

Léa Glin
Année 2008/2009
Section Politique et Société

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX :
COALITIONS, CONFLITS, RÉGULATION**

*L'implantation d'Ikéo dans l'agglomération rennaise
dans un contexte d'emboîtement des territoires*

*Mémoire réalisé dans le cadre du séminaire Action publique locale
sous la direction de Christian Le Bart*

Mes remerciements à tous ceux qui ont acceptés et pris le temps de réaliser un entretien

*Je tiens à remercier tout particulièrement
Damien Carlo et Katell Rozé pour leurs conseils*

*Un grand merci également à mes parents pour leur relecture attentive,
à Florent, Anne et Emilie pour leur bonne humeur*

« Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP de Rennes n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur ».

Sommaire

Introduction.....	6
1. L'opportunité d'étudier un enjeu important : la prise de décision dans un contexte d'emboîtement des territoires.....	6
2. Les mutations du cadre de l'action publique.....	11
3. Démarche d'enquête.....	15
4. Annonce du plan.....	16
Première partie - L'implantation d'Ikéo : une coalition de projet au nom du développement économique.....	18
I – Le choix du lieu d'implantation : une décision d'Ikéo encadrée par les élus locaux.....	18
1. Les critères d'Ikéo à l'heure de l'implantation.....	19
2. Les candidats malheureux à l'implantation d'Ikéo.....	20
3. L'heureux élu : la ZAC Les Touches de Pacé.....	22
II - La croyance en un « effet Ikéo » : Ikéo moteur du développement économique.....	25
1. Ikéo à Pacé : une opportunité pour la commune.....	25
- une nouvelle visibilité : le poids de l'image Ikéo.....	25
- de nouvelles perspectives de développement.....	26
- de nouvelles ressources financières.....	26
- une opportunité pour le maire de Pacé.....	27
2. Rennes Métropole et l'arrivée d'Ikéo : la volonté de maîtriser le processus de métropolisation.....	28
- Ikéo élevé au rang de priorité : le volontarisme des élus de Rennes Métropole.....	28
- l'arrivée d'Ikéo : la reconnaissance du statut de métropole.....	29
- dynamisme local : rééquilibrage commercial, emplois et impôts.....	31
- garder le contrôle de son territoire : la charte d'urbanisme commercial, les outils ZAC, ZAD et SEM.....	32
III - Une gouvernance pragmatique des collectivités locales au nom d'intérêts qui se rejoignent.....	36
1. Coopérer par nécessité : les interdépendances de l'action publique locale.....	36
2. Coopérer par intérêt : la dénégation d'une politique partisane au nom d'intérêts qui se rejoignent.....	37
3. L'accord unanime de la CDEC : l'illustration de la conjugaison des intérêts politiques.....	38
4. Coopérer concrètement : comités techniques, comités de pilotage et contractualisation.....	39
5. Une coalition de projet ou une coalition de croissance ?.....	41
Deuxième partie - L'opposition au projet d'aménagement : des conflits de représentation mêlés à des conflits d'intérêt.....	45
I - Le Département et l'Etat : une coalition de cause au sens de Sabatier ?.....	46
1. La théorie de l'advocacy coalition framework ou le modèle des coalitions de cause.....	46
2. Le Département et l'Etat : une histoire commune jusqu'en 2007.....	47
3. Le Département et l'Etat : une coalition à nuancer.....	48
II - L'opposition de l'Etat au projet.....	48

1. Un Etat régalién, au dessus du projet à ses débuts.....	48
2. Les négociations autour de l'échangeur sur la RN 12.....	48
- une initiative de la DDE aux vues des études de circulation.....	48
- un intérêt d'abord financier derrière les discussions autour de l'échangeur.....	49
3. Les études de circulation : l'échec de la médiation des experts.....	50
- l'enjeu des études de circulation : éclairer la décision politique.....	50
- le résultat inverse : noyer les discussions, plomber les négociations.....	52
- la contestation des études de circulation au nom d'un principe de précaution.....	52
- au-delà du différend technique : un différend culturel.....	53
4. Une incompréhension au départ menant à un dialogue de sourds.....	54
- la restructuration des services déconcentrés de l'Etat à l'origine des difficultés ?	54
- le braquage de la DDE : incompréhension, « trahison » ?.....	56
III - L'opposition du Département : conflit sur l'usage des routes et intérêt financier.....	58
1. Un intérêt financier à s'opposer au projet.....	58
2. Rennes Métropole et le Département : une vision différente du territoire.....	59
- des conflits à l'échelle du Département.....	59
- le conflit à l'échelle du projet Rive Ouest.....	61
IV - La résolution partielle des conflits.....	62
1. Un conflit résolu avec le Département.....	62
- nouveaux aménagements routiers.....	62
- accord de participation financière du Département.....	63
- le bilan financier de la participation quadripartite Rennes Métropole – Pacé – Cora – Département aux aménagements routiers.....	63
2. Un conflit en suspens avec les services de l'Etat.....	65
Troisième partie - Le déblocage du projet et le rôle central du préfet.....	66
I - Un préfet défenseur des intérêts de l'Etat sous entendu de l'intérêt général.....	66
1. Contrôle de la légalité de l'opération par la Préfecture.....	67
2. Un Préfet responsable de l'ordre public et de la sécurité des concitoyens.....	67
II - Un préfet en prise aux intérêts locaux.....	68
1. Intérêt général vs. Intérêts locaux : une frontière poreuse.....	68
2. Les interdépendances préfet-élus locaux : de la régulation croisée à l'échange politique territorialisé	69
III - Préfet pilote du tour de table des négociations.....	72
1. Position clé du préfet : au coeur des négociations et responsable en dernier recours.....	73
- Position centrale du préfet.....	73
- Préfet responsable juridique en dernier recours.....	73
2. Le déblocage du projet d'aménagement.....	73
- Un découpage du projet par phase.....	73
- Une nouvelle étude pilotée par l'Etat.....	75
Conclusion.....	77
Bibliographie.....	84
Annexes.....	88

Introduction

1. L'opportunité d'étudier un enjeu important : la prise de décision dans un contexte d'emboîtement des territoires

Le 5 novembre 2008, Ikéa inaugurerait un nouveau magasin dans le bassin rennais sur la commune de Pacé, dans le tout nouveau pôle d'activité Rive Ouest. Ikéa est le premier distributeur mondial de meubles et accessoires. Ses magasins sont gigantesques et le nombre de ses clients à leur mesure. Les premières négociations entre Ikéa et les élus locaux ont débuté dès 1999, ce qui représente quasiment dix ans entre le premier contact et l'inauguration. Le journal Ouest-France rendra compte des difficultés du projet : il titre ainsi le 18 juin 2005 « *L'implantation du magasin d'ameublement va-t-elle prendre du retard ? Financement d'Ikéa : ça discute toujours* », ou encore le 8 février 2007 : « *Une procédure engagée contre Ikéa et Alinéa* ». La longue gestation du projet et le retard pris sur l'ouverture annoncée (au départ 2006), ne représentent qu'une partie des zones d'ombre de cette opération. Sur l'ensemble de la zone Rive Ouest (83 hectares), seule la parcelle réservée à Ikéa (7 hectares) a eu le sésame du préfet pour être commercialisée. La commercialisation est gelée pour les autres parcelles, par décision du préfet. Que s'est-il passé ? Pourquoi ce retard ? Qui y-a t-il derrière cette décision préfectorale ?

Des questions que je me suis au départ posée en tant qu'ancienne pacéenne. Cependant ces interrogations vont plus loin que de simples interrogations d'habitant. J'ai choisi ce projet d'aménagement particulier pour sa singularité. Je ne suis pas une adoratrice du grand magasin jaune et bleu. Là où l'enseigne suédoise est intéressante, c'est qu'à chaque fois, l'ouverture d'un Ikéa est un événement pour la commune d'accueil, voire pour la région. On ne peut que constater un « effet Ikéa » particulier qui déchaîne les foules et mobilise les élus, et qui n'a pas lieu pour les enseignes concurrentes (Alinéa, Fly, Habitat, But, Conforama). L'enseigne draine des consommateurs sur des centaines de kilomètres à la ronde. Cette attractivité implique d'importants et coûteux aménagements routiers pour le territoire qui accueille un magasin Ikéa. Une commune seule a bien du mal à répondre à ces investissements. Sur ce projet particulier, de nombreux acteurs publics ont pris part au projet : la commune d'accueil Pacé, la communauté d'agglomération Rennes Métropole, le Département d'Ille-et-Vilaine et l'Etat (la Région, elle, n'entrait pas en jeu).

Une question m'a dès le départ intriguée : l'association de l'agglomération Rennes Métropole, de sensibilité de gauche, à la commune de Pacé, de sensibilité de droite. J'y voyais l'occasion d'analyser un jeu politique partisan. Surtout que le projet semblait porté par les élus locaux. Des élus volontaires, de sensibilité politique opposée, il devrait y avoir là de quoi se mettre

sous la dent. Restait à confirmer ce volontarisme politique et vérifier s'il ne se réduisait pas à une façade. Enfin, ce projet a été piloté par la Société d'Economie Mixte (SEM) Territoires, société à mi-chemin entre le droit public et le droit privé, financée en grande partie par la ville de Rennes et la communauté d'agglomération Rennes Métropole. Or je me spécialise l'an prochain dans la maîtrise d'ouvrage urbaine, rôle de Territoires dans ce projet. Ce travail de recherche fut l'occasion pour moi de rencontrer des professionnels de ce domaine et de découvrir plus en profondeur un métier.

L'angle choisi

Ce vaste sujet qu'est l'implantation d'Ikéo dans le bassin rennais aurait pu être traité de multiples manières. Cela aurait pu consister en une analyse des stratégies d'imputations des élus locaux, un travail sur le leadership et la maîtrise politique du territoire. Cela aurait introduit des questions autour de la place de l'élú local dans la maîtrise de son territoire à l'heure de l'intercommunalité ou encore les retombées en termes de leadership d'une telle implantation. Le sujet aurait également pu être abordé sous un angle économique : étude de marché, emplois, retombées financières. J'ai cependant orienté ma réflexion d'une toute autre manière. Au fil des entretiens que j'ai pu mener, je me suis peu à peu concentrée sur un problème précis et récurrent dans les discussions concernant l'aménagement de la zone d'implantation d'Ikéo. Si l'implantation du magasin Ikéo en lui-même a suscité au départ de nombreux débats, inquiétudes, parfois même levées de boucliers, du fait de sa taille et du caractère prétendument étouffant d'une telle structure pour les commerces concurrents, le noeud du problème dans ce projet a ensuite surtout concerné les aménagements routiers autour de la zone qui accueillerait le futur Ikéo. Loin de moi l'idée au début de ce travail de recherche de me pencher sur des études de circulation et d'écouter les acteurs me parler de giratoire, trémie, tourne à gauche, largeur des voies, réglementations pour les échangeurs ; un vocabulaire pour le moins éloigné de ce que l'on entend habituellement dans un Institut d'Etudes Politiques. Cependant, derrière tous ces termes techniques, il y a des règlements édictés par l'Etat central, un Etat local et des collectivités locales qui décident et payent. Il y a des hommes et des femmes qui défendent les intérêts de leur institution et leur vision du territoire. Sous couvert de conflits sur les aménagements routiers, on retrouve des conflits de représentation, d'usage et d'intérêts entre les échelons territoriaux dans l'aménagement du territoire. C'est un point qui m'intéresse tout particulièrement.

C'est également un thème au coeur de l'actualité. Le 8 octobre 2008, le président de la République a confié au comité présidé par Edouard Balladur la mission de simplifier les structures

des collectivités locales et de clarifier la répartition de leurs compétences. Le rapport a été rendu le 5 mars 2009 et a fait grand bruit. Avant lui les rapports Lambert (2007), Lafon (2007), Piron (2006) ont traité peu ou prou de cette même question. Les rapports se succèdent et mettent tous en avant une complexification de l'action publique. Les lois Deferre de 1982 et 1983 ont orchestré la décentralisation et avec elles un transfert de compétences aux collectivités locales. La loi Joxe de 1992 a créé les communautés de communes et les communautés de ville. La loi Chevènement de 1999 a renforcé l'intercommunalité et créé les communautés d'agglomération. Au bout du compte, il y a eu ces trente dernières années une multiplication des niveaux de décision publique avec à l'arrivée ce que certains appellent un « millefeuille territorial ». Se cachent derrière cette image de millefeuille territorial de nouveaux partenariats complexes et un financement croisé de l'action publique locale. En effet, la quasi-totalité des politiques publiques fait aujourd'hui l'objet d'intervention et de financement à la fois des collectivités locales et de l'Etat, voire d'autres acteurs publics (administrations de sécurité sociale, établissements publics, agences...) et parfois même privés, comme c'est le cas ici avec l'implantation d'Ikéo à Pacé. Toutes les collectivités sont centres d'initiatives en matière d'action publique, la décentralisation n'ayant pas réussi à définir des blocs de compétence étanches. La coopération est devenue une nécessité, la co-décision souvent la règle avec, en corollaire, un usage massif du contrat et des cofinancements, au point que certains parlent de « dictature du partenariat¹ ».

J'ai donc choisi d'analyser l'implantation d'Ikéo à Pacé et les aménagements routiers associés sous l'angle particulier **des emboîtements de territoires. Emboîtements de territoires qui conduisent les acteurs à s'allier, à former une coalition autour d'intérêts en commun ou d'une représentation proche du territoire, ou au contraire à s'affronter. Des intérêts divergents ou une représentation différente du territoire peuvent conduire au blocage de l'action publique.** L'aménagement du réseau routier autour de l'implantation d'Ikéo implique plusieurs échelles du territoire : les territoires communal, intercommunal, départemental et national. Le territoire communal car il accueille Ikéo, le territoire intercommunal car Ikéo s'implante sur une zone d'activité communautaire, dans un objectif de rééquilibrage du territoire de l'agglomération, le territoire départemental car la zone d'activité se greffe sur une route départementale et le territoire national enfin car le projet aura des conséquences sur une route nationale. Je parle de conflit, car il y a eu de nombreuses discussions entre les différents échelons territoriaux autour des aménagements routiers et de la viabilité du projet, avec une gestation très longue et une coopération parfois à

¹ Damon J., « *La dictature du partenariat, vers de nouveaux modes de management public ?* », *Futuribles* n°273, mars 2002, repris dans le rapport d'Alain Lambert au Premier Ministre, « *Les relations entre Etat et collectivités locales* », décembre 2007, p.4

reculons. À un moment donné, à un stade pourtant avancé de l'étude, le projet a failli partir aux archives. Différents acteurs publics sont intervenus et interviennent encore dans le projet : ville de Pacé, Rennes Métropole, le Département (Conseil Général), l'Etat (Direction départementale des routes -DDE- et Préfecture d'Ille-et-Vilaine). Mon travail sera de mettre en lumière comment l'analyse de l'implantation d'Ikéo à Rennes Métropole met en exergue des coalitions et conflits de représentation et d'intérêts entre les différents échelons territoriaux de l'action publique, et de comprendre comment le conflit a été résolu. Ikéo est un prétexte à l'analyse des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat dans l'action publique aujourd'hui : alliance, coalition, interdépendances, opposition. Il va s'agir ici de décortiquer le processus décisionnel afin d'obtenir une radiographie de la décision : qui a pris part à la décision et pourquoi, où se trouve le pouvoir, quelles ressources pour quels acteurs, quels acteurs ont fait cause commune, quels acteurs se sont affrontés ?

Pour comprendre ces affrontements de représentations et d'intérêts, il a fallu reconstituer la configuration d'acteurs au sens de Norbert Elias². Il n'y a pas eu un décideur unique, mais une multitude d'acteurs en interaction. Sans vouloir embrouiller les esprits dès l'introduction, mais pour prendre conscience toutefois de l'ampleur des acteurs impliqués, une liste à la Prévert s'impose. La commune de Pacé accueille Ikéo sur son territoire. Rennes Métropole est la communauté d'agglomération responsable de la maîtrise d'ouvrage de la Zone d'Aménagement Concertée « Les Touches » car la ZAC est classée d'intérêt communautaire. Une première Société d'Economie Mixte (SEM) a suivi les premiers pas du projet, la SEMAEB³, remplacée par une seconde SEM, Territoires, responsable aujourd'hui de la maîtrise d'ouvrage pour Rennes Métropole (Rennes Métropole a délégué la maîtrise d'ouvrage à Territoires, Territoires est donc l'aménageur de la zone). Du fait du contexte particulier de l'accessibilité à la zone d'activité, l'Etat a pris part au processus décisionnel, à travers ses services déconcentrés : les directions départementale et régionale de l'équipement (DDE et DRE) et le préfet. Le Département a également pris part au projet, concerné à travers la route départementale 29 (RD29) à laquelle se branche directement la ZAC. L'implantation

2 Configuration : « Une figuration est une formation sociale dont la taille peut être fort variable [...] où les individus sont liés les uns aux autres par un mode spécifique de dépendances réciproques et dont la reproduction suppose un équilibre mobile de tensions ». Elias illustre cette notion de figuration ou configuration par l'image du jeu : « Quatre hommes assis autour d'une table pour jouer aux cartes forment une configuration. Leurs actes sont interdépendants [...] Ce qu'il faut comprendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques [...]. L'interdépendance des joueurs, condition nécessaire à l'existence d'une configuration spécifique, est une interdépendance d'alliés mais aussi d'adversaires. », in Elias N., *Qu'est-ce que la sociologie ?*, p. 157. À l'intérieur d'une configuration, le but est dans cette perspective de « saisir les particularités de ces configurations complexes par l'analyse des chaînes d'interdépendance. »

3 SEMAEB : Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Bretagne

nécessitait l'accord de la commission départementale d'équipement commercial (CDEC)⁴. Des acteurs privés entrent également en jeu : l'enseigne Ikéa bien sûr, le groupe foncier Cora-Foncière de la Giraudais, les enseignes installées autour de l'hypermarché Cora. Des organismes d'étude et d'expertise sont entrés en jeu (les cabinets ISIS, Dynalogic et PTV pour les études de circulations). Enfin, il ne faut pas oublier la société civile : les riverains de la zone et les habitants de Pacé. Voilà pour les principaux acteurs. On aurait pu y inclure des acteurs en creux : les concurrents malheureux de la commune de Pacé et les enseignes concurrentes à Ikéa présentes sur la Route du meuble de la commune voisine et également toutes les communes voisines de Pacé qui s'inquiétaient de l'arrivée d'un géant comme Ikéa à proximité de leur territoire, avec tout ce que cela impliquait (trafic routier, concurrence commerciale...).

