suffrage universel [...] la prérogative du vote de l'impôt », il s'agit d'un « glissement vers la communauté urbaine, avec pour corollaire une extension des compétences ». Les élus communistes votent aussi contre « pour ne pas alourdir la pression fiscale, question de principe ». Malgré cet échec, la nécessité d'une péréquation s'impose et un accord sera trouvé en 1988 sur une nouvelle clé de répartition demandant une contribution majorée aux communes bénéficiant de bases de taxe professionnelle importantes (le taux de contribution croît avec les ressources des communes).

D'autres initiatives fleurissent notamment les premiers syndicats de partage de la taxe professionnelle qui amorcent des mécanismes ultérieurs de solidarité. À partir de 1984, la création de Rennes Atalante donne lieu à un partage de la taxe professionnelle (la moitié pour les communes d'implantation Rennes et Cesson et l'autre moitié pour le district). Le Syndicat des 3 marches réunit Rennes et Vezin-le-Coquet : Rennes apporte la majorité du financement, Vezin le terrain et reverse 60 % de la taxe professionnelle à Rennes. À partir de 1988, s'organisent aussi des syndicats de péréquation infradistrictale : le Syrénor (La Chapelle-des-Fougeretz, développement économique de Rennes

nord-ouest), le Sidecor (communes de l'ouest de Rennes à l'initiative de Jean Auvergne maire du Rheu), le Sidesud...

À peine à la tête de l'intercommunalité, Edmond Hervé plaide pour une fiscalité propre : « simplicité et transparence [...] chacun doit savoir qui décide l'impôt districale et l'utilisation qui en est faite ». **La fiscalité propre** est adoptée le 24 novembre 1989 pour effet au 1<sup>er</sup> janvier 1991 (53 voix pour, 16 contre et 1 blanc, les élus communistes ne prenant pas part au vote). Chacun participe en fonction de sa base imposable et non plus en fonction de sa commune d'implantation (les charges sont réparties entre les contribuables et non plus entre les communes). Ce qui permet aussi de recevoir une dotation globale de fonctionnement (DGF) sans que cela n'affecte celle des communes. Le district se trouve doté d'une autonomie fiscale, son financement ne transite plus par les budgets communaux. Reste un inconvénient : ce système tient compte de la richesse de chaque commune mais laisse intacts les écarts de richesse fiscale. Aussi dès février 1992, des maires proposent que le district opte pour la taxe professionnelle communautaire.

Dès 1992, le district est le premier groupement à adopter la **taxe professionnelle communautaire**.

Le produit de la taxe professionnelle par habitant variait alors de 1 à 67 et le taux de 1 à 3,6. Dans les années 1980, de nombreux débats sont animés par l'AUDIAR qui, à partir de 1989, va publier un annuaire financier faisant état des fortes disparités de potentiel fiscal. La taxe professionnelle constitue un obstacle à la cohérence de l'aménagement du territoire et alimente une concurrence entre les communes. La loi de 1992 (sur l'administration territoriale de la République) instaure les communautés de communes et les communautés d'agglomération, avec pour celles-ci un nouveau régime fiscal : la taxe professionnelle communautaire. Les districts à fiscalité propre et ayant la compétence aménagement et développement économique peuvent l'adopter, ce qui est le cas de Rennes. En mai 1992, 17 maires et présidents de syndicats de péréquation demandent d'étudier le passage en taxe professionnelle communautaire « pour développer une réelle solidarité entre communes riches et communes pauvres, assurer une meilleure gestion de l'aménagement du territoire favorisant le développement économique, garantir une meilleure équité fiscale entre les entreprises. » De larges débats sont organisés avec des réunions décentralisées dans les différents secteurs de l'agglomération (15 réunions en moins de 6 mois).

**Le 9 novembre 1992, le district de Rennes est le premier à adopter la TP communautaire à une forte majorité (86%).** Parmi les opposants, Cesson dit « non au projet qui porte en lui les germes de la démobilité des communes qui font le dynamisme économique de l'agglomération ». Gérard Pourchet, alors leader de l'opposition municipale au conseil municipal de Rennes, se déclare pour : « j'ai toujours été favorable à plus de solidarité ». Edmond Hervé parle de vote historique : « le plus important depuis la création même de ce district ».

Parallèlement est créée la dotation de solidarité communautaire pour garantir un niveau de ressources aux communes : elle permet « d'organiser une péréquation des ressources, une fois déduites la part nécessaire à la garantie des ressources des com-

## REPARTITION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE COMMUNAUTAIRE POUR L'EXERCICE 1993

Le produit total de taxe professionnelle au titre de 1993, soit 451 622 000 F a été réparti en trois parts :

### Attribution de compensation de taxe professionnelle

**289 600 000 F** ont été reversés aux communes. Chaque commune a reçu le produit de la taxe professionnelle qu'elle avait encaissé en 1992, déduction faite des impôts levés par le District sur son territoire au titre de la Taxe d'Habitation, du Foncier Bâti et Non Bâti en 1992. Les sommes ainsi définies, conformément aux dispositions de la loi, sont fixées de façon définitive et ne sont pas susceptibles d'actualisation.

### Fiscalité District

Le District a conservé pour le financement de son budget **126 513 000 F**. (solde disponible).

### Dotation de solidarité communautaire

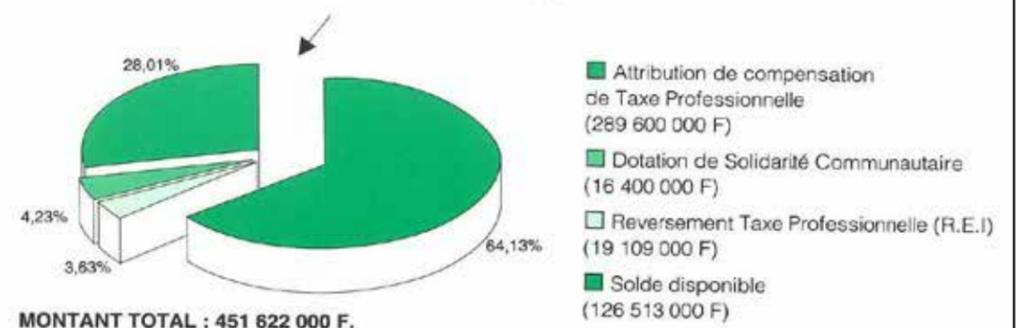
**16 400 000 F** ont été attribués aux communes dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire, selon les critères décrits ci-dessus.

### Reversement de compensation de taxe professionnelle (R.E.I.)

Compensation versée par l'Etat au titre des réductions pour embauche et investissement. Ces attributions de compensation encaissées par le District ont été reversées aux communes qui ont reçu strictement le montant qu'elles avaient perçu à ce titre en 1992, soit globalement **19 109 000 F**. Si le District venait à percevoir moins que cette somme, les reversements aux communes seraient réduits proportionnellement.

Ainsi sur les **451 629 000 F**, **325 109 000 F** ont été reversés aux communes soit 71,98 % du produit encaissé.

### Reversements de fiscalité aux communes



Extrait de la plaquette d'information éditée par Rennes District pour présenter la taxe professionnelle à taux unique mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Archives de Rennes, 1389 W 71.

munes et celle de la structure intercommunale ». Avec une clé propre de répartition : la « population pondérée » (en fonction inverse de la richesse de la commune) constitue 50% de la clé et 40% de la dotation permet de « maximiser la solidarité » (uniformisation des ressources en commençant par la plus pauvre). Cette dotation sera ajustée au fil du temps : une dotation additionnelle au titre de l'action pour les « gens du voyage » en 1998 ; une dotation « logements sociaux » en 2000 pour inciter à respecter le plan local de l'habitat de 1995. En résumé, cette dotation de solidarité communautaire permet le maintien des ressources des communes, la réduction des inégalités et l'appui aux politiques communautaires. Dix ans après, les disparités fiscales sont réduites de 80%.

En 2004, la **fiscalité mixte** vient renforcer l'esprit communautaire et la capacité d'action : le prélèvement d'une taxe additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières s'ajoute à la taxe professionnelle. Au final, l'écart de richesse entre les communes, qui allait de 1 à 67, a été ramené à un rapport de 1 à 4.

L'intercommunalité utilisera aussi les ressources particulières ouvertes par la législation. La plus importante est le versement « transport ». Contribution locale des entreprises (taxe calculée sur la masse salariale) pour financer les transports en commun, ce « versement » sera porté au taux maximal autorisé pour les collectivités investissant lourdement dans des modes de transport en site propre (il passe de 1,05% à 1,75% en 1990 pour la première ligne de métro, puis par étapes à 2% en 2014 pour la seconde ligne).

### UNE GOUVERNANCE EN AJUSTEMENT PERMANENT

**La nature même de l'intercommunalité exige un mode de gouvernance qui garantit à chaque commune de se faire entendre et respecter.** Dès l'origine, pour répondre à la crainte du trop grand poids de la ville-centre, Henri Fréville a établi une règle en limitant le pourcentage d'élus rennais à 40% du conseil districte (la population rennaise représentait alors 70% de la population totale du district ; elle en représente aujourd'hui 47%). Cette règle n'a pas été modifiée depuis.

Au-delà de ce principe, le débat et la recherche de consensus sont essentiels dans la démarche qui a prévalu dans toutes les étapes de construction de l'intercommunalité. La quasi-totalité des décisions sont prises à une large majorité, les clivages politiques n'apparaissant que sur quelques rares dossiers (il est vrai fondamentaux !) : l'évolution de la fiscalité et, dans les années 1995-2000, le projet de la première ligne de métro. Le président est entouré d'une équipe de vice-présidents nombreuse, ce qui permet d'associer plusieurs maires au fonctionnement de l'exécutif. Les commissions sont ouvertes à tous les élus des communes du district.

Le temps de la concertation est essentiel. L'instruction des grands dossiers donne lieu à multiples présentations et débats. À plusieurs reprises, Edmond Hervé a pris son bâton de pèlerin et fait le tour des communes pour présenter une réforme de la fiscalité ou le projet de plan local de l'habitat. Tous les documents de prospective ou de planification sont systématiquement l'objet de multiples réunions, y compris de présentation devant le conseil municipal de chaque commune.

Il reste que la question de gouvernance est récurrente et nécessite un ré-examen permanent. Assez régulièrement, les maires des plus petites communes ont manifesté leur



Réunion du conseil métropolitain dans la salle du conseil de l'hôtel de Rennes métropole. Auteur Arnaud Loubry / Rennes Ville et Métropole (2021).

désir d'être mieux associés à la vie de l'institution. Après l'élection de 2008, une « charte de gouvernance » est mise en chantier pour redéfinir les règles de fonctionnement. De tels chantiers ont pour principal mérite de maintenir l'attention sur le ressenti des élus et notamment des maires qui ne font pas partie de l'exécutif.

**Pour aller encore plus loin, est née la « conférence des maires »** : instaurée par Edmond Hervé, elle a été systématisée par Daniel Delaveau qui va la réunir très régulièrement, au moins cinq fois par an, et la consulter sur tous les grands dossiers. Cette instance deviendra institutionnelle dans le statut de métropole. Dans le même esprit, un rendez-vous annuel sera instauré : la convention des élus, ouverte à tous les élus municipaux des communes de la métropole, a pour objet de mettre en débat des projets structurants et/ou des grandes orientations pour l'agglomération, des évolutions institutionnelles. Pour coller au mieux aux attentes de proximité, 8 comités de secteur sont créés en 2014. Ils réunissent 2 élus par commune avec le vice-président en charge de l'animation territoriale avec une totale liberté d'organisation.

Pour éclairer les décisions, l'intercommunalité rennaise a très vite ressenti la nécessité de s'ouvrir aux partenaires économiques et sociaux. **Dès janvier 1984, est créé le Codespar (Conseil de développement économique et social du pays et de l'agglomération de Rennes)**, un espace original de concertation qui rassemble les « forces vives » (trois collègues : élus du district et des couronnes, représentants des entreprises

et représentants des organisations syndicales de salariés). Là encore il n'y a pas d'évidence. Des réticences sont exprimées par certains élus, y voyant une forme de dépossession de leur propre rôle mais aussi un élargissement des compétences du district ; à l'issue d'un débat très vif animé par l'AUDIAR, la création de ce conseil est validée par 47 voix pour et 22 contre. Edmond Hervé en sera le premier président.