Ce n'est pas le tout de faire la liste des acteurs, il a aussi fallu, pour comprendre leur position, analyser leur représentation du territoire et leurs intérêts au projet. Certains expliquent les politiques publiques par les idées, d'autres par les intérêts. Traditionnellement, on a tendance à voir les idées et les intérêts comme des variables indépendantes, distinctes l'une de l'autre. Mais elles étaient ici difficilement séparables. Je crois qu'on ne peut pas arbitrairement accorder une primauté au monde des idées ou au monde des intérêts, au matérialisme ou à l'idéalisme. Que les idées causent les intérêts ou vice versa, n'est pas la question la plus intéressante. Au lieu d'avoir une approche de causalité en ce qui concerne les idées et les intérêts, on privilégiera une approche constitutive : il faut voir comment les idées sont constitutives des intérêts. Il faut problématiser la conception matérialiste des intérêts et voir comment ceux-ci sont aussi construits par les idées.

Les intérêts en présence dans l'opération Les Touches sont nombreux, se recourent parfois, d'autres fois s'opposent. Compte pour Rennes Métropole la réorganisation du territoire avec un rééquilibrage des équipements commerciaux de l'agglomération. Il y a aussi des intérêts évidents en terme d'emplois. Du côté de Pacé, on touche au développement de la commune. Du côté de Département, il y a un intérêt dans le sens d'un désengorgement des conditions de circulation, qui, avant même l'implantation d'Ikéa étaient catastrophiques aux heures de pointe. La liste est longue, nous la verrons plus en détail dans la première partie.

Il s'agira ensuite de décortiquer le processus décisionnel. Il faut alors penser le projet dans une perspective d'histoire longue, les premières discussions ayant eu lieu dès 1984, pour une inauguration d'Ikéa le 5 novembre 2008 et des négociations entre les acteurs quant à l'avenir de la

⁴ Tout projet de création ou d'extension de magasins doit être soumis, préalablement à la délivrance du permis de construire, à la commission départementale d'équipement commercial -CDEC-. Celle-ci est constituée de personnalités les plus directement concernées par les projets examinés, voir p.37

ZAC encore en cours. La première étape du projet est achevée, le magasin Ikéa est ouvert depuis novembre 2008, mais ce n'est là que la première étape du projet, la partie émergée de l'iceberg. Les acteurs sont encore en discussion quant à la suite à donner au projet, avec de nombreux désaccords en suspens. Les discussions promettent d'être longues.

J'avais là mon terrain d'enquête : l'arrivée d'Ikéa dans le bassin rennais. Il me fallait maintenant des clés théoriques pour l'aborder et le comprendre, le « faire parler ».

2. Les mutations du cadre de l'action publique

Les régulations de l'action publique locale sont de plus en plus complexes et diversifiées, les différents rapports commandés par le gouvernement sont là pour le rappeler. Comme l'expliquent Alain Faure et Pierre Muller, *« qu'ils fonctionnent sur des fondations centralisées ou sur le principe de subsidiarité, les Etats ont toujours partagé pour partie leurs ressources de légitimité et de souveraineté avec des collectivités infra et supra nationales. Cette construction partagée des priorités se complique singulièrement depuis quelques décennies avec la décentralisation. On assiste à une complexité croissante des emboîtements et des superpositions de responsabilités entre les différents niveaux d'intervention publique »*⁵. Francis Godart ajoute, *« le gouvernement ne peut plus être conçu sur le simple modèle de l'organisation hiérarchique de différents niveaux de pouvoir; mais comme un processus complexe de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs »*⁶. Qui dit complexification de l'action publique aujourd'hui, dit complexification du travail d'analyse. L'éclatement des centres de décision peut poser problème au politiste qui se penche sur les politiques locales à l'heure de l'analyse.

Selon Mayer, les villes des pays développés connaissent trois évolutions depuis une vingtaine d'années. Tout d'abord, les collectivités locales ont vu leur importance s'accroître et ont adopté des attitudes pro-actives. Ensuite, on a observé une mobilisation croissante du local dans le domaine du développement économique qui est devenu le secteur de politique publique central auquel se subordonnent de plus en plus d'autres secteurs. Dernière tendance, l'ouverture de la sphère de la décision politique à des groupes sociaux et des institutions privées et semi-publiques⁷.

Le processus de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs est mis en lumière par les travaux sur la gouvernance. Ces travaux permettent de comprendre les évolutions de l'action publique aujourd'hui : la gouvernance comme grille de lecture de la réalité. Le recours au concept

5 Faure A., Muller P., Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, 2007

6 Godart F., Le gouvernement des Villes. Territoire et pouvoir. Avant propos, Descartes, 1997

7 Mayer M., « Post Fordist City Politics », 1994, cité par Jouve, La gouvernance urbaine en questions, Elsevier, 2003

de gouvernance locale permet en effet de rendre compte de la transformation du rôle de l'Etat au profit de formes plus diversifiées d'intervention du politique sur le développement urbain. L'Etat se serait banalisé, cessant d'être l'unique instance politique de pilotage des sociétés contemporaines. « *La gouvernance est utilisée comme un terme permettant d'identifier de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes d'action publiques (...) qui ne reposent plus sur la domination et la violence légitime, chères à Weber, mais sur la négociation et le partenariat*⁸ ». Négociation et partenariat, un point clé de la gouvernance. La gouvernance remet en question le rapport hiérarchique à l'Etat, elle fait « *référence à des politiques urbaines résultant de normes collectives négociées, adaptées à leur territoire de mise en oeuvre, à l'opposé donc d'un mode d'action hérité des Trente Glorieuses dans lequel le niveau étatique était omniprésent et imposait, sans concertation, ses politiques aux acteurs locaux*⁹ ». On est passé du principe de la tutelle, associé aux notions d'autorités et de hiérarchie, aux principes d'économie concertée, partenariat, société contractuelle et d'économie mixte¹⁰. La gouvernance pose des questions sur les formes de coordination des activités économiques et politiques autres que le marché ou l'Etat. Elle questionne la portée des politiques des collectivités locales en matière de développement économique et interroge la redéfinition des relations entre l'Etat et les collectivités locales et la reconfiguration des formes de leadership territorial. Il s'agit de renoncer aux cloisonnements classiques en terme de distinction du secteur privé et du secteur public et de séparation des niveaux territoriaux. Comment cela se traduit-il dans l'opération Les Touches ? Quelle est la place de l'Etat dans le processus de décision ? La place du partenariat ? La hiérarchie a-t-elle réellement disparu ?

La gouvernance est un concept polysémique et à la mode, d'où les nombreuses critiques dont il fait l'objet¹¹. On voit ce qu'il y a derrière, mais il est impossible de définir la gouvernance en seulement quelques lignes. La gouvernance ne désigne pas un phénomène précis mais un ensemble d'évolutions de l'action publique comme la décentralisation, la contractualisation ou la coopération. Elle demande à être complétée et croisée avec d'autres notions et théories.

La problématique des réseaux est complémentaire de la notion de gouvernance¹². Elle implique que l'on considère directement les acteurs, ce qui contribue à mettre sur le même plan analytique les acteurs étatiques et non étatiques, à rejeter l'enchaînement linéaire de l'action publique en faveur d'interactions multiples et à ne pas partir de découpages administratifs. L'existence de deux types de réseau est souligné : d'un côté les réseaux thématiques ou *issue*

8 Jouve B., *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, 2003, p.16

9 Jouve B., *ibid*, p.17

10 Lorrain D., « *De l'administration républicaine au gouvernement urbain* », *Sociologie du Travail*, 4/1991, p. 461-484

11 Padioleau J-G. : « *Les gogos de la gouvernance* » - Libération, 1^{er} juin 2000 ou du même auteur « *La gouvernance ou comment s'en débarrasser* », *Le Banquet* n°15, 2000

12 Rhodes & Marsh, 1995 et Le Gales P., Thatcher, *Les réseaux des politiques publiques. Débat autour des Policy networks*, L'Harmattan, 1995

networks (un nombre de participants important, aux intérêts diversifiés, avec une hiérarchie absente et des conflits fréquents) et de l'autre côté, les communautés de politique publique ou *policy communities* (un nombre de participants limités, intérêts professionnels ou économique, avec hiérarchisation et consensus). Dans l'opération les Touches, le réseau d'acteurs qui a pris part à la décision est-il un réseau thématique ou une communauté de politique publique, ou un mélange des deux ?

Prolongement de la théorie des réseaux, la notion d'échange politique territorialisé (Parri, Négrier)¹³ éclaire les interdépendances entre acteurs, notamment la réciprocité entre Etat et collectivités. Il sera intéressant de voir comment Etat et collectivités ont interagi dans le projet Les Touches.

Dans le modèle de la *multi level governance* de Marks, l'intégration européenne se traduit par un processus de co-décision entre différents niveaux de gouvernement des domaines de politique publique marqués par un degré d'incertitude et de changement, et par conséquent par un fort niveau de conflit potentiel. Il y a une recherche permanente d'agrément sur les règles du jeu.

Dans la théorie des régimes urbains, le pouvoir est appréhendé à travers les politiques qui s'y développent comme reposant sur l'articulation entre plusieurs niveaux géographiques, entre un espace local et son environnement institutionnel, économique et politique. L'hypothèse centrale de la possibilité de lutter contre la fragmentation des ressources politiques est par le biais de coalitions entre élus et acteurs privés et/ou associatifs au niveau local (Elkin, 1987, Stone, 1989).

Mais déjà avant Elkin et Stone, Molotch et Logan avaient développé la notion de coalitions de croissance, coalitions autour des intérêts économiques, avec une coopération tournée vers la poursuite de la croissance économique.

Coalition, conflit, régulation, ces termes font penser au modèle des coalitions de cause, l'*advocacy coalition framework*, notamment développé par le sociologue américain Paul Sabatier. Des notions telles les coalitions de causes ou celle du *policy-broker* seront utiles pour comprendre les jeux de partenariats noués.

On peut également faire appel à toute la littérature autour de la contractualisation de l'action publique. Le développement des politiques contractuelles ne peut être compris indépendamment du concept de décentralisation en France. Avant, pendant l'urbanisation des Trente Glorieuses par exemple, l'urbanisation s'est faite en France en fonction d'une implication croissante de l'Etat et d'un désaisissement parallèle des municipalités urbaines. Il y avait une tutelle étatique (juridique, technique, financière) sur l'urbanisme opérationnel ne laissant que des modalités quasi clandestines

13 Négrier E., « *Echange politique territorialisé et intégration européenne* », in Les Nouvelles politiques locales, Balme, Faure, Mabileau (dir.), 1999, chap. 4 p.117

à la négociation locale de la règle générale¹⁴. La contractualisation a été pratiquée pour assouplir et subvertir les frontières d'action qui venaient d'être posées par les textes de décentralisation. La contractualisation est la concrétisation de la coordination entre nouvelles responsabilités juridiques et financières. Les modes d'ajustement entre acteurs prennent la forme d'accords contractuels.

J'ai choisi de travailler sur l'implantation d'Ikéo dans le bassin rennais et les aménagements routiers réalisés autour de cette implantation comme prétexte à l'analyse de décisions multi-niveaux. Il y a, derrière les belles photographies du journal local où tout le monde sourit, d'après discussions et négociations. Il va s'agir de comprendre **comment se construit l'action publique dans un contexte d'emboîtement des territoires et de gouvernance multi-niveaux.**

Questionner la montée en puissance des intérêts privés. Les partisans de la gouvernance insistent sur la place de plus en plus importante des partenariats publics-privés et, de fait, l'implication croissante des acteurs privés dans l'aménagement du territoire. Est-ce vrai ? À nuancer ? Quelle est l'indépendance des élus locaux dans la conduite de l'action publique face à la montée en puissance des intérêts privés ? Je ferai l'hypothèse d'une marge d'action très réduite des élus locaux, surtout lorsque l'on se retrouve face à un mastodonte comme Ikéo, hypothèse que les enjeux sont trop importants pour les élus pour ne pas se plier aux exigences de celui qui amène emploi et dynamisme économique.

Qui y-a-t-il derrière l'expression « dictature du partenariat » ? Quelle est la marge de manoeuvre des collectivités dans le choix partenariat, y-a-t-il un véritable choix des collectivités à s'associer ? Hypothèse ici aussi que cette marge de manoeuvre est très réduite. Il y a eu depuis les années 80 et la décentralisation un transfert de compétences et dans le même temps une raréfaction des ressources. Les interdépendances sont devenues inévitables, la négociation est la voie obligée. *« Dans les relations de gouvernance, aucune organisation n'a une complète autonomie. Même si une Institution veut imposer un certain contrôle, elle dépend de l'intervention des autres acteurs. Selon ce processus d'interdépendance, l'acteur, qu'il soit public ou privé, n'a pas les ressources pour agir de manière unilatérale¹⁵ »*

Quelle est la place de l'Etat dans l'action publique aujourd'hui ? On a assisté avec la décentralisation à un élargissement des autonomies locales. L'Etat se serait banalisé, il existerait des

14 Gaudin J-P., « *Contrat et conventions : la négociation des politiques publiques* » in Godart F., *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Descartes, 1997

15 Biarez S., « *Incertitude et caractère composite des gouvernements locaux en Europe* », in Balme, Faure et Mabileau (dir), 1999, chap. 1, p.45

processus d'évidement de l'Etat¹⁶. Est-ce vrai ? Les capacités de régulation de l'Etat seraient remises en cause par un mode de gouvernement pluraliste et territorialisé. L'Etat ne serait plus le maître du jeu. C'est la question de la place de l'Etat aujourd'hui au milieu de tous ces nouveaux acteurs. Son rôle s'est sans conteste transformé, reste à savoir quelle place lui reste-t-il. Quelles cartes a-t-il encore en main, quelles ressources à sa disposition ? La présence de nouveaux acteurs ne remet pas nécessairement en cause la présence de l'Etat. Je ferai ici l'hypothèse d'un Etat encore présent dans l'action publique locale. Cette présence n'est pas sans poser problème. De nouvelles compétences ont été attribuées à de nouveaux échelons territoriaux, qui n'ont pas nécessairement la même vision du territoire que l'Etat « centraliste ». Cela conduit à des affrontements de représentations du territoire. L'Etat a sa vision propre du territoire. Cette vision est aujourd'hui contestée par les nouveaux acteurs de l'action publique locale. Autre question en suspens, qui y-a-t-il derrière l'acteur nommé « Etat » ? Dans notre cas précis, il y a derrière la dénomination « Etat », deux acteurs : la DDE et le Préfet. Mais DDE et Préfecture vont-elles nécessairement dans le même sens ?

3. Démarche d'enquête

Difficultés

Ce projet mobilise de nombreux acteurs. Il y a donc beaucoup de personnes à rencontrer pour avoir une vue d'ensemble de la complexité du projet et ne négliger aucun point de vue. La genèse du projet remonte à la fin des années 90 (même si déjà, dans le milieu des années 80, des acteurs se préoccupaient de l'éventualité d'un Ikea à Pacé). Les acteurs ont expérimenté la décentralisation. Certains ont profité des premiers transferts de compétences, d'autres en ont peut-être pâti. Depuis les années 80, différentes élections se sont succédées, les élus ont changé. Certains fonctionnaires clés ne sont plus dans les murs, accompagnant les diverses restructurations (ceux là sont durs à retrouver pour un entretien). Au bout du compte, peu d'acteurs ont suivi le dossier de A à Z, et le suivent encore aujourd'hui (à l'exception du maire de Pacé). Autre difficulté, il s'agit également d'un sujet technique, avec des sigles et notions jusque là inconnues. Un exemple : « *Le code de l'urbanisme avant la loi SRU rendait déjà possible des ZAC sans PAZ : il suffisait de conserver les règles du POS* ». Des explications qui m'ont parfois laissé perplexes. Il a fallu intégrer tout un nouveau vocabulaire. Les premiers entretiens furent l'occasion de se mettre dans le bain. La lecture de mémoires d'urbanisme pour se familiariser avec le vocabulaire des ZAC et les notions d'urbanisme associées a également permis d'éclaircir le propos. Enfin, dernière principale difficulté, le passage à l'écriture ne fut pas une tâche aisée. Il fallait retranscrire la complexité, ne pas surinterpréter, faire passer les nuances, ne pas juger, rendre intelligible au lecteur, avoir le souci de

¹⁶ Jessop B.: « hollowing out of the State », perte de substance de l'Etat, Leca J. : « Etat creux » (1994, p-91-104)

clarté, préciser et expliquer des choses qui sont aujourd'hui pour moi évidentes, prendre du recul, de la hauteur, garder un esprit critique, revenir au théorique, faire le lien entre terrain et théorie, travailler les enchaînements : l'apprentissage concret du travail de recherche. Ce fut tout sauf un long fleuve tranquille.

Enquête de terrain

Ces difficultés ne m'ont pas arrêté dans mon enquête de terrain. Celle-ci est basée sur une analyse de contenu, de l'observation et des entretiens. Une **analyse** de la presse locale (Ouest-France, Info métropole, Vivre à Pacé), des reportages de France 3 Ouest sur la question, des arrêtés préfectoraux, de certains courriers échangés auxquels j'ai pu avoir accès, des dossiers de création et de réalisation de la ZAC, des bilans financiers, de plans. Je me suis également informée sur les autres implantations de magasins Ikéa en France. Un peu d'**observation** lors de l'inauguration d'Ikéa en novembre dernier : analyse des discours des élus et de leurs remerciements. Mais le coeur du travail est basé sur des **entretiens** avec les acteurs. Il s'agissait en effet d'avoir accès au dessous de la décision, qui va bien plus loin que le compte-rendu lissé du Ouest-France. Il s'agissait de comprendre les représentations et intérêts de chacun, d'accéder aux rouages de la négociation. En sachant toutefois que, n'ayant pas pu assister aux réunions, j'étais dépendante des récits de chacun. Or les vécus étaient très différents, parfois même contradictoires. J'ai pu me rendre compte que la mémoire était un filtre puissant, souvent sélective. La solution fut de multiplier les points de vue et de les confronter lors de nouveaux entretiens. Il faut aussi faire avec la censure personnelle et la peur, chez certains, de la diffusion et des utilisations possibles du mémoire. J'ai finalement réalisé une quinzaine d'entretiens, tant avec des élus locaux qu'avec des fonctionnaires, à la mairie de Pacé, à Rennes Métropole, au Département, à la DDE, avec un chargé d'opération auprès du préfet et avec la responsable de l'opération au sein de la SEM Territoires. Seul Ikéa n'a pas répondu aux sollicitations. Cela peut peut-être s'expliquer par la banalité pour eux d'une implantation difficile. Ils ont ouvert l'année dernière quatre nouveaux magasins, à Brest, Rennes, Rouen et Tours, souvent « dans la douleur¹⁷ », et ont actuellement plusieurs projets en cours, ce qui explique que le responsable du développement d'Ikéa France devait être fort occupé¹⁸.