Ce Codespar anticipe les lois sur les « Pays » en étant ouvert aux élus du pays de Rennes en dehors même du district. Il évolue en 1996 vers un comité économique et social territorial, en élargissant ses champs d'investigation à l'ensemble du développement local. Dès 2000, s'ajoute un 4<sup>e</sup> collègue avec le secteur associatif, mutualiste et coopératif. La loi NOTRe créant les métropoles porte l'obligation d'un conseil de développement. Aussi en mars 2017, le Codespar devient Conseil de développement de la métropole de Rennes, avec la mission d'émettre des avis sur les sujets proposés par la métropole et de contribuer au débat sur des enjeux d'envergure métropolitaine (plan local d'urbanisme intercommunal, plan climat-air-énergie territorial, effets de la ligne à grande vitesse).

**La principale question posée par l'intercommunalité reste celle de la légitimité démocratique.** Jusqu'à l'élection de 2015, les élus sont désignés « au second degré » : d'abord élus communaux, les délégués appelés à siéger à l'intercommunalité sont choisis par les conseils municipaux. La critique de ce système est très souvent ambiguë, notamment de la part des maires. L'importance des compétences assumées par l'intercommunalité mériterait que les responsables soient élus directement au suffrage universel après un débat sur leur projet. Mais une élection au suffrage universel affaiblirait notablement le pouvoir des maires puisque les élus intercommunaux auraient une légitimité directe. Le débat se poursuit et les lois de 2014-2015 marquent une étape : les délégués à l'intercommunalité sont fléchés sur les listes communales et donc élus directement en même temps que les élus communaux. Mais on reste encore loin d'une représentation directe élue après un débat sur le projet intercommunal.

## PARTAGER UNE POLITIQUE DE L'HABITAT

Le plus grand défi d'un territoire est de maîtriser la répartition de ses habitants et de garantir l'accueil de toutes les populations, quels que soient leurs revenus. Le district s'en est saisi très vite, notamment grâce à l'AUDIAR qui a observé et objectivé la réalité. L'observatoire de l'habitat, créé en 1979 (sur 90 communes, puis élargi en 2003 à l'aire urbaine, soit 140 communes), constate les profonds déséquilibres entre les différentes zones géographiques, une spécialisation des rôles entre la ville-centre et les communes périphériques. Rennes livre 85% de logements collectifs, l'accession aidée et l'habitat individuel portent le marché des autres communes et la périurbanisation se développe dans les couronnes au-delà même du district. Les analyses deviendront de plus en plus qualitatives et complexes : mobilité résidentielle, logements étudiants, copropriétés...

En 1981 une commission habitat est créée, qui débouche en 1983 sur une politique locale de l'habitat : un large éventail d'interventions (production de logements, action foncière, attribution...) et une amélioration de la coordination entre partenaires, avec une priorité : équilibrer le parc social dans l'ensemble de l'agglomération. De manière quantitative (entre ville-centre et périphérie) mais aussi qualitative (opérations de res-

tructuration-rénovation). L'approche se veut globale : sortir le logement social de la ville-centre, prendre en compte les populations en difficulté (jeunes travailleurs, familles monoparentales, gens du voyage, immigrés, personnes âgées, « vagabonds et marginaux », handicapés et familles dites « lourdes »), simplifier les procédures d'accès au logement (fonds de cautionnement mutuel). Dès 1982, le district avait pris la compétence « création et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (seule Cesson vote contre).

Malgré un diagnostic bien documenté, le premier bilan de cette période est mitigé, la production de logements reste insuffisante et les déséquilibres ne sont guère atténués. En 1986, 2/3 des logements aidés sont dans la ville-centre. La politique de l'habitat reste déclarative et les effets limités sur le plan opérationnel.

Les outils pour la politique de l'habitat vont se diversifier : la mission habitat créée à la ville de Rennes en 1978 est élargie au district en 1990-1991 (avec une participation financière de la collectivité qui passe de 4 millions de francs en 1991 à 22 millions de francs en 1994) ; une convention ville-habitat est signée en 1991. En 1992, 1113 prêts locatifs aidés (PLA) sont délivrés.

**Le premier plan local de l'habitat adopté le 28 avril 1995 met l'accent sur la diversité de la production, la mixité, la prise en compte des besoins spécifiques, l'accueil et la solvabilisation des ménages.** L'objectif est de fournir un nombre suffisant de logements pour répondre à la demande et donc maintenir les prix, tout en renforçant les dispositifs de solidarité et d'accès au logement (éviter la segmentation, voire la ségrégation sociale ; éviter de reporter les familles à l'extérieur de Rennes notamment). La traduction quantitative est de produire 3000 logements par an (dont 25% de logements sociaux) répartis sur l'ensemble du territoire. Il s'agit aussi de développer l'accession sociale et le locatif intermédiaire sans oublier la réhabilitation du logement social ancien. Le plan définit aussi une ambition qualitative : faciliter la mobilité résidentielle, répondre aux besoins spécifiques, développer le partenariat avec l'ensemble des acteurs (attribution et gestion des logements sociaux ; accompagnement social)

Le parc de logement social s'accroît de près de 3/4 entre 1990 et 1999. Mais un fléchissement est constaté à partir de 1997 : de 4500 logements construits chaque année, on passe à 2800. En 2001, les demandeurs de logements sociaux sont en attente, avec une durée moyenne de deux ans et demi. Parmi les explications, à un problème de financement national, s'ajoute la rareté foncière (nombreux plans d'occupation des sols en révision). Le rééquilibrage est lent et difficile entre la ville-centre et les autres communes. Une évolution de méthode est décidée pour mieux respecter les objectifs : c'est la mise en oeuvre d'une contractualisation avec les communes. En octobre 2001, une convention est signée avec une dizaine de communes, avec un engagement de construire des logements sociaux et de limiter les maisons individuelles moyennant une aide effective de l'intercommunalité.

L'adoption du 2<sup>e</sup> plan local de l'habitat, le 15 juin 2006, sera le résultat d'un long processus d'élaboration entamé dès 2003 (la délibération fait état de 130 réunions). Ce plan se veut très volontariste : chaque année, il faut construire 2000 logements pour assurer le maintien de la population actuelle (décohabitation, personnes seules, etc) et 2500 pour accueillir les nouveaux habitants. L'objectif est aussi de mieux répartir la crois-

sance sur l'ensemble du territoire, dans toutes les communes avec un habitat diversifié. Globalement 8 000 logements sur Rennes et 28 000 sur les autres communes. Mais surtout à travers des conventions établies avec chaque commune, ce plan se donne les moyens d'atteindre ses objectifs. L'agglomération prend des engagements lourds : prise en charge des surcoûts fonciers, incitations financières et subventions d'équilibre pour les opérations locatives sociales.

Un bilan sera effectué en 2013 : 33 900 logements ont été livrés, 14 700 logements sociaux neufs ont été financés entre 2005 et 2013 et 11 247 logements du parc public ont été réhabilités entre 2006 et 2013. Entre 2008 et 2013, Rennes Métropole a engagé 307 millions d'euros (plus de 34 millions par an). Il faut souligner aussi le développement d'interventions très lourdes sur le centre ancien de Rennes.

Le programme suivant 2015-2020 poursuit cette dynamique, le résultat va au-delà des 4000 logements par an. En 2017, 4925 logements neufs sont livrés, dont 832 en locatif social et 556 en accession sociale ; pratiquement autant sont construits à Rennes que dans les autres communes. La rénovation de 710 logements sociaux a été financée.

Cette politique globale du logement a permis de garder un équilibre entre Rennes et les autres communes. Après l'effort réalisé pour construire et diversifier les types de logement sur les communes, la population de la ville-centre a stagné entre 2006 et 2011 pour reprendre une progression marquée par les ouvertures de classes.

## LA SUBSIDIARITÉ : L'AVANTAGE DE FAIRE ENSEMBLE

### L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES

Décider de faire ensemble ce que l'on est incapable de faire seul ou que l'on ferait moins bien seul, c'est ce principe de la subsidiarité qui prévaut dans le renforcement de l'intercommunalité. Comme on l'a vu, les débuts du district ont été marqués par une grande prudence sur les compétences : l'autonomie communale est la préoccupation dominante. Hormis les études stratégiques, le point de départ était très circonstanciel : gérer les terrains nécessaires à l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, voire d'entreprises nouvelles. La seule compétence de gestion directe concerne les services de secours et incendie que l'intercommunalité perdra au profit du conseil général en 1996 (quand la loi instaure les SDIS, services départementaux d'incendies et de sécurité). L'intercommunalité à Rennes s'est définie d'abord comme une communauté de projet mais, pour mettre en oeuvre ce projet, les compétences se sont progressivement enrichies et approfondies.

Le 11 décembre 1970, le district décide de prendre en charge la **zone d'aménagement concerté (ZAC)** de Coësmes. Et le 5 mars 1971, il cédera les terrains nécessaires à l'installation de l'École Supérieure d'Electricité. Dès 1982, pour répondre aux obligations légales de la loi de 1969, la création et la gestion des terrains d'accueil des gens du voyage sont confiées au district, ce qui deviendra un versant d'une stratégie globale de **l'habitat** incluant les réponses aux populations spécifiques. On a vu comment la politique de l'habitat prend progressivement de l'ampleur avec, à la fois, des objectifs quantitatifs (production de logements) et des exigences qualitatives (en particulier des réponses sociales). Le contrat de ville 1994-1999 a pour objet d'intensifier les politiques

contractuelles en matière de solidarité et de renforcer le développement social urbain dans plusieurs quartiers : Maurepas, le Blossne, La Touche, Villejean et Cleunay ; s'y ajoute Saint Jacques-de-la-Lande. Le second contrat de ville 2000-2006 retient les mêmes quartiers (sauf Bréquigny qui remplace La Touche) et confirme les objectifs : « répondre aux besoins des habitants, forger les outils d'une communauté de vie et lutter contre l'exclusion par l'intégration de tous ».

En 1984, la création de la technopole Rennes Atalante vise à encourager la création d'entreprises de technologie innovante et préfigure la prise de la compétence du **développement économique** en 1991. Le service économique de la ville de Rennes est transféré au district. L'implication de l'intercommunalité ne cessera de s'affirmer jusqu'à une mobilisation exceptionnelle dans la gestion de la crise de l'automobile et les difficultés de PSA à partir de 2008 (intervention sur le site de La Janais, dossier de la Barre-Thomas ect.). Objet des premières opérations du district, **l'enseignement supérieur et la recherche** ont été constamment au coeur de la stratégie de développement de l'agglomération. Les engagements iront croissants sur les bâtiments et les équipements, sur les aides aux équipes de recherche jusqu'à mener une réflexion stratégique avec tous les acteurs concernés. Le 25 juin 2013, lors de l'inauguration d'une bibliothèque universitaire, Daniel Delaveau évoque la formation et l'éducation : « la priorité de nos priorités [...] de la maternelle aux laboratoires de recherche ».

L'évolution des compétences amène la nécessité de partager et de rendre visible l'action intercommunale. Une politique de **communication** s'engage avec un premier outil, « District-Info », mensuel distribué à l'ensemble des habitants à partir de 1991. Il deviendra « L'Info Métropole » en 2000. En 2011, la coordination de l'information de l'intercommunalité et de la ville de Rennes amène une alternance bi-mensuelle entre « Rennes Métropole Magazine » et « Les Rennais ».

La nécessité d'une action coordonnée s'est vite imposée pour les **transports**. Créé pour contourner la défiance à l'égard de l'intercommunalité, le SITCAR, syndicat à vocation unique dédié aux transports, va être très actif : dès 1981, plusieurs lignes nouvelles sont créées au bénéfice des 22 communes adhérentes. Les études du plan de déplacements urbains sont lancées en 1984 ; la même année le SITCAR assure la gestion des transports scolaires.