4. Annonce du plan

Nous verrons donc dans une première partie comment une coalition s'est formée entre Pacé

17 Recours contre la décision de la CDEC qui a abouti à Caen, ouverture à Brest sans CDEC valable....

18 Les responsables d'Ikéa France disent aujourd'hui que Pacé était au final presque un dossier facile, par rapport à ce qu'ils ont connu dans d'autres villes.

et Rennes Métropole sur l'idée d'accueillir Ikéa sur leur territoire. Cette coalition soudée repose sur des croyances, représentations et intérêts qui ont fait fi de clivages politiques : une gouvernance pragmatique au nom d'intérêts qui se rejoignent. Il va s'agir de comprendre ce qu'il y a derrière un Ikéa : bien plus qu'un simple magasin de meubles design et peu onéreux. Il va s'agir aussi d'analyser ces croyances et représentations et la gouvernance qui en résulte, voir les intérêts à adhérer à cette croyance. Comprendre de quel type de coalition il s'agit : une coalition de croissance, une coalition de projet ? Les acteurs derrière cette coalition forment-ils un réseau thématique, une communauté politique ? Car avant de d'étudier plus en avant le conflit, il faut comprendre le pourquoi de la motivation des élus locaux. Ce sera donc le premier point. La deuxième partie sera elle centrée sur l'opposition au projet. L'opposition n'était pas tant contre l'implantation d'Ikéa en elle-même, mais contre les modalités techniques et financières de sa mise en oeuvre, avec des désaccords profonds entre acteurs sur les conditions de réussite du projet. Cette opposition vint principalement de l'Etat et du Département. Quelles étaient les raisons de leur opposition ? Un simple refus de s'impliquer financièrement ? On verra que ce fut plus compliqué que cela. Les négociations ont duré de longues années et la dissension était profonde. Enfin, la dernière partie sera l'occasion de revenir sur le rôle clé qu'a joué le préfet, coincé entre deux rôles, à la fois porteur des intérêts de l'Etat et endossant le rôle de négociateur. Un préfet qui finira par débloquer la situation, ce qui a permis à Ikéa de voir le jour à Pacé malgré tous les handicaps avec lesquels partait le projet.

Première partie : L'implantation d'Ikéo : une coalition de projet au nom du développement économique

Selon le sociologue Harvey Molotch, l'économie est au centre des politiques urbaines et l'essence de toute politique est la croissance économique. Il ajoute que la recherche de cette croissance constitue la principale motivation des élites politiques locales. L'agenda politique local serait structuré par la nécessité de garantir, de favoriser le développement économique, qui est à la fois une source d'emplois privés et de ressources fiscales¹⁹.

L'analyse de l'implantation d'Ikéo à Rennes Métropole semble à première vue confirmer cette hypothèse. Les élus ont tout fait pour accueillir Ikéo sur leur territoire, considéré comme le moteur du développement économique. Mais avant cela, il faut comprendre le processus de localisation de l'implantation d'Ikéo (I), voir ensuite comment cette implantation a été vécue comme une opportunité à saisir par les élus locaux (II). Enfin, comment ces mêmes élus locaux ont dû coopérer, entre eux, à différents échelons territoriaux, mais également avec des intérêts privés, s'ils voulaient voir leur projet aboutir (III).

I – Le choix du lieu d'implantation : une décision d'Ikéo encadrée par les élus locaux

À Territoires, on explique que « *c'est Ikéo qui a fait son choix, a fait ses études et a choisi un site* ». La marge de manoeuvre des élus était très faible du fait des exigences des responsables du développement d'Ikéo. Dans leur études, les entreprises ont trois catégories de critères de nature différente pour décider de leur implantation²⁰. Il y a tout d'abord des critères critiques, dont l'absence rend impossible la réalisation du projet (ici l'absence de foncier), des critères discriminants : critères qui départagent des sites tous bien dotés en critères critiques (ici la proximité à Rennes et l'accessibilité), et enfin, des critères différenciants : critères qui donnent un avantage spécifique au territoire pour l'accueil de l'activité (volontarisme des élus de Rennes Métropole, non concurrence sur le site envisagé).

19 Molotch H., *The city as a growth machine : toward a political economy of place*. American Journal of Sociology, 1982 « *This growth imperative is the most important constraint upon available options for local initiative in social and economic reform. It is thus that I argue that the very essence of a locality is its operation as a growth machine* ».

20 Harlem F., « *Attractivité de quoi parlons nous ?* », Dossier *Des territoires attractifs*, *Pouvoirs locaux* n°61, juin 2004

1. Les critères d'Ikéo à l'heure de l'implantation

La population d'une zone de chalandise d'un magasin Ikéo représente en moyenne un million d'habitants. Avec une implantation dans le bassin rennais, Ikéo peut espérer toucher une clientèle potentielle de 520 000 foyers, soit 1,2 million d'habitants résidants à moins d'une heure de voiture du magasin, en Ille-et-Vilaine, mais aussi à Saint-Brieuc et à Laval. Avant de s'implanter, Ikéo réalise des études : taux de natalité, structure de la population, indice de consommation, marché du meuble, revenus des ménages. De ce point de vue, Rennes est très intéressant. Avec un niveau de revenu médian par foyer fiscal de 17 910 euros, le Pays de Rennes se situe au dessus de la moyenne nationale et est en première position au niveau de la région²¹. Positionné sur le secteur « Jeune habitat » (design à prix bas), la cible privilégiée des magasins Ikéo sont les étudiants et les jeunes couples. Rennes a une population jeune et étudiante²², avec de plus, de nombreux jeunes couples dans les communes de l'agglomération. Sans compter qu'avec la croissance démographique rennaise, il est prévu de construire 4 000 à 4 500 nouveaux logements par an. Ikéo souhaitait une implantation au plus près de la ville centre, là où se trouve leur clientèle. Ils auraient souhaité, dans l'idéal, une implantation intra-rocade. Cela aurait pu être à côté du centre Alma au sud de Rennes ou du centre commercial Géant au nord de Rennes. Cela n'était cependant pas possible, ces sites ne disposant plus de foncier disponible. Il fallait donc trouver une localisation en périphérie, mais le plus près possible de la ville centre.

La disponibilité du foncier est un critère important. Ikéo s'implante sur des terrains de 7 hectares en moyenne, pour des magasins d'en moyenne 20 000 m² de surface de vente.

L'accessibilité était un autre critère d'Ikéo, du fait de nombre de consommateurs drainés et de leurs besoins logistiques.

La visibilité : les magasins Ikéo sont repérables de loin de par leur taille et leurs couleurs, la visibilité du magasin est l'un des critères pour une nouvelle implantation.

Les responsables d'Ikéo souhaitaient également une proximité commerciale : ne pas être seul sur le terrain. Ikéo est une enseigne puissante, structurante sur un site, mais elle ne souhaite pas se retrouver sur un site où Ikéo serait la seule activité commerciale. Ils souhaitaient être sur un site déjà identifié comme tel. Cela excluait l'achat d'un terrain isolé ou l'implantation sur une zone non commerciale.

Il fallait donc un site déjà existant, qui ne soit pas créé ex-nihilo, identifié comme commercial, très accessible, visible, avec un foncier disponible non négligeable, et cela au plus près

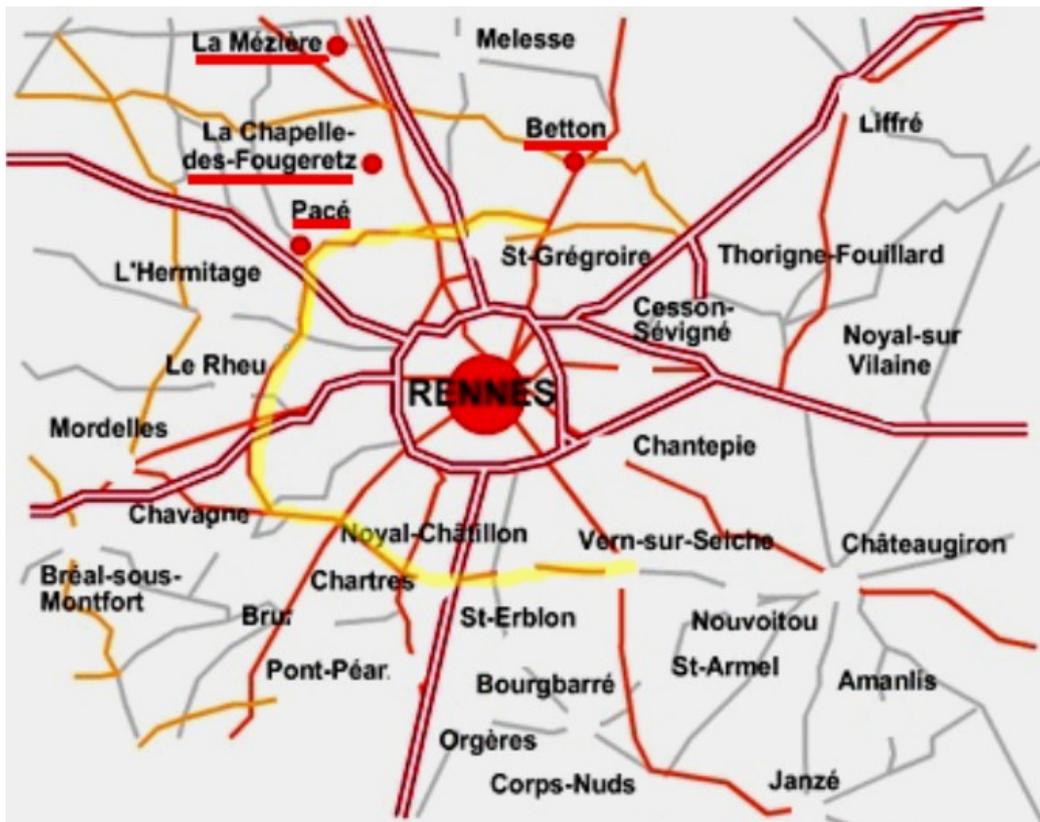
21 France : 15 149€, Bretagne : 15 644€, Pays de Rennes : 17 910€ (Source INSEE 2004)

22 Pratiquement 60 000 étudiants à Rennes.

de la ville de Rennes.

2. Les candidats malheureux à l'implantation d'Ikéo

Du fait de ces critères, seuls quatre sites étaient disponibles sur le bassin rennais : ZAC de Pluvignon à Betton, ZAC Cap Malo à la Mézière, Route du Meuble à la Chapelle-des-Fougeretz, et ZAC Les Touches à Pacé.



Carte du bassin rennais

La ZAC de Pluvignon sur la commune de Betton à 9 km au nord de Rennes, membre de la communauté d'agglomération Rennes Métropole, a été envisagée. Mais la question de la propriété foncière s'est rapidement posée. En effet, tout le foncier de cette ZAC est maîtrisé par le groupe Auchan. Or Alinéa, concept très proche d'Ikéo, fait partie du groupe Auchan. Cela réduisait fortement les possibilités d'un Ikéo sur les terres d'Auchan.

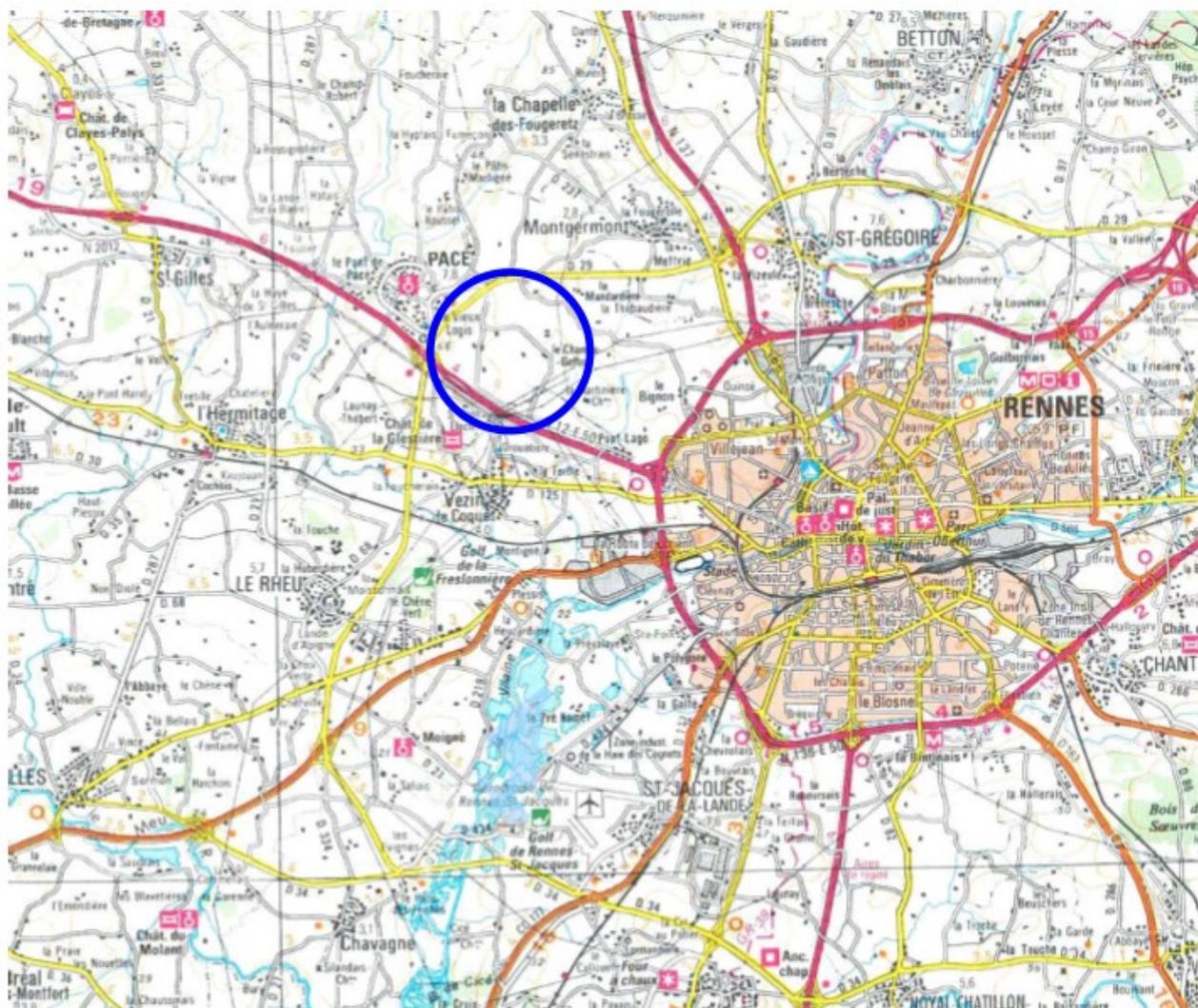
La ZAC Cap Malo sur la commune de La Mézière, à 14 km au nord-ouest de Rennes, membre de la communauté de communes du Val d'Ille (hors Rennes Métropole donc), a à un moment été envisagée. Cependant ce site a été écartée pour des raisons d'éloignement par rapport à

Rennes. Le site, positionné sur la N137 Rennes-St Malo, pouvait espérer capter une partie des Malouins. Mais St Malo représente un trop petit marché par rapport à Rennes, la zone de chalandise était trop juste. Cette possibilité a donc été écartée, même si l'implantation aurait sûrement été beaucoup plus simple pour eux que celle finalement choisie. Le site Cap Malo a en effet vu s'implanter un des concurrents directs d'Ikéo : Alinéa. Alors qu'Alinéa avait déposé le projet bien après Ikéo, le magasin a ouvert en septembre 2008, trois mois avant Ikéo.

Restait ensuite le site de la Route du meuble, sur la commune de La Chapelle-des-Fougeretz, à l'intérieur de Rennes Métropole, au nord-ouest de la ville de Rennes. Ce site comporte déjà un certain nombre d'enseignes du meuble (dont Fly et But, concurrents directs d'Ikéo). Il faut savoir qu'aux débuts du projet Ikéo, la réaction des enseignes de la Route du Meuble a été très forte : *« on n'a plus qu'à mettre la clé sous la porte »*. Ils ont même au départ porté plainte contre ce projet, mais se sont ensuite retirés face aux chiffres avancés par la direction d'Ikéo France. Cette dernière avançait les études des précédentes implantations : *« nous ne sommes à l'origine d'aucune fermeture commerciale de par nos implantations »*. L'option d'une implantation d'Ikéo sur le site de la Route du meuble a alors à partir de ce moment là été portée par la Chambre de Commerce et d'Industries (CCI). L'idée de la Chambre de commerce était qu'Ikéo, en arrivant sur le marché rennais, allait pour partie mordre sur le marché du meuble, mais allait également pour partie le développer. Leur solution pour transformer l'implantation de ce géant du meuble non pas en une baisse du chiffre d'affaire, mais en un atout : qu'ils s'implantent sur le site de la Route du meuble, spécialisé comme son nom l'indique dans l'ameublement. L'idée est que la fréquentation d'Ikéo drainerait un nouveau flux de clientèle sur le site de la Route du meuble que les autres magasins pourraient capter. C'est ce qu'ils appellent un effet de synergie. Mais cette solution n'a pas trouvé la faveur d'Ikéo. Les responsables du développement économique d'Ikéo disent ne pas avoir trouvé le terrain qui correspondait à leurs attentes. Si l'on observe leur stratégie d'implantation sur d'autres territoires, on se rend compte que, souvent, ils ne souhaitent pas se trouver à proximité d'autres enseignes du meuble. Ils préfèrent être dans un environnement où ils jouent la complémentarité avec des enseignes autre que le meuble. À Nantes, où il existe une route du meuble tout à fait comparable à celle de La Chapelle-des-Fougeretz (la route de Vannes), les responsables d'Ikéo ont choisi de ne pas s'y implanter et se sont implantés sur un site commercial (Atlantis). Ce fut un peu différent à Brest, où des concurrents d'Ikéo vont s'implanter sur la même zone.