**La première ligne de métro (le VAL)** est emblématique de l'ambition de l'intercommunalité. Le schéma d'aménagement de 1974 envisageait déjà un site propre, mais c'est dans le cadre du plan de déplacements urbains (PDU) qu'apparaît l'intérêt d'un nouveau mode de transport en commun. Les premières études sont menées à partir de 1986 (tramway ou bus guidé). Il y a unanimité pour un mode de transport en site propre ; l'alternative d'un métro de type Val apparaît en décembre 1987. En juillet 1988, une comparaison des deux options (tramway ou VAL – véhicule automatique léger), notamment du coût, conclut à un écart réduit.

Une forte opposition va s'organiser, au sein de la ville de Rennes plus qu'au sein du district. S'y retrouvent les élus de la droite qui vont s'appuyer sur certaines entreprises (dont Citroën) inquiètes d'une augmentation du versement transport, les élus Verts et Michel Phlipponneau qui estime un transport en site propre inadapté à la ville-archipel

censée contenir la croissance de Rennes. Parmi les arguments, le poids financier sera souvent critiqué (Robert Barré, maire de Bruz ; Gérard Pourchet). L'autre critique est le tracé qui reste interne à la ville de Rennes, en ignorant les moyens dégagés pour améliorer l'offre de transport sur l'ensemble du territoire. Robert Rahn, maire de Vezin, répond : « Il ne faut pas permettre l'étouffement du centre de Rennes car le sort de toutes les communes du district reste étroitement lié à l'épanouissement de la ville-centre ». Daniel Delaveau, alors maire de Saint-Jacques, confirme : « Le Val intéresse notre commune avec l'ensemble de l'agglomération. Nous sommes tous des utilisateurs de la ville-centre et le fait d'y accéder, y circuler facilement est pour nous très important et c'est ainsi que nous pourrions développer nos communes et leur identité ». Au district, le vote de l'avant-projet détaillé, le 15 janvier 1993, est sans équivoque : il est approuvé avec 74% des voix. La Semtcar (société d'économie mixte des transports collectifs de l'agglomération rennaise) est créée en 1993 pour assurer la réalisation du projet. Le chantier démarre le 6 janvier 1997, pour une mise en service en mars 2002.

Dès 2001, avant la mise en service de cette première ligne, le conseil de Rennes Métropole décide d'entamer les études pour l'extension du réseau. Les études d'opportunité pour l'extension du métro ligne B sont engagées dès 2003. En 2007, le dossier d'aide à la décision avec le choix du tracé est approuvé. Après les études détaillées (pour une longueur de 14 kilomètres et un coût estimé en 2010 à 1,3 milliard d'euros), les travaux préparatoires et les choix techniques, le puits d'entrée du tunnelier est creusé à La Courrouze à la fin 2013.

La stratégie de la mobilité nécessite une approche globale et une évolution permanente : le réseau de bus avec 70 lignes régulières en 2017, les sites propres, la carte KorriGo (2006) et la tarification sociale, les vélos en libre-service (2009).

L'enjeu de **l'urbanisme commercial** se manifeste à partir de 1995 avec l'essor des surfaces commerciales périphériques et la mutation des structures de centre-ville. En préparant une charte d'urbanisme commercial, l'ambition est de parvenir à un équilibre entre les commerces de proximité/centre-ville et la périphérie tout en consolidant la vocation régionale du pôle commercial rennais. La première charte 1996-2001 s'intéresse au district ; la deuxième sera élargie au pays de Rennes. La méthode part toujours des mêmes fondamentaux : la concertation avec tous les acteurs concernés (élus, responsables des chambres consulaires, union du commerce, les consommateurs par la maison de la consommation et de l'environnement). Les échanges entre partenaires peuvent avoir une efficacité directe puisqu'ils sont membres de la commission départementale d'équipement commercial qui joue un rôle important dans les autorisations d'ouverture de nouvelles surfaces. Ce qui n'empêche pas les tensions.

En 2000, la création de la communauté d'agglomération entraîne la compétence nouvelle des **équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire** : l'écomusée et le Nouvel Espace Culturel renommé plus tard Les Champs Libres (et qui doit réunir la bibliothèque de Rennes métropole, le musée de Bretagne et le centre de culture scientifique technique et industrielle). Les interventions se diversifient (la Ferme du Haut-Bois à Saint-Jacques, le Manoir de Tizé à Thorigné-Fouillard, la Maison du Livre à Bécherel ect.) ; les avancées restent prudentes mais « l'esprit communautaire » souffle de plus en plus fort.

# Le Plan de Déplacements Urbains

ou comment gérer efficacement les différents modes de transports de demain.

**É D I T O R I A L**

*La mobilité est un droit qui s'exerce dans une société en mutation.*

*Le Plan de Déplacements Urbains (P.D.U.) crée les conditions d'une réappropriation du temps et du territoire.*

*Il nous faut apprendre à optimiser au mieux les déplacements en transports en commun (bus, val, train), en vélo, à pied, en automobile. En un mot, à se déplacer en intelligence.*

*Changer nos comportements : des orientations sont proposées dans le P.D.U. En découlent des actions pour le court, moyen et long terme.*

*Le P.D.U. définit les principes de transports des personnes ou de marchandises, de la circulation et du stationnement.*

*Comme toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants, Rennes Métropole doit élaborer son propre Plan de Déplacements Urbains.*

*La réussite de ce projet se fera avec vous.*

**Alors, agissons ensemble pour améliorer la qualité de vie et l'environnement sur notre agglomération !**

**Edmond Hervé**  
Député-Maire de Rennes  
Président de Rennes Métropole

**Christian Benoist**  
Vice-Président de Rennes Métropole  
Délégué aux infrastructures

**Daniel Delaveau**  
Vice-Président de Rennes Métropole  
Délégué aux transports collectifs urbains

**METROPOLE Rennes**  
vivre en intelligence

*Extrait de la plaquette de présentation du PDU (plan de déplacements urbains) de Rennes métropole, [2001]. Archives de Rennes, 2317 W 44.*

### ON PEUT CONTINUER À ÉGRÉNER LES ANNÉES

En 2001, **la collecte sélective et les déchèteries** sont prises en compte par l'intercommunalité (la collecte des ordures ménagères avait été prise en charge en 1995). Les résultats sont au rendez-vous : les performances sur le tri sélectif et le traitement (avec la valorisation énergétique dans les réseaux de chaleur) vont de pair avec la dépense par habitant parmi les plus faibles de France.