3. L'heureux élu : la ZAC Les Touches de Pacé

Restait alors la ZAC les Touches sur la commune de Pacé, commune de 9000 habitants à 7 km à l'ouest de la ville de Rennes. Dans la balance à la faveur de ce site : un ensemble commercial déjà constitué, sans grande surface du meuble, la proximité avec la ville centre, du foncier disponible, l'accessibilité, la visibilité, et la faveur des élus locaux.

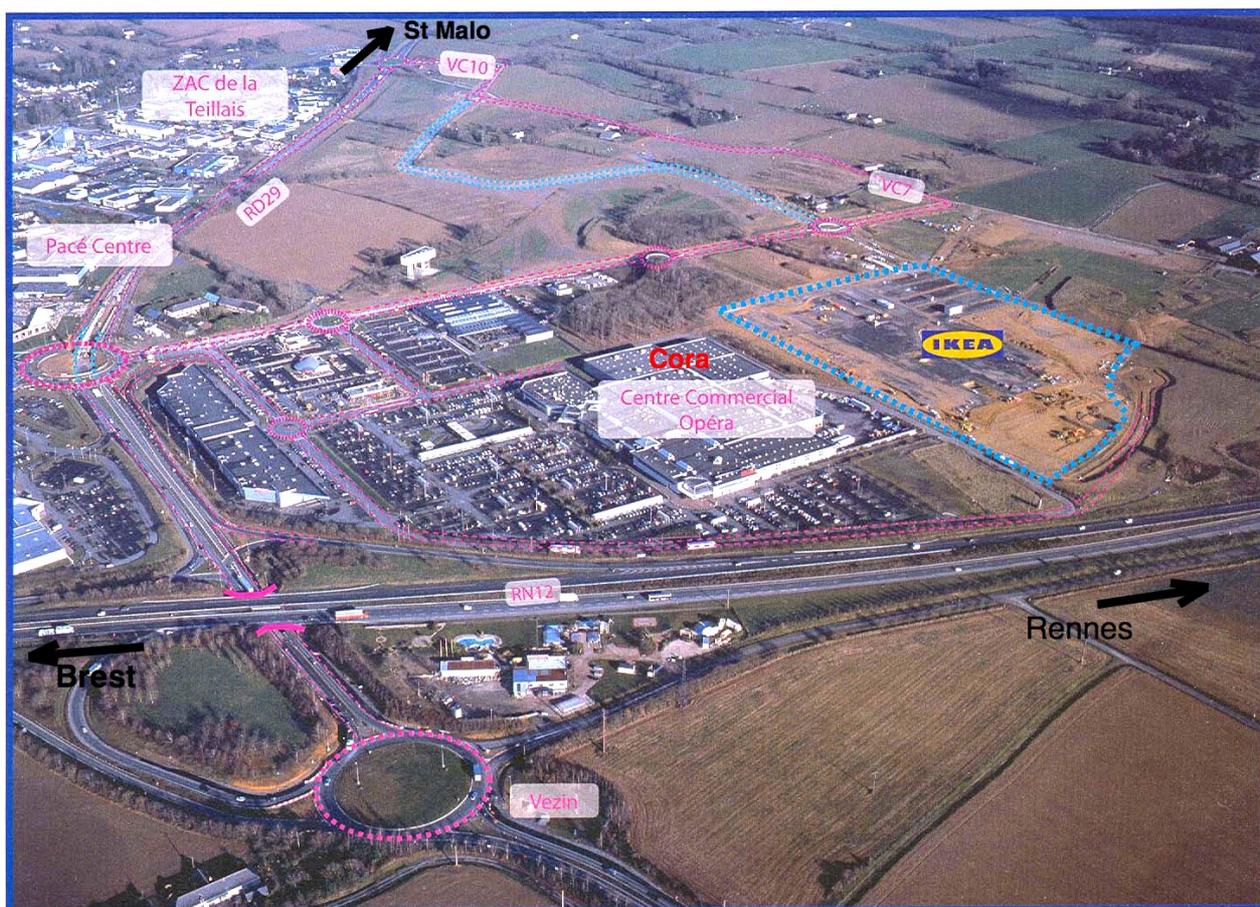


Carte de situation (source : cabinet d'architecture Enet Dolowy)

Il existait déjà un ensemble commercial à l'entrée de ville sur la ZAC de la Giraudais. Cette dernière, initiée en 1996, représente 28 000 m² de surface de vente. Elle comprend l'hypermarché Cora, une galerie commerciale Opéra, et des grandes surfaces spécialisées implantées dans son sillage : Truffaut, Aubert, La Halle, Intersport... Il n'y a en revanche pas de grande surface du meuble, et la charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes précise qu'en dehors d'Ikéo, le site

n'aura pas vocation à accueillir de nouvelles grande surface du meuble²³. Le chiffre d'affaire de ce pôle est de 110 millions d'euros. Il s'agit d'un paysage bien identifié comme commercial. Il restait du foncier disponible sur la ZAC de la Giraudais et surtout juste à côté, dans la ZAC attenante : Les Touches. C'est l'occasion de revenir à la genèse de la ZAC Les Touches.

Les potentialités de développement commercial de cette zone avaient été anticipées. Il faut dire qu'elle est idéalement placée, avec une très bonne visibilité depuis la quatre-voies et une bonne accessibilité : bordure de RN 12 (axe Paris-Brest) et de RD 29 (deuxième ceinture rennaise, axe Rennes-St Malo).



Vue aérienne du secteur de la ZAC Les Touches

Vue aérienne du secteur de la ZAC Les Touches

Des promoteurs privés se sont d'ailleurs intéressés depuis le milieu des années 80 à cette zone. Afin de maîtriser le foncier, la zone avait été classée comme Zone d'Aménagement Différée (ZAD²⁴) dans le Plan d'Occupation des Sols (POS, transformé en PLU, Plan Local d'Urbanisme depuis 2000) anticipant là la création d'une Zone d'Activité Concertée (ZAC). La ZAD a été classée en zone d'intérêt communautaire, c'est à dire zone dont l'intérêt dépasse, de par sa taille et son

²³ Charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes, p. 28

²⁴ Plus de détails sur la ZAD dans la partie « Garder le contrôle de son territoire » p.29

rayonnement, la seule commune de Pacé. Rennes Métropole et la Mairie de Pacé étaient d'accord pour penser que ce site devait et pouvait se développer au-delà de l'opération Cora (ZAC La Giraudais). Le 13 février 2003, le Conseil municipal de la commune de Pacé validait les modalités de concertation préalables à la création de la ZAC des Touches et le 27 mars 2003, la ZAC des Touches était validée par Rennes Métropole (processus de double validation).

Pour les responsables de l'expansion d'Ikéo, il s'agissait d'un positionnement géographique favorable, à l'ouest de Rennes, qui ne faisait pas d'ombre à l'enseigne qui existait déjà à Nantes. Aussi, au moment du choix du site, il n'était pas prévu que le magasin de Brest grille la priorité à celui de Rennes²⁵. Le positionnement sur l'axe Paris-Brest, en attendant l'ouverture à terme d'un magasin dans le « bout du monde » était intéressant pour capter les Finistériens. Une implantation au nord aurait certes drainé une population de Normandie, mais avec une zone de chalandise qui n'aurait pas été suffisante, et qui aurait été captée par le futur magasin de Caen dont l'ouverture est prévue en 2010.

Le site de Pacé présentait les caractéristiques suffisantes pour qu'Ikéo puisse s'y implanter. Le choix de principe pour le site de Pacé s'est fait très tôt, et n'a, selon les acteurs pas varié. Cela en dépit des nombreux aléas du projet. La chargée d'opération au sein de Territoires explique ce choix par un concours de circonstances : *« Ikéo avait un penchant pour Pacé et nous avons tout fait pour qu'il vienne. Mais heureusement qu'Ikéo avait ce penchant pour ce site car avec la difficulté qu'a mis le dossier à sortir... Il y avait une pression pour qu'Ikéo n'aille pas voir ailleurs. On connaissait les attentes d'Ikéo, on a trouvé le temps long, très long. »*²⁶

La disponibilité foncière étant de plus en plus difficile à trouver dans la première couronne de l'agglomération rennaise, cela explique qu'Ikéo n'ait pas lâché l'affaire. Le groupe Ikéo s'est positionné très tôt sur ce site, et a préféré patienter plutôt que de laisser à la concurrence cet emplacement privilégié.

Pour conclure sur ce point, si à Territoires on explique que le lieu d'implantation fut le choix d'Ikéo, d'autres apportent un jugement plus nuancé. En effet, les élus, à travers les outils dont ils disposent (Plan local d'urbanisme, Zone d'aménagement différé) encadrent fortement ce choix. Ce sont les élus qui ont le pouvoir de rendre le foncier constructible, donc disponible. C'est pourquoi le choix d'Ikéo, au vu du foncier nécessaire (7 hectares), était limité entre quatre possibilités seulement. C'est finalement le choix appuyé par les élus locaux (Pacé en vue d'un rééquilibrage

²⁵ Entre temps, Rennes Métropole et Pacé auront la surprise de voir s'ouvrir un Ikéo à Brest avant que le leur ne sorte de terre.

²⁶ Entretien avec la chargée d'opération à Territoires

commercial à l'ouest) qui l'a emporté. La géographie du site ne fait pas tout, il y avait derrière le projet des élus extrêmement motivés à accueillir Ikéa. À la différence de certaines implantations (industrie polluante, terrain des gens du voyage, déchèterie), Ikéa a été perçu par les élus locaux comme une opportunité à ne pas laisser filer.

II - La croyance en un « effet Ikéa » : Ikéa moteur du développement économique

Ikéa est un groupe mondial de 265 magasins dans 36 pays. Ce qui représente 130 000 employés et un chiffre d'affaire de 21,1 milliards d'euros. Il est le premier distributeur mondial de meubles et accessoires pour la maison. Mais l'image Ikéa c'est plus que de simples chiffres...

1 - Ikéa à Pacé : une opportunité pour la commune

- une nouvelle visibilité : le poids de l'image Ikéa

La communication autour de l'implantation a été très forte : nombreux articles dans les bulletins municipaux de Pacé et Rennes, dans le journal de Rennes Métropole, journaux régionaux et nationaux, articles sur le web, buzz sur les forums de discussion sur Internet, campagne de communication sur les radios locales, campagne d'affichage à Rennes, reportages sur France 3 Ouest. L'arrivée d'Ikéa sur la commune a consisté en une campagne de publicité gratuite pour Pacé. De plus, le nom de la commune de Pacé est écrit sur le catalogue Ikéa distribué dans toutes les boîtes aux lettres de l'agglomération.

Ikéa a un pouvoir d'attraction très fort : les gens sont prêts à faire 100 km pour acheter leurs meubles à Ikéa. Ikéa va drainer à Pacé des individus qui n'avaient jamais entendu parler de la commune auparavant.

Cette arrivée est perçue positivement par beaucoup de personnes. L'arrivée d'Ikéa répond à une certaine attente. Pacé est associé à quelque chose de positif, d'attrayant, moderne, d'attendu par les habitants de la région. L'image de Pacé devient celle d'une commune moderne et attractive.

Pour renforcer cette image moderne et attractive, les élus expliquent qu'ils ont décidé d'abandonner les dénominations ZAC La Giraudais et ZAC Les Touches, au profit d'une nouvelle dénomination, « pôle Rive Ouest ». Les élus ont pour cela fait appel à un cabinet de marketing. Ce changement est relayé par le journal Ouest-France, sous les termes « *Pour Ikéa, la zone des Touches change de nom et devient « Rive Ouest*²⁷ ». Suite de l'article : « *Zone d'aménagement concerté les Touches... C'est sûr, ça ne sonne pas très sexy ! Alors, quand un mastodonte comme Ikéa débarque, on se dit qu'il faut faire quelque chose pour rendre le secteur plus attractif, plus*

²⁷ Ouest-France, « *Pour Ikéa, la zone des Touches change de nom et devient « Rive Ouest* », article du 20/09/ 2008

accueillant, plus séducteur. Cela passe par un nouveau nom. Et les élus ont tranché : ce sera Rive Ouest ». Et le maire de Pacé de rajouter : « Rive Ouest est évocateur pour tout le monde : on est à l'Ouest de l'agglomération rennaise bien sûr. Ce sera un nom qui sera porteur pour développer l'image de ce secteur ».

- de nouvelles perspectives de développement

Ikéa est une marque de notoriété importante. C'est une locomotive très forte pour que s'implantent d'autres activités sur la commune, un effet de levier important pour donner une forte impulsion au développement économique de la ZAC. Le responsable du développement économique de la ville de Pacé explique qu'il y a un « effet aimant » Ikéa, que les nouvelles entreprises veulent toutes être implantées au plus près d'Ikéa. À Rennes Métropole, on explique qu'il y a une demande forte des entreprises pour s'implanter sur le pôle Rive Ouest.

Le PLU de la commune a été modifié en conséquence : « *La révision du PLU est une étape importante dans la perspective d'évolution de la commune. Retenons trois axes forts : Pacé, ville verte, avec la rivière la Flume comme armature verte et de loisirs structurante, Pacé ville accueillante avec un développement urbain qui renforce le coeur de la commune et Pacé ville attractive avec notamment la création de la ZAC des Touches²⁸* » explique le maire de Pacé.

En terme de création d'emplois, Ikéa représente 300 nouveaux emplois, et au terme du développement de la ZAC, cela représente au total, selon les estimations, 3000 nouveaux emplois. Il faudra loger, nourrir, divertir ces personnes. Pacé va se développer en conséquence. Le nouveau lotissement Beausoleil au nord de la ZAC accueillera à terme 1500 logements. C'est un nouveau quartier qui prend forme. Les restaurants du centre-bourg et ceux de la ZAC s'attendent à faire le plein. Les commerces de services (salons de coiffure, fleuristes, salle de sport...) également. Enfin, certaines entreprises déjà présentes sur Pacé cherchent du foncier pour s'agrandir et se développer. L'arrivée d'Ikéa à Pacé est chargée d'espoir tant pour les élus que pour les acteurs économiques de la commune.

- de nouvelles ressources financières

La commune de Pacé va percevoir la taxe foncière (taxe foncière sur les propriétés bâties : 1,02 %, taxe foncière sur les propriétés non bâties : 2,13 %). Ce qui représente 100 000 € chaque année, rien que pour Ikéa. La commune va également toucher une partie de la taxe professionnelle. Cette taxe payée par les entreprises est répartie entre toutes les communes de Rennes Métropole, avec cependant un avantage à la commune d'accueil. Ce sont également toutes les ressources

28 Ouest-France, « *Le projet de révision du Plan local d'urbanisme au conseil municipal* », 14/07/2008

indirectes : développement de la restauration, des services, de la consommation sur la commune...

- *une opportunité pour le maire de Pacé*

Le maire actuel de Pacé est arrivé à la tête de la Mairie suite à la démission de l'ancien, Philippe Rouault, dont il était jusqu'alors le premier adjoint, celui-ci étant soumis à la loi régissant le cumul des mandats. Journaliste de formation, il est également commissaire général d'un salon agricole d'ambition internationale (SPACE). L'arrivée d'Ikéo sur sa commune, synonyme d'emploi, de dynamisme, de modernité, est pour lui une opportunité à saisir. Les habitants vont associer l'arrivée d'Ikéo au travail du maire de Pacé. Il légitime ainsi son rôle. L'image est très importante aujourd'hui à l'heure des maires entrepreneurs.

Cette implantation est accompagnée de nombreux articles dans Ouest-France, surtout dans ses points positifs. Le développement de l'emploi est par exemple relayé par Ouest-France : « *Ikéo lance sa campagne de recrutement* », avec à l'appui une photo du maire de Pacé sous titrée : « *Paul Kerdraon, maire de Pacé, a présenté l'opération de recrutement en présence de Michel Seimandi, le futur directeur d'Ikéo-Pacé*²⁹ ». La pose de la première pierre est mise en scène pour en faire une belle photographie. Sur une autre, c'est lui qui coupe le ruban. Les élus sont en première place pour les photographies, on ne trouve pas une seule photographie de la chargée d'opération de Territoires ou des techniciens de Rennes Métropole.

Lors de l'accueil des nouveaux pacéens ou de la cérémonie des voeux au personnel de la commune chaque mois de janvier, le dynamisme de la commune est rappelé par le maire, avec toujours une référence à l'arrivée d'Ikéo « *Paul Kerdraon : 2005 sera riche en grands projets*³⁰ », « *La nouvelle année sera marquée par deux grands chantiers*³¹ ».

Stratégies d'imputation, volontaires et involontaires, qui auront des retombées électorales. On appelle discours d'imputation un « *discours visant à ce qu'un public attribue à un homme occupant une place privilégiée dans la structuration formelle du pouvoir politique, un fait social considéré comme souhaitable ou non, que cet homme est sensé avoir produit et dont il doit être tenu pour responsable, en vertu de son pouvoir*³² ». Les citoyens jugent un élu sur ses réalisations concrètes. Le maire de Pacé sera réélu dès le premier tour aux élections de mars 2008 avec un taux supérieur à 60%. Dans l'article de Ouest-France du lendemain³³, le maire analyse sa victoire : « *Les Pacéens ont reconnu le travail effectué et la clarté de notre programme* ». Il cite notamment les projets de maison des associations et de piscine intercommunale. L'article continue : « *Pacé devrait*

29 Ouest-France, article de P. Baudais, « *Ikéo lance sa campagne de recrutement* », 01/04/2008

30 Ouest-France, « *Paul Kerdraon : 2005 sera riche en grands projets* » 15/01/2005

31 Ouest-France, « *La nouvelle année sera marquée par deux grands chantiers* », 7/06/2006

32 Christian Le Bart, « *La rhétorique du maire entrepreneur, critique de la communication municipale* », Pedone, coll. Vie locale, 1992, p.11

33 Ouest-France, « *60 % des suffrages, la large victoire du maire sortant Paul Kerdraon* » 11/03/ 2008

franchir dans les mois qui viennent la barre des 10 000 habitants. Et accueillir le magasin Ikéa, une belle pub pour la commune. »

Lors de son discours d'inauguration le 5 novembre 2008, le maire dit « *savourer cette inauguration* ». L'arrivée d'Ikéa sonne comme une victoire pour le maire de Pacé.

2. Rennes Métropole et l'arrivée d'Ikéa : la volonté de maîtriser le processus de métropolisation

En 1999, les 67 communes du Pays de Rennes comptaient 419 500 habitants dont 206 200 sur la ville-centre. Les dernières estimations réalisées fin 2006 évaluaient le gain de population à environ 32 500 habitants, soit une progression forte, s'inscrivant dans un contexte régional et départemental porteur. Sur la dernière décennie, l'aire urbaine rennaise contribue en moyenne pour les 2/3 aux gains de population enregistrés. Elle se place ainsi au troisième rang national derrière Montpellier et Toulouse avec une croissance annuelle de 1.3 %³⁴. Il s'agit, pour les élus de Rennes Métropole, de maîtriser cette croissance et faire que la métropole ne devienne pas un monstre incontrôlable.

Ikéa sera considéré comme une priorité par les élus pour le dynamisme qu'il apporte à l'agglomération et le rayonnement qui l'accompagne. L'objectif sera toutefois de ne pas se plier aux exigences des intérêts privés et de garder le contrôle de leur territoire.

- Ikéa élevé au rang de priorité : le volontarisme des élus de Rennes Métropole

Le projet a été porté par les élus locaux. L' élu de l'époque de Rennes Métropole à l'aménagement explique : « *L'analyse que nous avons faite du marché que représentait le grand pays de Rennes me faisait dire que cela fait longtemps qu'Ikéa aurait dû venir à Rennes, et cela bien avant Nantes, si l'on considère les critères d'Ikéa. Je n'ai pas compris pourquoi on ne s'était pas battu à l'époque pour qu'Ikéa vienne à Rennes. Mais ce n'était pas mes responsabilités à l'époque. Quand j'ai été nommé président de la commission économique de Rennes Métropole, le premier déplacement que j'ai fait avec l'ensemble des services c'était à Ikéa. Je suis allé les voir. On a tout de suite engagé le processus de leur venue sur Rennes. C'est pour ça que je parle de volonté. On aurait eu cette volonté avant, ils se seraient installés avant. Mais à l'époque cela ne correspondait pas l'analyse des uns et des autres. Ce n'était pas une priorité. Quand je suis arrivé en 2001, j'ai considéré que c'était une priorité.*³⁵ ».

³⁴ Chiffres de l'Agence d'urbanisme de Rennes AUDIAR, 2006

³⁵ Entretien avec Pierrick Massiot, ancien élu à l'Aménagement de Rennes Métropole, ancien président de Territoires

Question en suspens, pourquoi faire de la venue d'Ikéo une priorité ?

- l'arrivée d'Ikéo : la reconnaissance du statut de métropole

On existe à travers une enseigne Ikéo comme on pourrait exister à travers un équipement culturel majeur. Ikéo est porteur d'une certaine image de marque, une image attractive, jeune, moderne. Dans la course à la notoriété et à la réputation entre les territoires, le poids accordé au référentiel « image de marque » au sein des collectivités locales est très fort. Il s'explique par la légitimité très forte accordée aux problématiques communicationnelles dans cette supposée compétition économique entre les territoires à l'échelle nationale, voire européenne. La communication prend un caractère hégémonique et tend à imprégner tous les secteurs de la gestion locale. Elle n'est plus conçue comme une activité séparée des autres politiques locales. C'est, selon les mots de Christian Le Bart, « *la tyrannie de l'image de marque d'un territoire* »³⁶. Depuis plusieurs années, Rennes cherche à conforter son statut de métropole moderne et attractive. Dans le projet communautaire, il est écrit que « *Les grandes métropoles, comme les grandes entreprises, sont soumises à une forte compétition internationale. Longtemps limités aux critères géographiques (accessibilité, ports...), les critères d'attractivité se sont élargis. Ils incluent aujourd'hui les qualifications professionnelles, les opportunités d'emploi, l'environnement des entreprises, les relations humaines et la qualité urbaine (éducation, santé, logement, culture, environnement)* »³⁷. Ainsi le VAL (métro rennais), qui était au départ une politique de transport, est passé à la moulinette de la communication, devenant la preuve de la modernité de la ville de Rennes, « de son intelligence ».

Dans cet esprit, Rennes ne pouvait pas ne pas avoir son Ikéo. Serge Thibault professeur d'urbanisme, explique qu'« *Ikéo doit être vu comme un élément menant vers une certaine métropolisation. Avec cette implantation [ouverture à Tours], Tours confirme son statut de métropole régionale.* »³⁸. C'est le même état d'esprit à Brest, qui a vu s'ouvrir un Ikéo en mars 2008, y voyant là une reconnaissance de son statut de métropole³⁹. Dans le communiqué de presse, il est précisé que le magasin Ikea Brest, « *locomotive régionale, va sans nul doute drainer du monde sur Brest et ainsi contribuer à renforcer l'attractivité de l'agglomération brestoise et la conforter dans son rôle de Métropole Occidentale de la Bretagne* ». Dans la banlieue de Caen, un nouveau magasin

36 Le Bart C., « *Les politiques d'image : entre marketing territorial et identité locale* », in Les nouvelles politiques locales, Balme, Faure, Mabileau (dir.), 1999, chapitre 19, p. 415

37 Projet communautaire, « *Rennes capitale de la Bretagne, Métropole européenne du XXIe siècle* » p.11

38 Serge Thibault, professeur d'urbanisme, cité par Potet F. dans « *Quand Ikéo arrive en ville* », in *Le Monde*, 22 novembre 2008, n°249, p.56

39 La lettre de Brest, janvier 2006, « *Le nouveau visage de Brest, la métropole s'affirme* »

Ikéa s'implantera à Fleury-sur-Orne. Le Maire de Fleury-sur Orne explique dans Ouest-France : « *Nous, ça y est : on est en première division. J'espérais une locomotive pour développer cette zone. J'ai toujours eu l'espoir que ce soit Ikéa* ». Le président de la région Philippe Duron continue dans cette voie : « *Ikéa est un projet majeur. On franchit là un cran dans la hiérarchie des métropoles françaises⁴⁰* ». Dans les localités choisies par l'enseigne suédoise de meuble, l'implantation d'un magasin constitue un événement considérable. À la clé : du prestige, une image de modernité, de l'activité. Toute la puissance du concept Ikéa est là. Le nombre jusque là relativement peu important de magasins sur le territoire français (27) crée la rareté, et un sentiment d'importance pour les villes ayant été « choisies » par le groupe suédois. Jean Louis Baillot, directeur général d'Ikéa France affirme : « *Des agglomérations comme Brest, Dijon ou Saint-Etienne, où nous nous sommes installés ces dernières années, se sentent elles aussi valorisées par notre présence. Il s'agit pour elles d'une forme de reconnaissance, d'un statut. Notre enseigne est également le point de repère pour l'extérieur. Lorsqu'une entreprise de high-tech, par exemple, cherche à s'installer quelque part, elle vérifiera qu'il y a un Ikéa non loin. Ce n'est pas un hasard, enfin, si Ikéa fait partie des indicateurs retenus par Le Point dans son classement sur les villes où il fait bon vivre⁴¹* ». Pour les acteurs de la charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes, nul doute, « *Ikéa participera à l'attractivité commerciale du pays rennais et concourra à son rayonnement régional⁴²* ». Honoré Puil, élu à Rennes Métropole, cité dans Ouest-France, « *Si l'on veut le statut de grande agglomération, il nous faut de grandes enseignes⁴³* ».

La place accordée à la communication au sein des collectivités locales a changé. Les élus de Rennes Métropole ont fait de l'implantation d'Ikéa une priorité, y voyant là l'occasion de conforter leur statut de métropole moderne et attractive.

Pour rappel, à l'occasion de la loi Chevènement de 1999, le district de Rennes s'est transformé en une communauté d'agglomération, Rennes Métropole. Rennes Métropole compte aujourd'hui 37 communes. Rennes n'a de cesse depuis sa constitution en district en 1992 de conforter son statut de métropole. Ainsi le Projet communautaire adopté le 23 novembre 2006 qui trace les principales orientations et actions à l'horizon 2020 a pour titre : « *Rennes, capitale de la Bretagne, métropole européenne du XXI^{ème} siècle* ». La reconnaissance est en route. Dans le dernier rapport sur la réforme des collectivités territoriales, (rapport Balladur) Rennes a été retenue parmi les onze métropoles⁴⁴.

40 Ouest-France, « *Les dirigeants d'Ikéa en visite à Fleury-sur-Orne* », 26/05/2006

41 « *Quand Ikéa arrive en ville* », par Frederic Potet, in *Le Monde*, 22 novembre 2008 (n°249), p.56

42 Site Internet de Rennes Métropole

43 Ouest-France, « *Feu vert pour l'implantation d'Ikéa à Pacé* », Agnès Le Morvan

44 Rapport Balladur, p. 79

– *dynamisme local : rééquilibrage commercial, emplois et impôts*

Rééquilibrage. Il y a derrière le développement de la ZAC Les Touches, un objectif d'urbanisme : opérer un rééquilibrage commercial en faveur du nord-ouest de l'agglomération rennaise. Au sud de Rennes, il y a déjà la zone commerciale du centre Alma, qui comprend la plus grande galerie commerciale de Rennes, l'hypermarché Carrefour, et diverses enseignes (Truffaut, Printemps, Kiabi...). Ce centre est actuellement en rénovation/extension (30 nouvelles boutiques attendues). Au sud-est de Rennes, il y a la zone de Cesson-Chantepie, autour de l'hypermarché Carrefour, des enseignes telles Castorama, Conforama et autres magasins de meubles.

Avec les 19 000 m² de surface de vente d'Ikéo et les perspectives futures de développement commercial (15 hectares) au nord-ouest de Rennes, le pôle Rive Ouest va devenir un site commercial rayonnant à l'échelle du Grand Ouest, rééquilibrant le commerce autour de Rennes. La charte d'urbanisme commercial précise : « *Ikéo est une enseigne structurante, de niveau européen, qui dynamisera le commerce de Rennes-Métropole* ».

Emplois. L'arrivée d'Ikéo représente à elle seule 280 créations d'emplois : 40 cadres et 240 personnes pour la vente, les relations clients, la logistique et la restauration. Une dizaine des cadres sont originaires de la région et la grande majorité des embauches ont été réalisées localement en partenariat avec l'ANPE⁴⁵. À l'horizon 2020, ce sont 3000 créations d'emplois qui sont attendues sur le pôle d'activité Rive Ouest. En cette période quelque peu morose économiquement, cela fait beaucoup de bien à l'économie locale.

Impôts. Rennes Métropole perçoit directement le produit de la taxe professionnelle (TP) en lieu et place des communes⁴⁶. Il y a un taux unique sur la communauté d'agglomération : 17,40% du chiffre d'affaire des entreprises. Rennes Métropole leur reverse une partie du produit aux 37 communes de l'agglomération sous la forme d'une attribution de compensation et d'une dotation de solidarité communautaire (DSC). Cependant l'avenir de la taxe professionnelle est incertain, le président de la République ayant annoncé le projet de sa suppression à l'horizon 2010⁴⁷.

45 Article Ouest-France, « *Ikéo prépare son ouverture du 5 novembre* », 31/05/2008

46 Taxe professionnelle unifiée à Rennes Métropole depuis 1992 (C'était pour une agglomération une première nationale). Cf. Glossaire en annexe

47 Déclaration du président du 5 février 2008. La taxe professionnelle est accusée de surtaxer certaines entreprises, handicapant l'investissement et l'emploi.

- *garder le contrôle de son territoire : la charte d'urbanisme commercial, les outils ZAC, ZAD et SEM*

Il y a à Rennes une stratégie globale d'aménagement du territoire, qui passe par une tradition de planification stratégique et de prospective depuis Henri Fréville⁴⁸. Un premier schéma directeur a été défini en 1974 (SDAU), un nouveau en 1983, un troisième en 1994. Parallèlement, différents plans de développement ont été définis. Entre temps est sorti le projet d'agglomération de Rennes Métropole, auquel a succédé le projet communautaire en 2006. Les élus, tant de Rennes que de Rennes Métropole (ils se recoupent en partie), revendiquent une vision particulière du territoire. Celle-ci est basée sur le modèle de la ville archipel et comprend des objectifs comme la lutte contre l'étalement urbain (maintien de la ceinture verte entre Rennes et les communes périphériques, densification urbaine), la mixité sociale et fonctionnelle, ou encore le développement durable.

La décentralisation a bouleversé le rapport de force au profit des maires urbains. Ceux-ci ont développé leurs propres outils au service de leur vision du territoire : agence d'urbanisme, société d'économie mixte (SEM). À Rennes, l'agence d'urbanisme AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal, association de loi 1901) et la société d'économie mixte Territoires, sont toutes les deux au service des élus rennais et métropolitains⁴⁹. Ensemble, ils ont développé une culture politique territoriale à Rennes. Cette culture passe aussi par le développement de projet communautaire et de chartes. Dans le projet communautaire, les élus expliquent qu'il faut, dans le contexte de concurrence entre les territoires, que « *les grandes métropoles prennent leur destin en main. Qu'elles affirment leur rôle d'organisation et de maîtrise d'ouvrage sur leur territoire afin de valoriser leurs atouts dans cette compétition mondiale*⁵⁰ ».

La charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes

Une charte est signée en dehors de tout cadre réglementaire. Elle n'est pas contraignante et agit plus comme un instrument de mobilisation sociale. Elle est basée sur une pensée de l'existant, un dialogue entre le territoire et ses ressources et les objectifs de l'action publique⁵¹. La charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes a été signée en 2007 entre Rennes Métropole et ses partenaires : autres EPCI (Etablissement public de coopération communale), Chambre de commerce et d'industrie (CCI), Chambre des métiers et de l'artisanat, Union du Commerce et Maison de la

48 Ancien maire de Rennes de 1953 à 1977, envisageait déjà la constitution d'une communauté urbaine en 1967.

49 C'est plus vrai pour la SEM que pour l'AUDIAR, car l'AUDIAR compte au nombre de ses financeurs l'Etat et le Département, et quatre représentants de l'Etat siègent au Conseil d'Administration (sur 19 membres)

50 Projet communautaire, p. 11

51 Pinson G., « *Le projet urbain comme instrument d'action publique* » in Le Galès, P., Lascoumes, P. (dir.), Gouverner par les instruments, 2004, p.202

Consommation et de l'Environnement. Ensemble, ils ont posé les principes et grandes orientations du développement de l'urbanisme commercial à l'échelle du Pays de Rennes « *afin d'éviter une gestion au cas par cas et de maîtriser les équilibres en terme d'aménagement* ». Des enjeux partagés par Daniel Delaveau, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, qui voit en la charte « *un atout considérable pour l'aménagement du territoire. Au-delà de la maîtrise du développement commercial, elle démontre une volonté commune d'échanger, de dialoguer et de trouver des solutions qui ne pénalisent personne. Et elle nous permet par ailleurs de poser un diagnostic réel et objectif de notre dynamique commerciale.* » Pour « *conforter l'attractivité commerciale* » de l'agglomération, la charte axe ce rayonnement sur le développement ciblé de certains pôles majeurs : le centre ville de Rennes, la Route du meuble, le village de la forme de Betton, Chantepie, et la ZAC Les Touches. La charte a été intégrée au Schéma de cohérence du territoire (SCOT).

L'outil ZAD

Les Zones d'aménagement différé (ZAD) ont été créées par une loi du 26 juillet 1962 dans un but anti-spéculatif, afin d'éviter que des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public soient renchérissés lors de l'annonce de ce projet, en gelant le prix des biens immobiliers compris dans son périmètre. C'est un outil permettant une appropriation foncière par une collectivité publique destinée à préparer la réalisation d'opérations d'aménagement importantes. La ZAD permet au titulaire du droit de préemption d'exercer son droit pendant une durée de quatorze années à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone. Il y a deux possibilités pour protéger le foncier : l'acheter ou le geler. Or on ne peut tout acheter. La ZAD est l'outil de l'ambition prospective et d'un aménagement du territoire maîtrisé, l'illustration du volontarisme du politique. Ainsi la zone actuelle du pôle Rive Ouest avait été classée ZAD par les élus pacéens, anticipant là la création de la ZAC Les Touches. La ZAC vient après la ZAD.

L'outil ZAC

Une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), est une zone dans laquelle « *une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue de les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* » (art. L. 311-1 du code de l'urbanisme). Il s'agit donc d'une opération d'aménagement et d'équipement public à but d'intérêt général, réalisée à l'initiative d'une collectivité publique. Cela peut être soit la commune, soit la communauté de communes, soit le

préfet. Dans le cas de la ZAC les Touches, ce fut Rennes Métropole.

En dépit de son caractère public, la ZAC permet d'associer le secteur privé à sa réalisation. Les ZAC peuvent être réalisées en régie directe ou concédée.

L'outil SEM

L'aménagement de la ZAC de Pluvignon de Betton a été confié au groupe privé Auchan. La ZAC de Beausoleil à Pacé aux promoteurs privés Launay-Giboire. Pour la ZAC Les Touches, les élus locaux ont décidé de confier l'aménagement de la ZAC à la SEM Territoires.

Ikéa s'était proposé pour aménager la ZAC, mais les élus souhaitaient, expliquent-ils, conserver la maîtrise de l'urbanisation : « *Nous souhaitons absolument contrôler la façon dont l'implantation d'Ikéa se ferait. Ikéa nous a demandé s'ils pouvaient acheter la totalité de la ZAC Les Touches pour assurer eux-mêmes la commercialisation, mais nous ne le voulions absolument pas. Nous souhaitons conserver la maîtrise de l'urbanisation. Par principe, nous considérons que c'est aux élus de prévoir et d'organiser l'aménagement progressif de ce secteur. Il n'a jamais été dans notre esprit de laisser un promoteur privé, pas même Ikéa, gérer l'aménagement futur de ce secteur. Dans la tradition de la ville de Rennes d'abord, et de Rennes Métropole ensuite, la ville et Rennes Métropole sont maîtres d'ouvrage de leur aménagement et ne le confient pas à des sociétés privées.*⁵² » En prenant en main l'opération, les élus légitiment aussi leur rôle.

La maîtrise d'ouvrage est donc concédée à la SEM Territoires. Quelle est la position de Territoires par rapport à Rennes Métropole ? Celle-ci est qualifiée par un élu de Rennes Métropole comme étant « *le bras en aménagement de Rennes Métropole* », qualifiée encore de « *bras armé de Rennes Métropole* » par un fonctionnaire de la DDE ou de « *bras séculier des élus* » par un fonctionnaire de Rennes Métropole. À Territoires, la position est un peu plus nuancée.

On appelait « bras séculier » la puissance du juge séculier ou laïc que l'on employait pour faire exécuter certaines ordonnances des juges ecclésiastiques. Le juge d'église ne pouvait mettre à exécution ses sentences sur les biens temporels de ceux qu'il avait condamnés, ni leur faire subir un châtement corporel allant jusqu'à l'effusion du sang. Il était forcé d'avoir recours au bras séculier pour l'exécution de sa sentence.