2002 voit le démarrage des premières études sur l'aménagement de **La Courrouze**, sur les terrains de l'Arsenal entre Rennes et Saint-Jacques-de-la-Lande. C'est la première opération mixte, comprenant habitat et activités économiques. Les premiers habitants arrivent fin 2009 au « Bois Habité ». L'intercommunalité intervient aussi sur le projet d'urbanisation de **Via Silva 2040** (570 hectares, essentiellement sur Cesson, et en partie sur Rennes et Thorigné). En 2009 seront définis les principes d'aménagement de ce futur éco-quartier, principes qui seront revus en 2014 pour concrétiser les 2 premiers quartiers, Atalante et les Pierrins. En 2012, s'amorcent les démarches pour l'aménagement de la **vallée de la Vilaine Aval**, un grand parc naturel serpentant sur 25 kilomètres le long de la Vilaine.

En 2005, Rennes Métropole ouvre le dossier de la création d'un réseau à haut débit inauguré en 2008. Et en 2006, la Maison de l'emploi, de l'insertion et de la formation est créée et le nouveau plan local de l'habitat est adopté.



Les Champs Libres, équipement culturel d'intérêt communautaire, ouvre ses portes en 2006. Auteur Franck Hamon / Rennes Ville et Métropole (2020).

En 2007, l'agglomération prend la compétence « centre de congrès ». Le site du **couvent des Jacobins** sera retenu en 2008 et après un chantier particulièrement complexe, il sera ouvert en janvier 2018. L'organe gestionnaire « Destination Rennes » (Société publique locale, outil géré par la collectivité) assure aussi la mission **développement touristique** pour la Métropole.

2009 voit la mise en service du crématorium de Vern-sur-Seiche. L'opération **EuroRennes** est également classée d'intérêt communautaire : il s'agit à la fois de transfigurer la gare de Rennes (pour l'arrivée de la LGV, ligne à grande vitesse, et pour faire face à la croissance rapide du trafic TER, train express régional) et de réaménager tout le quartier. Le nouveau « pôle d'échange multimodal » est inauguré le 3 juillet 2019.

En 2013, le conseil municipal de Rennes avait créé la Société publique locale « Eau du bassin rennais » qui devient, en 2015, l'autorité du **service de l'eau** pour 56 communes dont 43 de la Métropole.

En 2017, Rennes Métropole doit s'organiser pour prendre en charge directement l'entretien, la maintenance et l'aménagement des routes précédemment communales (2600 kilomètres de voies) ou départementales (500 kilomètres de voies). L'année suivante, elle prend en compte la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).



La ZAC Via Silva, un éco-quartier sur Rennes, Cesson et Thorigné. Autrice Sabine de Villeroy/MRW Zeppeline Bretagne (2019).

2019 marque l'adoption d'un plan climat-air-énergie qui recense une centaine d'actions pour lutter contre le réchauffement climatique et assurer la transition vers un territoire « post-carbone » (un exemple d'objectif concret : rénover 6000 logements par an, soit 4 fois plus qu'auparavant).

Après quatre ans de concertation, le premier plan local d'urbanisme intercommunal est adopté le 19 décembre 2019 pour être applicable en février 2020. C'est encore une étape importante car les maires ont toujours été très sourcilleux de conserver leurs prérogatives en ce domaine. Tout en tenant compte de cette sensibilité, la démarche d'élaboration du plan intercommunal contribue à renforcer la cohérence de l'aménagement du territoire pour concilier le développement économique et urbain avec la préservation de l'environnement.

Deux remarques s'imposent dans l'examen de cette évolution progressive des compétences :

- **L'engagement sur un nouveau dossier** répond à une méthodologie rigoureuse : une somme d'informations recueillies dans des observatoires (habitat, foncier, tableau de bord économique, emploi-formation, finances, déplacements, données sociales...), puis un schéma stratégique (stratégie de développement économique en 2013, schéma de développement universitaire métropolitain en 2014) qui se décline en plan d'actions qui détaillent les opérations concrètes à mener pour respecter les objectifs généraux. Ces documents sont réactualisés régulièrement : plan local de l'habitat, plan de déplacements urbains (le dernier est adopté en 2020), plan local de l'agriculture (le premier établi en 2008), schéma directeur de l'assainissement depuis 2016.

- **L'exercice des compétences** n'est jamais envisagé a minima pour faire des économies d'échelle. Les contraintes de gestion ne contredisent aucunement la logique de projet. Chaque compétence nouvelle est instruite dans la recherche de la meilleure qualité de service et non pas sous l'angle du service minimum au moindre coût. Il faut souligner l'impératif constant d'un développement durable. Les transports collectifs, le tri sélectif, l'économie de la consommation d'eau, les réseaux de chaleur, la maîtrise de la consommation de terres agricoles sont autant d'objectifs sur lesquels l'intercommunalité a été force d'initiative. Chaque politique suscite un projet ambitieux et c'est bien la force de l'intercommunalité : une stratégie politique de développement global s'appuie sur des compétences techniques, une solidité financière, la gestion du temps long (pour l'exemple du métro, une vingtaine d'années : les premières études de la ligne A commencent en 1986 pour une inauguration le 15 mars 2002, la ligne B est engagée début 2001, l'ouverture au public est prévue en 2021).

À côté des compétences propres de l'intercommunalité, l'esprit intercommunal souffle sur l'ensemble de la vie quotidienne et les initiatives touchent des pans d'activité qui restent du ressort des communes. Mais l'habitude de travailler ensemble crée des réseaux qui incitent à une prise en compte collective. Un exemple significatif est le développement de la carte « Sortir » qui facilite l'accès aux activités culturelles et sportives pour les revenus les plus modestes, en ouvrant droit à une tarification adaptée. Lancée par la ville de Rennes, elle s'est diffusée progressivement à la quasi totalité des communes (31 communes en 2017). Des échanges ont permis aussi la prise en compte de l'accueil des sans-papiers et le dispositif CoorUS (Coordination Urgence Sociale)



*L'Hôtel de Rennes Métropole, conçu par les architectes Patrick Berger et Jacques Anziutti est inauguré en 2007. Auteur Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole.*

mis en oeuvre par la Ville de Rennes s'est étendu sur d'autres communes. En matière culturelle aussi, les échanges se sont multipliés « naturellement » ; pas un festival qui ne se soit déployé sur le territoire.