Pour comprendre l'expression utilisée, il faut revenir à l'histoire des SEM. Elles sont l'un des éléments de la montée en puissance des villes, cela avant même la décentralisation⁵³. Les SEM ne

52 Entretien avec l'élu à l'Aménagement de Rennes Métropole de l'époque, ancien président de Territoires

53 D. Lorrain, *La montée en puissance des villes, Economie et humanisme* n°305, 1989

sont pas une pratique récente, en effet le décret de loi de leur création date de 1926. Les SEM ont ensuite été créées un peu partout en France surtout à partir de 1950 pour acheter des terrains, aménager, construire des logements, faire des zones industrielles ou des équipements collectifs. Elles ont été l'outil privilégié de la grande période d'urbanisation de la France et témoignent du rôle joué par l'Etat dans le développement économique et la modernisation du pays. Le préfet siégeait généralement au Conseil d'Administration. Il y a cependant eu un mouvement progressif de transfert de contrôle et de pouvoir vers les élus locaux. Le statut des SEM a été revu par la loi du 7 juillet 1983 et elles ont pris un nouveau départ⁵⁴. Les pouvoirs publics peuvent désormais participer à la hauteur de 80% du capital des SEM et la tutelle administrative de l'Etat a été supprimée. Les collectivités locales sont désormais aux postes de commandes, majoritaires dans le capital des SEM, en association avec des capitaux publics et des capitaux privés. Les SEM ont aujourd'hui une place centrale dans la plupart des projets urbains.

Pour le cas de la SEM Territoires, Rennes et Rennes Métropole détiennent à elles deux 70,08% du capital de la SEM et huit des sièges d'administration. Seuls deux sièges d'administration sont d'ailleurs réellement détenus par des sociétés privées (Dexia et Providex). Les deux autres sièges reviennent à la Caisse des dépôts et Consignation et à l'OPAC⁵⁵ de Rennes Métropole. Le conseil d'administration est présidé par un élu de Rennes Métropole, Pierrick Massiot à l'époque, Emmanuel Couet aujourd'hui. S'il y a divergence entre Territoires et Rennes Métropole, ce qui est très rare, Rennes Métropole a le dernier mot. Territoires est bien un outil de Rennes Métropole. Et quand l'on parle de multiplicité des acteurs, certains regroupements peuvent toutefois être faits : Territoires et Rennes Métropole comptent pour une voix. La différence serait dans la technicité. À Rennes Métropole, ils sont beaucoup plus politiques, et à Territoires plus techniques.

Pourquoi les élus choisissent-ils de ne pas utiliser leurs services techniques et de passer par les SEM ? Pour la souplesse des SEM en matière de gestion et de recrutement. Les SEM sont créées sous le modèle des sociétés commerciales, sur le statut des sociétés anonymes. Elles sont des outils pour l'action collective de plusieurs partenaires. L'idée de l'Etat était de permettre aux collectivités locales d'agir en dehors des contraintes juridiques traditionnelles de l'administration française (outrepasser notamment les lourdeurs de la comptabilité publique). Leur droit est mixte, hybridation du droit privé, voué aux rapports marchands, et du droit public, servant l'intérêt général par une logique de service public.

54 Caillosse, Le Galès Loncle-Moriceau *Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ?* dans Le gouvernement des Villes de F. Godart, 1997

55 OPAC, Office Public d'Aménagement et de Construction, une institution publique intervenant dans le domaine du logement social

Les élus disent aussi qu'ils ont choisi l'outil SEM pour conserver la maîtrise de l'urbanisme. Mais même s'ils n'avaient pas eu cette volonté, on peut se demander si des promoteurs privés se seraient positionnés pour aménager l'ensemble de la zone. L'opération Les Touches est une opération compliquée et la construction des infrastructures routières ne rapporte rien. À Territoires, on explique que ce n'est pas une opération rentable, à la différence des opérations d'habitat. Le résultat sera au mieux équilibrée. Or les aménageurs privés se positionnent sur des projets dont ils peuvent tirer un bénéfice financier. Les SEM, elles, n'ont pas le critère habituel de profit. Leur premier objectif n'est pas le retour financier, leur vocation est seulement d'équilibrer leurs comptes.

Activité, emplois, dynamisme, image : les intérêts des élus se rejoignent. Le projet Les Touches a donné lieu à une gouvernance pragmatique.

III - Une gouvernance pragmatique des collectivités locales au nom d'intérêts qui se rejoignent

Pourquoi les membres de coalition coopèrent entre eux ? Les auteurs de la théorie des régimes urbains montrent que la coopération au sein d'une coalition ne se met pas en place ni ne se maintient dans la durée parce que certains acteurs seraient en position de contrôle/de domination. Alors pourquoi coopèrent-ils ? Les membres de la coalition coopèrent par nécessité et par intérêt.

1. Coopérer par nécessité : les interdépendances de l'action publique locale

La commune de Pacé ne pouvait pas gérer seule une ZAC de cette envergure. Elle n'a pas les reins assez solides en termes de moyens financiers et humains. Les élus pacéens ont donc décidé en 2000 de faire appel au district de Rennes, devenu depuis communauté d'agglomération Rennes Métropole. Ainsi, à l'initiative des élus pacéens, la ZAC a été classée d'intérêt communautaire dès 2000. C'est pourquoi la maîtrise d'ouvrage est assurée et financée principalement par Rennes Métropole, pilote de l'opération.

Cependant, Rennes Métropole ne pouvait agir seul et était lui aussi dépendant de la commune d'accueil, qui dispose d'un pouvoir réglementaire sur son territoire. Depuis la loi du 7 janvier 1983, la responsabilité en matière d'urbanisme a été transférée aux 36650 communes françaises. Les maires ont la compétence du permis de construire. Le conseil municipal est également l'initiateur et le concepteur du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Les décisions relatives à la mise en œuvre de la ZAC (création, réalisation, achèvement) appartiennent à la collectivité

compétente en matière de PLU (le plus souvent la commune, parfois la communauté de communes). Rennes Métropole n'a pas la compétence du PLU, elle était donc dépendante de la commune de Pacé pour la mise à jour du PLU de la commune pour permettre la création de la ZAC Les Touches. À tout moment, Pacé aurait pu bloquer le projet. Il fallait donc un appui politique réel de la commune.

2. Coopérer par intérêt : la dénégation d'une politique partisane au nom d'intérêts qui se rejoignent

Au commencement du projet au début des années 2000, le maire de Pacé de l'époque est Philippe Rouault. Maire depuis 1995, il gagne en 2002 le canton de Rennes-Nord-Ouest. Suite aux cantonales de 2004, il est le seul conseiller général de droite parmi les onze élus que compte la capitale régionale. En 2002, il est élu député dans la troisième circonscription d'Ille-et-Vilaine en battant le député sortant, le socialiste Marcel Rogemont. Figure de la droite locale, il fait office de chef de file de l'opposition à Rennes Métropole. Il fera cependant la démarche, avec son premier adjoint aux affaires économiques, Paul Kerdraon, de demander au président de Rennes Métropole, opposant politique, de classer un morceau de son territoire en zone d'intérêt communautaire. Ce que Rennes Métropole a tout de suite accepté. Certains pourraient considérer cet acte comme une intrusion de l'adversaire sur son territoire. On aurait pu s'attendre à des conflits partisans du fait du contexte local. Mais ici le développement économique a été plus important que les conflits partisans. Le maire actuel de Pacé explique qu'il y a des enjeux d'aménagement du territoire et du développement qui dépassent les enjeux politiques, que l'opération a été gérée de manière intelligente dès deux côtés. Il y avait un intérêt commun à accueillir Ikéa comme on l'a vu : dynamisme économique, emploi, image. Les élus mettent en avant « *un raisonnement en intelligence* », que l'on pourrait traduire par une gouvernance pragmatique. On oublie un temps ses différends pour accueillir Ikéa, qui sert les intérêts de chacun. Pierrick Massiot évoque, à propos des élus et techniciens de Pacé, une collaboration très forte. Il explique que ce n'est pas toujours le cas, mais qu'à Pacé les élus ont porté le projet aux côtés de Rennes Métropole, intégrant pleinement l'équipe du projet. Il explique qu'il y avait à Pacé une très bonne connaissance du dossier, tant au niveau politique qu'au niveau des techniciens, tous très impliqués : « *Ils ont été d'un grand secours. Ils ont porté les choses, nous ont aidé à débattre avec les autres collectivités Etat et Conseil Général avec qui ils ont déjà des relations privilégiées. Ils étaient là notamment dans le bras de fer. Ils ont joué leur rôle pleinement. Ce fut une collaboration très très forte, presque au-delà de la collaboration*⁵⁶ ». Du côté du maire de Pacé, cité dans Ouest-France, le discours est le même :

⁵⁶ Entretien avec Pierrick Massiot, ancien élu à l'Aménagement de Rennes Métropole

« *C'est le fruit d'un travail intense et très solidaire avec Rennes Métropole*⁵⁷ »

Il y aurait pu, en dépit de l'existence d'un intérêt commun, y avoir des conflits partisans. Cependant, les élus expliquent aussi le succès de ce partenariat inattendu par la relation de confiance nouée entre le maire de Pacé Paul Kerdraon et l'élu Rennes Métropole Pierrick Massiot. Dans son discours lors de l'inauguration d'Ikéo, le maire de Pacé remercia publiquement Pierrick Massiot « *sans qui rien n'aurait été possible. S'il n'avait pas joué un rôle si important on n'aurait pas abouti* ». Un fonctionnaire de Pacé explique le succès de l'opération par la relation très cordiale, complice dit-il, entre le maire de Pacé et l'élu de Rennes Métropole. Il y a une personnalisation des fonctions et l'individualisation des relations est inséparable de la dynamique de la négociation. Aujourd'hui, les élus responsables du projet ont changé à Rennes Métropole et les relations Rennes Métropole-Pacé sont un peu plus difficiles. Les comités de pilotage sont lents à redémarrer, explique le maire de Pacé. La négociation de contrats valorise « l'interconnaissance stratégique⁵⁸ ». Des positions comme celle de Pierrick Massiot, à la fois premier adjoint du maire de Rennes, vice-président (Aménagement) à Rennes Métropole, président de la SEM Territoires, deviennent essentielles de part leur position centrale et leur capacité à situer plusieurs logiques d'action les unes par rapport aux autres.

Cette entente s'est traduite par le peu de difficulté à obtenir un accord unanime de la Commission Départementale d'Équipement commercial (CDEC).

3. L'accord unanime de la CDEC : l'illustration de la conjugaison des intérêts politiques

La loi du 27 décembre 1973, appelée loi Royer, rend nécessaire une autorisation d'exploitation commerciale pour l'implantation des magasins de grande surface. Cette commission est composée du président de la chambre de commerce, du président de la chambre des métiers, d'un représentant d'une association de consommateurs du département, de trois représentants d'élus locaux et du maire de la commune d'implantation. Le préfet préside la CDEC sans prendre part au vote, mais son influence est prépondérante. Les membres de la CDEC sont assistés des représentants des services de l'État, qui doivent éclairer les membres de la Commission. Chaque service rend son avis sur l'implantation. Le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes instruit les dossiers et les rapporte devant la

⁵⁷ Ouest-France, article « *On a dit ce qu'on ferait, on fait ce que l'on a dit* », 3/06/2005

⁵⁸ J-P Gaudin, Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques, 1997, p. 120

commission. Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle évalue l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés. Le directeur départemental de l'équipement formule un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération.

Après consultation par chacun des membres de la Commission des avis des services de l'Etat, il s'agit de se prononcer sur l'opportunité de l'implantation commerciale. Les différents avis présentaient ici de nombreux points négatifs. Cependant, ces services ne sont là que pour éclairer et ne prennent pas part au vote. Les membres de la Commission ont fait fi des études des experts et ont donné leur accord à l'unanimité, autorisant par là la délivrance du permis de construire le 27 septembre 2007. Ils ont présenté une position forte que l'on pourrait caricaturer par « on veut Ikéa, débrouillez-vous ». Cet accord à l'unanimité était très important car il rend impossible un recours devant la Commission Nationale d'Equipement Commercial (CNEC). Il y a cependant eu un problème lors de la première convocation de la CDEC, les personnes ayant été convoquées par leur fonction et non nominativement comme cela est prévu par la loi. Ikéa, craignant un recours pour vice de procédure et une annulation en Conseil d'Etat, a préféré que la CDEC soit reconvoquée, CDEC qui a revoté pour le même résultat à l'été 2008.

Ce passage devant la CDEC n'est pas une simple formalité comme le prouvent d'autres exemples français. À Mougins dans la région de Nice, la CDEC a rejeté en 2007 l'autorisation d'implantation d'un magasin Ikéa. À Hénin-Baumont dans la région de Lens, la CDEC, puis la CNEC, ont également opposé leur refus en janvier 2006. À Montpellier, l'accord de la CDEC a été cassé par le Tribunal administratif après ouverture du magasin. À Brest, une procédure en référé a été engagée contre l'accord de la CDEC et le magasin a ouvert sans CDEC valable. À Nice et à Lens, les implantations ont donné lieu à de véritables batailles politiques. Rien de tout cela à Rennes, où Ikéa a fait l'unanimité chez les politiques.

4. Coopérer concrètement : comités techniques, comités de pilotage et contractualisation

La coopération entre les collectivités se déroule concrètement dans les comités organisés par la SEM Territoires. Dans la première phase, la phase du mandat, la SEM travaille pour la collectivité qui l'a mandatée, ici Rennes Métropole. Territoires fait donc ses comptes rendus à Rennes Métropole, justifie par exemple ses dépenses. Le travail est très encadré par la collectivité. Dans la deuxième phase, la phase de réalisation, Rennes Métropole avait le choix de gérer la ZAC en régie directe, ou de déléguer la maîtrise d'ouvrage à la SEM Territoires, ce qu'elle a fait on l'a vu.

À Territoires, on avance que la SEM est alors dans cette phase plus autonome, car elle mène l'action à la place de Rennes Métropole. Les autres acteurs nuancent cette autonomie. Les interfaces restent cependant très régulières : à un moment donné de l'opération, les rencontres se font tous les jours avec les techniciens. Territoires anime le groupe de travail avec les techniciens des différentes collectivités, où sont parfois invités les partenaires privés. L'objectif est de faire avancer le travail : point sur l'avancement des travaux, les problèmes rencontrés, les échéances, les permis de construire. Ce sont les comités techniques. Il y a ensuite des comités de pilotage, qui se réunissent de façon plus occasionnelle, où les techniciens apportent leur expertise aux élus : tout ce qui a pu être vu, étudié, avancé, acquis par les différentes entités. Ils le soumettent aux élus, pilotes de l'opération. Les couperets tombent, les élus décident. À certaines étapes, il faut faire valider des choses. Ces comités de pilotage sont des organes de validation. En dépit de l'opposition politique, tant à Pacé qu'à Rennes Métropole, on explique que jusqu'à l'inauguration d'Ikéo⁵⁹, cela s'est passé de manière idéale, sans accroc et avec un consensus quasi permanent. La coopération a été très forte.

À côté de cette coopération entre acteurs publics, il y a également eu une coopération public-privé. La coopération entre Rennes Métropole-Territoires et le groupe privé Cora-Foncière de la Giraudais était indispensable. Le terrain aujourd'hui propriété de la société Ikéo France, d'une surface de 7,6 hectares, est en effet à cheval sur les deux ZAC. Ikéo France a ainsi acheté 5,8 hectares à Territoires, aménageur de la ZAC Les Touches et 1,8 hectares à Cora-Foncière de la Giraudais, aménageur de la ZAC de la Giraudais. Cette particularité a supposé qu'il y ait très tôt un accord entre les parties prenantes : Rennes Métropole-Territoires et Cora-Foncière de la Giraudais. Cela a constitué le point de départ d'un document, un protocole signé entre Cora-Foncière de la Giraudais et Territoires : la coopération traduite par une contractualisation. Ce protocole a traité des conditions techniques et financières de l'implantation d'Ikéo. Ikéo avait un budget foncier. Territoires et Cora-Foncière de la Giraudais ont dû s'accorder sur la somme qui revenait à chaque opérateur au titre du foncier cédé. Ce protocole a aussi traité de toutes les articulations entre la ZAC Les Touches et la ZAC La Giraudais pour un développement de la nouvelle ZAC dans de bonnes conditions. Le groupe Cora-Foncière de la Giraudais est propriétaire des magasins Cora et Truffaut, des parkings et d'une partie du terrain qui sera vendu à la société Ikéo France. Au-delà d'un aménageur privé lambda, ils ont un intérêt de fond à la valorisation du site et à son avenir : une partie des flux qui iront à Ikéo iront également à l'hypermarché Cora. Propriétaires d'une partie du

⁵⁹ Après les élections de 2008, l'équipe municipale de Rennes Métropole a changé. Pierrick Massiot est parti à la région. Les nouveaux élus en charge du projet Rive Ouest n'ont pas l'historique du projet, et pas le poids politique de Pierrick Massiot, ce qui rend les comités de pilotage aujourd'hui plus difficiles. Parcours politique de P. Massiot : Ouest-France : « *Pierrick Massiot, chiffres et lettres de noblesse* », 14/02/2008

foncier, le projet n'aurait pas pu voir le jour sans eux, leur accord était donc indispensable. Sans compter qu'un des accès à la nouvelle ZAC Les Touches se faisait par une voirie de la ZAC de La Giraudais (accès principal, par le rond-point du Ponant). Tout l'enjeu de cet accord indispensable était de trouver un compromis acceptable pour Territoires, en position de demandeur, alors que Cora-Foncière de la Giraudais se trouvait en position de force. Tous les points qui pouvaient prétendre à négociation y sont passés. Des études ont été menées et ont abouti à la rédaction du protocole, document d'une vingtaine de pages. La gestation a été longue et le protocole n'a finalement été signé que le jour du compromis de vente avec Ikéa, le 30 novembre 2007. Territoires a réussi à obtenir une participation financière du groupe Cora-Foncière de la Giraudais aux aménagements routiers pour 689 000 d'euros. Cora-Foncière de la Giraudais fait donc partie de la coalition Rennes-Métropole-Pacé.

Coalition certes, mais quel type de coalition ?