Au final, les élus ont placé l'intérêt communautaire au-delà de la notion de compétence. L'exemple le plus probant est la participation au financement de la ligne à grande vitesse (LGV) aux côtés de la région Bretagne, des départements bretons et du pays de Saint-Malo. Ils ont estimé que l'attractivité de l'agglomération et de l'ensemble de la région méritaient cet engagement. On pourrait prolonger l'illustration dans le domaine de la recherche qui a toujours été considérée comme clé de l'avenir.

### L'ÉVOLUTION DES SERVICES ET DU BUDGET

En 1970, le district démarre avec très peu de personnel (mis à part les 113 sapeurs pompiers). Les premiers mois, la nouvelle structure disposera de quatre agents à temps partiel : un responsable général à 1/4 temps, un chargé des affaires d'urbanisme à 1/4 temps, un chargé des affaires financières à 1/4 temps et un chargé des affaires administratives à 1/2 temps. C'est le secrétaire général des services de la ville de Rennes qui assure aussi la responsabilité administrative du district. Les réunions du conseil districale se déroulent dans les locaux de l'ancienne faculté de médecine, boulevard Laënnec. Installée à la même adresse, l'AUDIAR, qui assure l'animation des commissions du district, est dotée, en 1972, de 12 personnes dont 8 cadres.

En juin 1990, le recrutement d'un directeur des services marque un tournant significatif. S'amorce alors le renforcement des services. De 14 agents en février 1990 (hors pompiers), les effectifs passent à une cinquantaine d'agents en 1993 (les pompiers professionnels sont alors 246), 141 en janvier 2000 et 352 en janvier 2004.

La croissance des effectifs, mais aussi l'intérêt d'afficher une adresse propre, a amené la construction d'une maison de l'intercommunalité, située opportunément sur l'avenue Henri Fréville. Cet Hôtel, inauguré en 2007, est le siège politique avec les bureaux des élus, les salles de réunion du conseil et des commissions. Il n'abrite qu'une partie des services, plusieurs directions ont repris les locaux des services municipaux rennais.

**En 2008, Daniel Delaveau lance une étude sur la mutualisation des services de la ville et de l'agglomération.** Une première étape est franchie en 2009 : les services sont structurés autour de neuf directions générales dont six sont communes aux deux collectivités. Cette réorganisation touche 535 agents de la ville qui sont transférés à Rennes Métropole et 135 agents de Rennes Métropole sont mutés sur des services communs aux deux collectivités. Dès le début 2013, « pour anticiper sur le futur statut de métropole », Daniel Delaveau engage la constitution d'une équipe de direction unique et une administration entièrement mutualisée.

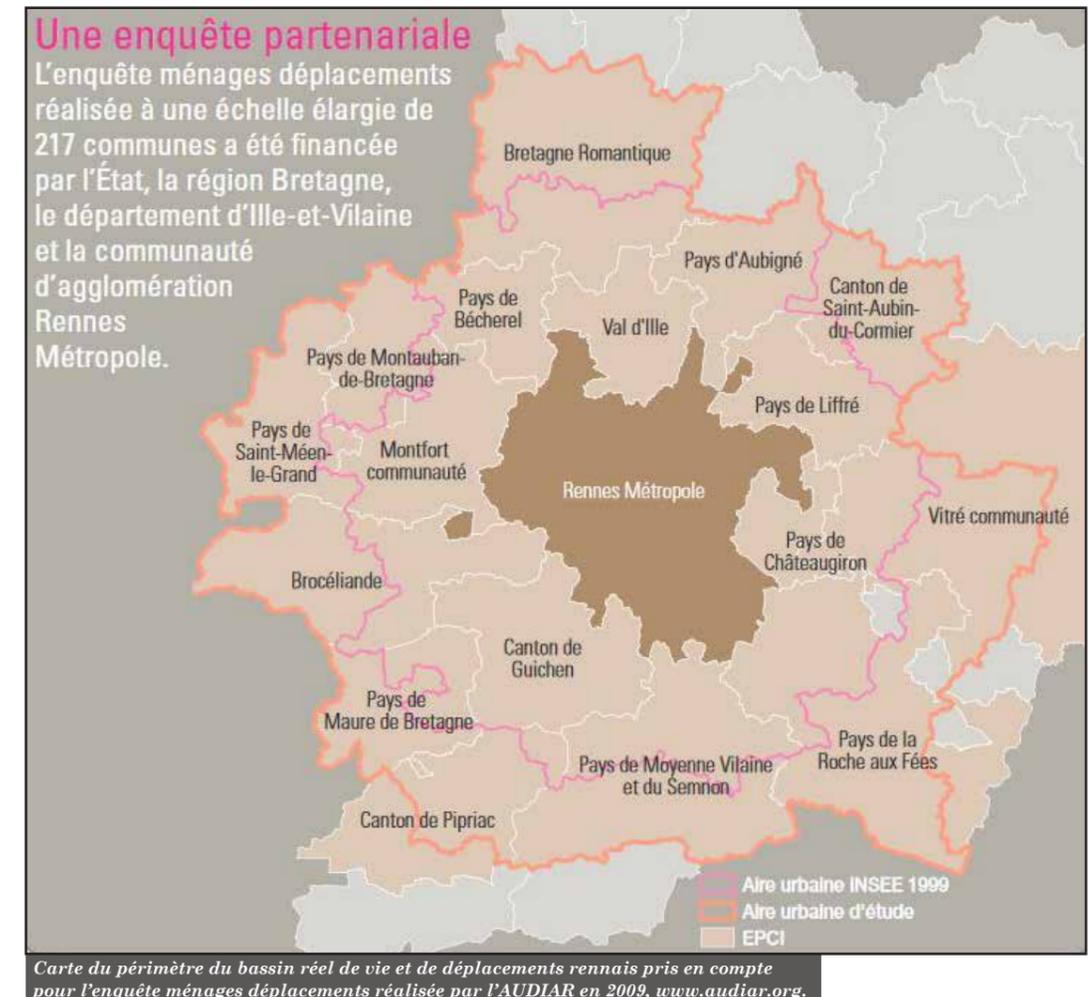
Fin 2017, le rapport d'activité fait état de 1677 emplois permanents après l'intégration de 144 postes de la ville de Rennes auxquels s'ajoutent environ 300 agents des services de la voirie (venant de la ville de Rennes et des autres communes, une cinquantaine du Département).