5. Une coalition de projet ou une coalition de croissance ?

Une coalition est, selon la définition de Gerry Stoker « *un groupe d'acteurs informels, quoique relativement stables, ayant un accès aux ressources institutionnelles ce qui lui permet d'avoir un rôle effectif dans la prise de décision politique*⁶⁰ ». Mais comment se forment les coalitions ? Rémi Dormois recense deux approches dans la formation d'une coalition : la coalition d'acteurs peut se former autour d'un projet, ou bien, dans la lignée de Molotch et Logan, la coalition se forme autour de l'objectif de croissance.

La coalition Rennes Métropole, Pacé, Territoires, Cora-Foncière de la Giraudais, Ikéa est-elle une coalition de croissance ou une coalition de projet ?

Dans la première perspective, qui découle de la théorie des réseaux, la coalition se forme autour d'un projet. Ainsi, Pinson explique que « *les coalitions urbaines de projet sont des dispositifs d'action collective inter-classistes, inter-institutionnels qui se cristallisent (...) autour d'une opération de développement urbain*⁶¹ ». Elles disparaissent quand le projet est mené à son terme d'où leur évolutivité. Un des intérêts de l'approche par les réseaux est de penser l'agrégation d'acteurs politiques, économiques ou sociaux autour d'un projet en fonction des rapports interpersonnels tissés au-delà les règles régissant les rapports entre acteurs institutionnels⁶². Cette lecture sensibilise au rôle des ressources immatérielles dans la construction d'une capacité d'action

60 Stoker, G., « *Le cadre d'analyse des régimes urbains* », in Judge, D. and Stoker, G. (dir.), *Theories of Urban Politics*, 1995

61 Pinson G., *Projets et pouvoir dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de science politique, Université de Rennes 1, 2002, p.585 (cité par R. Dormois)

62 Bachelet F., « *Les réseaux* », in *Coopération contractuelle et gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1993

collective (ressources immatérielles : étendue des réseaux sociaux, capital confiance d'un acteur, position centrale occupée par un individu).

La seconde perspective défend une lecture économique et politique de la formation des coalitions. La théorie des coalitions de croissance s'inscrit dans cette perspective. Les tenants de cette théorie défendent la thèse que c'est la structuration des intérêts économiques qui polarise l'action publique urbaine. Les propriétaires fonciers, les acteurs économiques dont l'activité dépend directement ou indirectement de la croissance économique de la ville, s'allient et font pression sur les autorités locales pour qu'elles modifient leur plan d'urbanisme, pour qu'elles engagent des projets de régénération urbaine d'envergure. La formation des coalitions d'acteurs a une base strictement économique. La coopération dans la coalition est nécessairement tournée vers la poursuite de la croissance économique. Pour Molotch et Logan, l'éclatement des pouvoirs locaux et la forte dépendance financière vis-à-vis de la fiscalité locale feraient que le gouvernement local serait enclin à répondre favorablement aux besoins de développement exprimés par le tissu économique. Les coalitions de croissance entre élus, propriétaires fonciers, spéculateurs, promoteurs immobiliers sont structurées par la poursuite d'un objectif commun : l'augmentation de la valeur d'échange du foncier⁶³.

Dans le cadre du projet de la ZAC Les Touches, il s'agit d'une coalition de projet. Bien que les acteurs se mobilisent au nom du développement économique et que la coalition comprend des groupés privés (Cora-Foncière de la Giraudais et Ikéa), les autorités locales ne sont pas contrôlées par les intérêts privés. Il y a un volontarisme fort des élus qui restent maîtres du développement de leur territoire (charte d'urbanisme commercial, outils ZAD, ZAC et SEM). Ils auraient pu confier l'aménagement de la zone à un promoteur privé, or ils ont décidé de passer par une maîtrise d'ouvrage publique utilisant la SEM Territoires. Leur objectif était de garder le contrôle sur leur territoire et de maîtriser le prix du foncier, afin qu'au moment de la vente des terrains aux entreprises, les prix du m² du terrain soient raisonnables. Coalition de projet aussi, car la coalition Pacé-Rennes Métropole se cristallise à la faveur de l'implantation d'Ikéa, mais disparaît quand les élus se retrouvent à discuter du budget de Rennes Métropole : les élus de Pacé retrouvent leur rôle d'opposition. Dans cette coalition, la confiance entre les élus est primordiale, tout comme la position nodale de certains acteurs (Pierrick Massiot).

Molotch a en partie raison quand il pointe l'importance du développement économique, Graal des collectivités locales. Cependant, ce n'est pas à n'importe quel prix. Dans le cas de l'opération Les Touches, les élus ont souhaité maîtriser le développement économique.

63 Molotch, Logan, *Urban Fortune, The political economy of place*. University of California Press, 1987

Les acteurs de la coalition (Rennes Métropole, Pacé, Cora-Foncière de la Giraudais) étaient d'accord sur le principe d'accueillir Ikéa, convaincus du dynamisme que cela apporterait respectivement à l'agglomération, à la commune et à la zone commerciale Cora-La Giraudais. Ikéa faisait consensus. Restait alors à aménager la zone pour pouvoir accueillir l'enseigne dans de bonnes conditions. Là, les trois acteurs Pacé, Rennes Métropole et Cora-Foncière de la Giraudais ne pouvaient plus raisonner seuls. Nous avons vu les interdépendances entre Rennes Métropole et Pacé, et entre Rennes Métropole et Cora-Foncière de la Giraudais. Il y a également une dépendance de Rennes Métropole vis-à-vis de l'Etat et du Département à cause des routes RN 12 et RD 29 qui permettent l'accès au pôle Rive Ouest, respectivement du domaine de l'Etat et du domaine du Département.

Ces interdépendances vont prendre corps dans la création et la réalisation de la ZAC.

Il y a différentes étapes dans la création d'une ZAC. Un dossier de création est tout d'abord monté, comprenant l'objet et la justification de l'opération, une description de l'état du site et les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, une étude d'impact (réalisée ici par Ouest Aménagement), un plan de situation, un plan de délimitation du périmètre de la zone, l'indication du mode de réalisation choisi (ZAC en régie directe ou concédée), le régime de la zone au regard de la taxe locale d'équipement, et le document d'urbanisme applicable à l'intérieur de la zone.

La deuxième étape est le dossier de réalisation. À ce stade, il doit être mis par écrit le programme des ouvrages et équipements publics projetés et les modalités prévisionnelles de financement. Là ont lieu les négociations les plus difficiles. Il y a deux types d'aménagement : les aménagements internes et les aménagements externes. Les aménagements internes concernent la viabilisation des terrains. Au départ, il n'y a que des champs, sans infrastructure, réseau ou voirie. Il faut donc créer des équipements. Le coût de la réalisation de ces équipements est normalement supporté par les recettes qui proviennent de la vente des terrains équipés. Cette partie est donc équilibrée dans le bilan. Il faut parfois, plus rarement, réaliser des aménagements externes, ce sont les infrastructures qui permettent à la zone d'être accessible, assainie, desservie, le plan de financement est souvent plus compliqué. Si les infrastructures routières ne sont pas saturées, et qu'elles peuvent supporter un surplus de flux, alors l'aménagement de la zone ne pose pas problème. En revanche, si les infrastructures routières sont déjà saturées, il faudra un réinvestissement massif, d'où des coûts beaucoup plus importants. La règle : « on n'aggrave pas une situation existante ». Ces coûts ne peuvent que très rarement être financés par la collectivité seule. Il faut donc des partenaires. Qui dit partenaires dit négociations, et parfois conflits.

L'implantation d'Ikéo étaié donc soumise à l'accord de l'Etat et du Conseil Général à fonctionner en partenariat avec Rennes Métropole et Pacé. Cela aurait pu aller assez vite, en l'occurrence ça n'a pas été le cas, induisant un délai important. Le planning pour une inauguration d'Ikéo n'était alors plus du tout 2006 comme annoncé, mais 2008. C'est ce que nous allons voir maintenant.

Deuxième partie : L'opposition au projet d'aménagement : des conflits de représentation mêlés à des conflits d'intérêt

Les négociations des aménagements routiers d'accès à la ZAC Les Touches ont cristallisé des conflits d'intérêt et de représentations. Cette seconde partie sera centrée sur l'opposition du Département (Conseil Général⁶⁴) et des services déconcentrés de l'Etat, la DDE.

Avant de voir l'opposition des institutions publiques, il faut savoir qu'il y a eu une opposition, certes plus marginale, d'acteurs privés au projet Les Touches. Il s'agit du recours devant le Tribunal administratif de Rennes de l'enseigne de meuble concurrente Fly⁶⁵ et de l'opposition de certains riverains de la zone. Concernant le recours administratif, il n'est pas suspensif, il n'a donc pas stoppé le projet. De plus, Ikéa a l'habitude de ce genre de recours de la part de la concurrence et les acteurs ont obtenu l'accord de la CDEC à l'unanimité, ils sont confiants sur l'issue de ce procès. En outre, on imagine mal devoir demain démonter Ikéa. Cet aléa juridique n'a pas ralenti le processus de décision. Concernant les riverains, beaucoup se sont posés des questions, voyant la fin de leur tranquillité, ayant peur pour leur sécurité (trafic routier plus important). Sans compter que si la majorité des terrains avaient été acquis préalablement par Rennes Métropole, anticipant ainsi l'aménagement de la zone, certains terrains restaient la propriété de particuliers. La plupart de ces terrains restants ont été acquis à l'amiable, mais il y a eu une expropriation au nom de l'intérêt général d'un exploitant agricole.

Ces oppositions ont finalement freiné le projet à la marge. Les principaux blocages venaient d'ailleurs. Dans un contexte de raréfaction des ressources disponibles, la mobilisation et l'articulation des ressources sont des enjeux centraux de l'action publique urbaine. « *Dans un contexte de rareté des ressources, les bons choix en matière de politiques urbaines sont ceux qui permettent la réunion d'un éventail large d'acteurs et de ressources*⁶⁶ ». Et c'est là que le bât blesse. Il n'a pas été aisé de convaincre l'Etat et le Département de se lancer dans l'aventure, entendons là financièrement.

Il va s'agir ici de comprendre l'opposition de l'Etat et du Département aux projets d'aménagements routiers d'accessibilité à la ZAC Les Touches (pôle Rive Ouest), comprendre pourquoi les négociations ont pris du temps, pourquoi il y a eu des blocages.

⁶⁴ Département avec une majuscule synonyme du Conseil Général

⁶⁵ Ouest-France, « *Une procédure engagée contre Ikea et Alinéa* » 8 février 2007

⁶⁶ Pinson G., « *Le projet urbain comme instrument d'action publique* » in Le Galès, Lascoumes (dir.), Gouverner par les instruments, pp. 199-233.

L'ancien élu chargé du projet à Rennes Métropole, dit à propos du Département : « *nous avons eu affaire à des gens qui étaient culturellement plus proches du service des routes de l'Etat, que de l'intérêt de l'agglomération.*⁶⁷. » Peut-on parler de culture commune entre le Département et l'Etat ? L'Etat et le Département ont-ils fait cause commune contre le projet Les Touches ?

I - Le Département et l'Etat : une coalition de cause au sens de Sabatier ?

1. La théorie de l'advocacy coalition framework ou le modèle des coalitions de cause

Paul Sabatier, sociologue américain, dans la lignée des approches cognitives des politiques publiques, explique que la prise de décision en matière de politiques publiques peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause. Cette théorie a été développée pour tenter d'expliquer le changement de l'action publique aux Etats-Unis. Le cadre d'analyse est donc différent du développement d'une ZAC en France. Cependant, son principe de base est que les acteurs, provenant de différentes institutions, sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances et de perception du monde lié à l'action publique et s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyances en une politique publique.

L'ACF (*Advocacy Coalition Framework*, modèle des coalitions de cause) convient tout particulièrement pour comprendre et gérer les problèmes qui impliquent des conflits en termes d'objectifs, des controverses techniques et de multiples acteurs issus de différents niveaux de gouvernement, explique Paul Sabatier. Ce qui fut le cas dans le projet Les Touches. Les acteurs étaient nombreux, aux objectifs différents nous allons le voir, et il y a eu des controverses techniques notamment sur les hypothèses de base des études.

Avec l'ACF, il s'agit de regrouper les individus fonction de l'objet de leur mobilisation et de leur système de croyances. Dans le cadre du projet les Touches, il y a clairement une coalition Rennes Métropole (et Territoires), Pacé, Cora-Foncière de la Giraudais, à la faveur du développement de la ZAC Les Touches, moteur d'un développement économique. Et de l'autre côté l'Etat et le Département se sont tous deux, à un moment donné du projet, opposés à cette coalition. Est-ce que ces deux institutions peuvent constituer une coalition de cause ? Tous deux opposent la fluidité et la sécurité du trafic sur leurs routes au développement du projet de la première coalition. Tous deux pensent qu'ils ont d'autres priorités que de participer au développement d'une ZAC

⁶⁷ Entretien avec Pierrick Massiot, ancien élu à Rennes Métropole et ancien président de Territoires

commerciale intercommunale. Est-ce suffisant pour former une coalition de cause ?

2. Le Département et l'Etat : une histoire commune jusqu'en 2007

Pour comprendre la proximité des services de l'Etat et du Département, il faut revenir à l'histoire de la relation DDE-Département en Ille-et-Vilaine.

La décentralisation a fait du Conseil Général l'autorité compétente sur le réseau de voirie départementale. Concernant l'entretien de cette voirie, les départements peuvent, depuis 1992, choisir de continuer à faire appel aux services de l'Equipement : c'est la mise à disposition, ou bien, constituer leurs propres services en demandant la partition de la DDE. En Ille-et-Vilaine, le Conseil Général, à l'époque mené par un ancien de l'Equipement, a souhaité travailler étroitement avec la DDE et maintenir la mise à disposition⁶⁸. Le service de l'entretien du réseau routier départemental était exercé par les services de l'Equipement (DDE) qui étaient mis à disposition du Département, cela dans un climat de bonne entente. Avec la loi du 13 août 2004, cette possibilité de mise à disposition n'est plus offerte et c'est le Département qui doit gérer, en direct, les missions de gestion et d'entretien de la route. La partition est effective depuis 2007, le Département a depuis ses propres services d'entretien des routes. Il y a eu un transfert important de personnel de la DDE au Département et une réorganisation avec la création de sept agences techniques routières, positionnées dans chaque pays au siège des maisons du Département.

Le Département et les services de l'Etat ont donc des habitudes communes fruit d'un travail en commun. Sans compter que tous les ingénieurs responsables des réseaux routiers aujourd'hui sont des anciens de la DDE. Un ancien de la DDE explique ainsi qu'il y a clairement « *une culture technique quasiment fusionnelle entre les services de l'Etat et le Conseil Général, ce qui n'est pas du tout le cas avec Rennes Métropole* ». De plus, le responsable de l'agence routière de Rennes explique que le Département est pratiquement obligé de suivre les positions de l'Etat, car il y a une interconnexion très forte entre les réseaux viaires de l'Etat et réseaux viaires du Département : s'il y a une modification de l'échangeur sur une route nationale du domaine de l'Etat, le réseau routier départemental est automatiquement impacté. Le Département est donc obligé de prendre en compte les données de l'Etat. Ce qui expliquerait selon lui que le Département ait au départ suivi les recommandations de l'Etat, s'opposant ainsi à Rennes Métropole.

⁶⁸ Reigner H., La DDE et le politique, L'Harmattan, 2002

3. Le Département et l'Etat : une coalition à nuancer

Cependant, cette coalition Etat-Département n'est pas aussi forte que la coalition Rennes Métropole-Pacé. Une coalition, au sens de Paul Sabatier, repose sur des représentations et croyances. Les oppositions de l'Etat et du Département sont différentes et n'ont pas la même intensité. On ne peut donc pas les mettre dans le même panier. Aussi, l'approche de Paul Sabatier, dite cognitive, est principalement basée sur les idées. Bien qu'il ne faille pas opposer idées et intérêts, les intérêts du Département et de l'Etat à s'opposer au projet étaient différents et ont un fort pouvoir explicatif.

L'opposition de l'Etat sera d'abord analysée, puis celle du Département.

II - L'opposition de l'Etat au projet

1. Un Etat régalien, au dessus du projet à ses débuts

La ZAC est créée sur une zone de 83 hectares. Elle est bordée par la route nationale RN12 au sud et la route départementale RD29 au nord de la zone. La problématique de ce secteur, on l'a vu, est qu'il y a des contraintes d'accessibilité importantes du fait de la saturation des infrastructures routières existantes. Les études de circulation ISIS menées ont été financées au départ par Rennes Métropole, reprises ensuite par Territoire. Les services de l'Etat, à cette époque là (depuis les personnes ont changé et de nouvelles politiques ont été mises en place), ne souhaitaient pas impulser et financer ces études. Ils estimaient qu'ils n'avaient pas à être directement porteurs, car il n'y avait pas de modification de la route nationale. Leur position était de contrôler a posteriori que les propositions ne soient pas irrecevables. Une position très régaliennne. D'ailleurs à la DDE on qualifie sa mission comme tel « *Nous on va évaluer l'évaluation, on va apprécier si l'évaluation respecte tous les critères*⁶⁹ »

2. Les négociations autour de l'échangeur sur la RN 12

- une initiative de la DDE aux vues des études de circulation

Tout est parti d'une proposition de la DDE. C'est l'ancien directeur régional de l'Equipement qui a proposé d'étudier l'accessibilité à la zone sur la base du principe d'un nouvel échangeur. Cet échangeur est au départ une hypothèse. Il a été l'objet de courriers et d'échanges. L'Etat, bien qu'il

69 Entretien avec fonctionnaires DDE – SMO.

ne soit pas pilote des études, est associé au projet. Avant cette proposition d'échangeur, les principaux échanges se faisaient à partir de la route départementale RD29. L'idée était alors de rééquilibrer les flux en créant un échangeur décalé. Cet échangeur se substituait à l'échangeur actuel déjà saturé. Tout était alors reporté au nouvel échangeur et l'ancien échangeur supprimé. Cette proposition de la DDE a été au départ validée par tous les acteurs.