La capacité d'action de la métropole est renforcée par de nombreuses collaborations. Partenaires de statut quasi public, les sociétés d'économie mixte comme Territoires, pour les compétences d'aménagement, ou la Semtcar, pour le métro, sont sous la responsabilité directe des élus. Des partenaires de droit privé, comme la Star pour la gestion du réseau de transport ou les sociétés comme Suez pour la collecte des déchets, assurent des missions dans le cadre de délégations de service public qui permettent un contrôle étroit des élus.

Le budget de l'intercommunalité va suivre bien évidemment l'évolution des compétences. Le premier budget voté le 15 janvier 1971 s'élève à 5 018 900 francs en investissement et 10 786 700 francs en fonctionnement (soit environ 2 400 000 euros de budget global). En 1989, il s'élève à 83 millions de francs (soit environ 12,6 millions euros) dont 21,5 en l'investissement. Dès 1993, il est passé à 485 millions de francs (environ 74 M euros) dont 231 en l'investissement.

Le budget frôle aujourd'hui le milliard d'euros (963 millions euros en 2020). Le budget d'investissement est passé de 90 millions d'euros en 2008 à 163 millions d'euros en 2013 (soit une moyenne de 125,6 millions euros sur les 6 ans de ce mandat), il est de 129 millions d'euros en 2017.

Bien sûr le budget et la gestion ne doivent pas faire oublier le projet. Mais le projet et la solidarité resteraient vœux pieux si les moyens nécessaires n'étaient pas mis en oeuvre!



### UNE HISTOIRE À SUIVRE

**Les 50 ans de l'intercommunalité rennaise sont l'histoire d'une construction continue et progressive, pragmatique et volontaire, inspirée par un projet ambitieux et un souci de l'intérêt commun.** Sa force réside dans la cohérence de l'articulation entre l'aménagement urbain, le développement économique, l'ambition sociale et culturelle et la préoccupation démocratique. Plutôt que le résultat d'un rapport de forces politiques, elle est le fruit d'un débat permanent pour faire émerger le consensus le plus large. Si l'état actuel de la métropole marque une vraie maturité (illustrée dans les classements autant pour le dynamisme économique que pour la qualité de vie), cette histoire est loin d'être achevée. Les questions sont nombreuses.

Le partage des compétences devrait continuer d'évoluer. L'intérêt communautaire n'est-il pas manifeste pour l'Orchestre National de Bretagne, l'Opéra, le Conservatoire à rayonnement régional, le Théâtre national de Bretagne, les équipes sportives de haut niveau ? Les politiques sociales peuvent-elles rester à l'écart ?

Le périmètre actuel ne correspond pas du tout au bassin de vie qui permettrait d'organiser au mieux le territoire, notamment les politiques du logement et de la mobilité, la gestion économe de l'espace. Châteaugiron, Liffré ou le Val d'Ille s'inscrivent naturellement dans la stratégie d'aménagement de la ville-archipel. Au-delà du « pays », les liens avec les communautés périphériques et l'ensemble du département restent à imaginer. Faut-il en déduire qu'une évolution des périmètres est inéluctable ? Sans doute que non. Mais une condition essentielle s'impose : la solidarité ne peut être à sens unique et se passer des engagements financiers qui ont été trop longtemps refusés derrière l'argument facile d'un périmètre restreint qui serait garantie de proximité !

Bien sûr l'avenir de l'intercommunalité est aussi lié à l'évolution de la législation. La question du suffrage universel est fondamentale pour la légitimité de l'intercommunalité. L'articulation des échelons territoriaux est un autre défi : serpent de mer de toutes les réformes, l'articulation entre l'État, les régions, les Départements, les intercommunalités et les communes demeure un vaste chantier. La spécialisation stricte des compétences n'est pas possible, il faut donc imaginer d'autres solutions plus souples. Non, décidément, cette histoire n'est pas finie !

**Dominique Le Tallec, mars 2021**

### OUVRAGES

Catherine Guy et Laurent Givord, *Rennes le pari d'une agglomération multipolaire*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2004.

Dominique Le Tallec, *Chroniques rennaises 2008-2014 : le mandat de Daniel Delaveau*, Rennes, Ed. Apogées, 2019.

*Le district urbain de l'agglomération rennaise*, note historique succincte (1970-2012). Archives de Rennes, BP 675.

### ARCHIVES DE RENNES

Les dossiers qui concernent l'histoire de l'intercommunalité sont très nombreux dans les archives contemporaines (série W). La recherche peut s'effectuer par thème, en fonction du domaine de compétence ou par lieu, s'il s'agit d'un équipement.

**Pour une approche globale et transversale, vous pouvez consulter :**

- > Les délibérations du conseil municipal de Rennes (1801-2012) : 1 D 26 à 1 D 441
- > Les délibérations du conseil communautaire (1970-2010) : 1 RM/W 1 à 1 RMW 113
- > Les archives de l'AUDIAR
- > Le journal *Ouest-France*, depuis 1964, 20 PER
- > La galerie virtuelle de documents « 50 ans d'intercommunalité » publiée sur le site Internet des Archives de Rennes en 2021 : [www.archives.rennes.fr](http://www.archives.rennes.fr).

ARCHIVES DE RENNES  
18 avenue Jules-Ferry  
CS 63126 - 35031 Rennes Cedex  
Téléphone : 02 23 62 12 60  
[archives@ville-rennes.fr](mailto:archives@ville-rennes.fr)  
 @ArchivesRennes