Vint alors la question du financement. Or la construction d'un échangeur est compliquée et surtout coûteuse : de l'ordre ici de 10 millions d'euros. Il y a eu un investissement important concernant l'étude technique de la faisabilité et des caractéristiques générales de l'échangeur. Celui-ci répondait largement aux nécessités de l'avenir de la zone, avec même des capacités supplémentaires. Vint ensuite le temps de la recherche des financements. L'élus de Rennes Métropole a proposé aux partenaires du Contrat de Plan Etat-région un financement quadri-partite Etat, région, Département, Rennes Métropole. Pour les grands projets d'aménagement routier, il est en effet possible de faire entrer le financement dans le volet routier du contrat de Plan. Mais cette proposition a reçu un accueil négatif de la part des partenaires du contrat de plan. Il n'y avait pas de solution de rechange. À Rennes Métropole, on explique que personne en dehors de Rennes Métropole ne voulait apporter sa part de financement. La commune avançait qu'elle n'avait pas besoin d'un nouvel échangeur, idem pour le Département. Rennes Métropole était prêt à financer une partie de l'opération mais pas sa totalité. Cela a conduit à l'abandon provisoire de la solution d'un nouvel échangeur. Il n'a pas trouvé ses financeurs dans un délai compatible avec le temps d'un accueil d'Ikea. Compatible, c'est-à-dire un délai qui ne conduise pas Ikea à dire que la ZAC était « plantée ». Les élus de Rennes Métropole, en accord avec ceux de Pacé ont demandé de ranger le dossier de réalisation prévu avec l'échangeur, et de plancher sur un nouveau, cette fois ci sans échangeur, sur la base de ce qu'on pouvait déjà commercialiser avec uniquement des travaux de modernisation sur la route départementale RD29.

- *un intérêt d'abord financier derrière les discussions autour de l'échangeur*

L'argumentation de l'Etat contre sa participation au financement de l'échangeur est simple. Selon eux la création de la ZAC intercommunale est le déclencheur du besoin d'échangeur. Que se passe-t-il si l'Etat finance un échangeur et qu'il n'y a finalement pas de ZAC ? Le travail de l'Etat est de construire des routes nationales, le financement d'aménagements pour des projets très locaux ne relève pas de sa compétence. « *Notre boulot est d'assurer le déplacement de Paris à Brest et pas de desservir toutes les ZAC sur le parcours*⁷⁰ ». Les services de l'Etat se voyaient en associés, car les travaux auraient lieu sur leur domaine, la RN 12, en accompagnateurs du projet à travers l'étude des

⁷⁰ Entretien avec l'ingénieur de la DDE responsable du projet à l'époque

conditions techniques, mais en aucun cas en financeurs du projet.

Derrière cette opposition de principe de l'Etat à financer l'échangeur, il y a un constat simple : l'Etat a moins de moyens. On demande aux services de réduire les dépenses et de se concentrer sur des objectifs prioritaires. Les objectifs prioritaires des services routiers de l'Etat sont les déplacements à grande échelle (ici Paris-Brest). La priorité de l'Etat sur l'agglomération rennaise est « *d'assurer la continuité de la liaison Paris-Brest au niveau de l'agglomération rennaise, dans de bonnes conditions de confort et de sécurité, et ainsi mettre fin aux entrecroisements, sources de perturbations, observés au niveau des échangeurs de la Porte de Villejean et de la Porte de Brest sur la rocade* »⁷¹.

Si Rennes Métropole veut un échangeur sur la RN 12 au niveau de sa ZAC, l'Etat est prêt à autoriser les travaux sur son domaine, mais ne financera pas le projet. Les autres acteurs remettent en cause cette position de l'Etat.

Le financement d'un éventuel échangeur ne fut pas le seul point d'accroche entre l'Etat et Rennes Métropole. Les études de circulation, et avec elles la nécessité ou non d'un nouvel échangeur, ont suscité nombres de débats et discussions.

3. Les études de circulation : l'échec de la médiation des experts

– l'enjeu des études de circulation : éclairer la décision politique

Ikéa avait des ambitions concernant son inauguration : ils avaient annoncé dans la presse locale une ouverture en 2006. Les élus locaux entendent ces ambitions et essaient d'y répondre au mieux. Après, les techniciens questionnent la faisabilité de ces ambitions. La grosse problématique du site est la circulation. Il s'agit d'une problématique très lourde, qui se révélera être un noeud et un frein important au déroulement de l'opération.

Le maire de Pacé insistait dès 2002 sur la nécessité de mener en amont des études de circulation, « *préalable indispensable sur les conditions d'accès et de circulation de cette future zone, qui constitue un enjeu majeur pour le développement du quadrant nord-ouest de l'agglomération*⁷² » explique-t-il. Une étude d'impact a été réalisée, étape obligatoire au montage du dossier de réalisation de la ZAC et en parallèle des études de circulation ont été menées par le

71 Site Internet Direction Régionale de l'Équipement Bretagne, information sur le barreau de Pont Lagot

72 Article Ouest-France, « *Au Conseil de Rennes Métropole qui s'est déroulé jeudi soir* », 20 décembre 2002

cabinet ISIS, spécialisé dans les infrastructures routières. Ces études, présentées par les élus comme une innovation, sont en réalité banales, indispensables à chaque projet important drainant des flux. Sur le bassin rennais, il y a ainsi eu des études de circulation autour du développement de la zone commerciale de Géant à St Grégoire ou encore autour du développement du centre Alma au sud de Rennes. Ce qui est plus original ici, c'est leur durée (trois ans), leur complexité, et leur disparité dans les résultats.

Pour comprendre les enjeux, il faut revenir à la situation de départ, avant l'arrivée d'Ikéo. Le secteur concerné est l'entrée de la commune de Pacé, un secteur névralgique donc. Celui-ci est déjà engorgé aux heures de pointe au niveau du rond-point du Ponant. Il y a en effet à Pacé près de 300 entreprises tous secteurs confondus qui génèrent environ 3000 emplois dont 75 à 80 % n'habitent pas à Pacé tandis que 75 à 80 % des Pacéens travaillent hors de Pacé, ce qui induit un trafic routier important le matin et le soir. Avec l'arrivée d'Ikéo et les nouveaux flux en perspective, l'engorgement risquait d'empirer. C'est problématique pour les Pacéens qui veulent entrer et sortir de leur ville, mais aussi pour les commerçants du site Cora-Opéra⁷³, qui voient les consommateurs se détourner de cette zone, ce qui entraîne une baisse de leur chiffre d'affaire. Une zone commerciale difficilement accessible n'est pas viable à terme économiquement. Une situation de blocage à l'entrée de la ville aurait des conséquences désastreuses. Les infrastructures routières ne pouvaient pas rester en l'état.

Il y avait également un risque de bouchons sur la RD 29 et la RN 12. La RD 29 était déjà très encombrée aux heures de pointe, entraînant des risques quant à la sécurité, risques fortement soulignés par le Département et la DDE.

Cependant les parties prenantes n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les travaux à réaliser pour résoudre la situation. Il est très difficile de prévoir le futur, il y a une incertitude sur les flux automobiles à venir. Il s'agit d'une incertitude structurée, un problème d'ingénieur. Il faut réduire l'incertitude, les élus de Rennes Métropole et de Pacé décident donc de faire appel à des experts pour réaliser des simulations et éclairer la décision politique.

L'idée était aussi, selon les mots de la chargée d'opération à Territoires, « *de faire avancer le schmilblick* », de mettre des billes sur la table, de faire des propositions pour résoudre cette problématique de la circulation et approcher un consensus avec l'Etat et le Conseil Général sur la dose d'infrastructures à réaliser. Rennes Métropole, Pacé et Territoires vont donc présenter des études à l'Etat et au Conseil Général.

73 « Opéra » : nom de la galerie commerciale autour de l'hypermarché Cora

- Le résultat inverse : noyer les discussions, plomber les négociations

Ces études ont duré trois ans. Elles ont été d'une étonnante complexité et constantes dans leurs disparités. Elles ont été contre-productives, avec un résultat inverse à celui attendu. Les acteurs expliquent aujourd'hui que les experts ont produit un discours abscons, qu'eux-mêmes n'arrivaient pas à expliciter. Ce qui se voulait au départ une médiation a véritablement plombé les négociations. Si au départ les aménagements ne faisaient certes pas consensus, il n'y avait toutefois pas un tel niveau de tension. Les résultats disparates, variant d'un mois sur l'autre, n'ont fait qu'aggraver les tensions naissantes. Chacun trouvait dans ces études du grain à moudre pour appuyer sa contestation. Après les études de circulation, plus personne n'était d'accord avec personne. Les conclusions de ces études n'ont pas été analysées de la même manière. Les bases de l'étude : les hypothèses de départ, ont été remises en cause en cours de route. Si les parties prenantes ne sont pas d'accord sur les bases de l'étude, cela ne peut mener qu'à un blocage. Petit florilège entendu concernant ces études de circulation : « pendant six mois, on se rencontrait toutes les semaines pour le projet les Touches », « on s'est noyé nous mêmes », « embourbés », « cafouillage », « on a dû jongler avec des chiffres épouvantables », « des réunions qui duraient des heures et des heures », « les élus ont souffert avec nous », « le mois dernier vous m'avez dit le contraire », « des résultats inverses d'un mois sur l'autre », « ça n'a même plus de sens », « un discours abscons », « j'en ai des cartons de dossiers sur ces études de circulation »...

Les résultats de ces études de circulation auraient dû être compréhensibles par les élus, commanditaires des études. Les experts se sont cependant laissés enfermés dans leurs chiffres et les études se sont réduites à des discussions infinies entre experts et contre-experts.

Il aura fallu trois années d'études coûteuses pour arriver à un consensus très curieux et pas encore abouti comme nous le verrons. Les acteurs sont encore en train de débattre de ces études de circulation, même si le cabinet d'expertise a entre-temps changé.

- La contestation des études de circulation au nom d'un principe de précaution

Pour urbaniser une zone d'activité, il faut avoir une idée des flux futurs qui seront générés par la nouvelle activité créée. Pour cela, les experts utilisent des ratios moyens de génération de trafic. Ce sont les hypothèses servant de bases aux simulations. Il y a trois types de ratios différents selon les caractéristiques de la zone : ratio de flux en zone artisanale, ratio de flux en zone tertiaire (bureaux) et ratio de flux en zone commerciale. La zone commerciale de la ZAC sera principalement tirée par Ikéa. Territoires a donc choisi des hypothèses de départ en cohérence avec

les chiffres donnés par les services de développement d'Ikéo. Les ratios pris en compte pour les zones artisanale et de bureau n'ont pas posé problème aux services de l'Etat. En revanche, les hypothèses de flux pour la zone commerciale ont été contestées par la DDE. L'explication ? À Rennes Métropole, le responsable de l'Aménagement explique que les services de l'Etat utilisent des ratios de trafic qui sont exagérés bien au delà de la réalité. Leurs ratios émanent du Centre d'études techniques de l'Equipement (CETE⁷⁴). Ils sont calculés pour de très grands centres commerciaux, souvent en banlieue parisienne, dans des conditions qui n'ont rien à voir avec celles de Pacé. Le responsable Aménagement explique que ces chiffres ne sont pas en eux-mêmes erronés, mais que d'un site commercial à un autre, les volumes de trafic ramenés au m² de commerces peuvent être très différents. L'Etat a, dit-il, une politique de précaution. Dans le doute, l'Etat demandera de prendre en compte les ratios les plus élevés, pour ne pas avoir de mauvaise surprise à l'arrivée. Toujours selon le responsable Aménagement à Rennes Métropole, eux étaient plus proches de la réalité et ne pouvaient pas se permettre financièrement d'investir plus que nécessaire et n'ont donc pas voulu céder aux exigences de l'Etat. D'où à l'arrivée un blocage. La médiation des experts a échoué. Il s'agissait pourtant au départ d'une question technique. Il y avait cependant en jeu plus qu'une question technique.

- Au-delà du différend technique : des différends culturels

À Rennes Métropole, on explique aussi le blocage par une différence culturelle : ils ne pouvaient pas financièrement investir plus comme le demandait l'Etat, mais ils ne voulaient pas non plus le faire. Rennes Métropole ne voulait pas investir dans des infrastructures qui ne serviraient pas et qui encourageraient l'utilisation de la voiture. Ce n'est pas la politique de Rennes Métropole explique-t-on⁷⁵. Leur objectif était en revanche de créer des infrastructures pour des modes de transport doux, telles les pistes cyclables ou les voies en site propre pour les bus. À cette époque, l'Etat n'était pas sensible à ces arguments. Maintenant Rennes Métropole dit que cela a un peu changé, du fait peut-être du changement du Ministère responsable, qui n'est plus le Ministère de l'Equipement, mais désormais le Ministère du Développement Durable.

Autre différence culturelle, la différence dans la formation et le recrutement des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale. À la DDE, ce sont des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, des ingénieurs du Ministère de l'Equipement, à

74 Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement : services déconcentrés du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, interlocuteur privilégié des DDE et DRE.

75 Entretien avec un technicien de Rennes Métropole (Direction de la Maîtrise d'Ouvrage, service Aménagement Economique)

Rennes Métropole des ingénieurs de la fonction publique territoriale. La formation est différente, la vision du territoire et les objectifs sont différents.

Les méthodes de travail diffèrent également. Les fonctionnaires des collectivités sont habitués à travailler sous l'autorité des élus. Ils avancent leurs argumentaires, leurs avis techniques, les élus tranchent, les élus sont décisionnaires. La décision de l'élu n'est pas contestable. Dans les administrations d'Etat, il n'y a pas de vision de l'élu. Selon certains acteurs, il y a eu de la part de cadres A de la DDE un non respect du politique représentant l'élu du peuple. Pour eux, l'élu était un partenaire comme un autre. Les fonctionnaires de la DDE n'ont peut-être pas encore perçu le poids de l'élu local dans l'action publique aujourd'hui. Mais ce qui est intéressant, c'est qu'eux avancent une toute autre légitimité : « *Les fonctionnaires de l'Etat représentent aussi l'intérêt général de la nation, et leur échelle d'analyse dépasse la seule échelle des périmètres institutionnels locaux. Il ne faut pas mettre les élus locaux en seuls détenteurs d'une légitimité. Celle de l'Etat s'inscrit dans le temps (pas d'élections) et dans l'espace (tout le territoire)*⁷⁶ ». Chacun est convaincu d'avoir la légitimité pour soi.

Il y avait un différend technique doublé de différends culturels entre l'Etat et Rennes Métropole. C'est une des explications à l'échec des experts à trouver un terrain d'entente entre les parties. Mais il y a d'autres explications au blocage.

4. Une incompréhension au départ menant à un dialogue de sourds

- la restructuration des services déconcentrés de l'Etat à l'origine des difficultés ?

Aux débuts du projet, derrière « services de l'Etat » il n'y a que la DDE. Au fil des restructurations, c'est plus compliqué. Les compétences de la DDE se sont vues fortement réduites de par la décentralisation et les restructurations des services déconcentrés de l'Etat.

Les missions essentielles de l'Etat (contrôle de légalité, aménagement du territoire) ne représentent plus beaucoup face aux nouvelles données de la décentralisation et le poids des collectivités aujourd'hui. Les grandes villes, développant leur propre expertise (agence d'urbanisme telle l'AUDIAR, SEM comme Territoires) sont devenues des pièces structurantes de toute action publique. La progression de l'intercommunalité pose de vraies questions à l'organisation territoriale de l'Etat et de ses services déconcentrés.

76 Réponse à une question posée par mail à un ingénieur de la DDE

De nombreuses routes nationales, anciennement de la compétence de la DDE, ont été cédées au Département. L'Etat a donné les routes et, dans le cadre de la partition, les personnels qui allaient avec, le parc, le matériel. Si le Département a vu son périmètre d'action nettement augmenté, la DDE elle a vu son périmètre se réduire à peau de chagrin. L'Etat, avec beaucoup moins de routes sous sa compétence, a dû se réorganiser, à une échelle géographique plus grande. Le restant des routes nationales de la compétence de l'Etat a ainsi été confié aux Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et aux nouvelles Directions interdépartementales des Routes (DiR), au nombre de onze à l'échelle nationale. Les DRE exercent la maîtrise d'ouvrage des nouveaux projets sur le réseau routier national⁷⁷. Les DiR sont compétentes en matière d'exploitation et d'entretien du réseau national ainsi que d'ingénierie routière. Les DDE conservent leurs compétences pour les autres missions, notamment une compétence générale en sécurité routière, réduisant leur rôle à la coordination et au conseil auprès du préfet de département. Un rôle qui a évolué, avec une focalisation sur l'aspect réglementaire : veiller à l'application des règles sur tous les domaines (sécurité, gabarit des voiries...). L'influence de la DDE est bien moindre et elle a un peu de mal à se réadapter à ses nouvelles fonctions.

Avec les diverses restructurations, les personnes responsables du projet changent, ne se ressemblent pas, les dossiers se perdent parfois. Le projet Rive Ouest a subi ces restructurations. Il a fallu parfois repartir pratiquement de zéro. Ceci explique pourquoi les élus disent avoir parfois dû « griller » la DDE, en passant directement à la Préfecture :

« À l'Etat, il y a un éparpillement des services. Ce n'était jamais les mêmes personnes. On a quelque fois dû passer outre la DDE, on continuait notre chemin. Heureusement que les politiques des collectivités territoriales ne se calent pas sur le rythme des décisions de l'Etat. Ils sont démunis dans pas mal de domaines, on ne peut pas se permettre de les attendre. On est cependant quelque fois obligés de prendre acte de la position des services de l'Etat. Dans ce cas là, le président de Rennes Métropole intervient directement auprès du préfet : il faut régler le problème, et pas dans six mois. Cela s'est produit très très souvent. On a réglé de nombreux problèmes comme ça.⁷⁸ ».

Aujourd'hui encore, le maire de Pacé explique ne pas savoir à quel interlocuteur s'adresser. Cela ne risque pas de s'arranger. Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), l'organisation de l'Etat est complètement transformée, ce qui implique une nouvelle restructuration des services. Il y aura une phase intermédiaire avec la création en janvier 2010 de la

⁷⁷ Notamment à travers le SMO, Service de Maîtrise d'Ouvrage, en charge de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau routier national en Bretagne

⁷⁸ Entretien avec P. Massiot, en charge de l'Aménagement à Rennes Métropole, ancien président de Territoires

DDEA, fusion de la DDE et de la DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de la forêt) d'Ille et Vilaine. Les DDE seront par la suite fusionnées avec les Directions de l'agriculture ainsi que quelques services de la Préfecture dans la DDT, Direction Départementale des Territoires, structure voulue comme définitive. Les DDE refondues dans un nouveau service n'auront plus les mêmes missions. Autant dire que les relations ne vont pas se simplifier dans le cadre du projet Rive Ouest.

Cependant, certains avancent que ce n'est pas la raison principale du blocage. Au-delà d'un problème de structuration des services de l'Etat, il semble qu'il y ait eu un problème plus profond avec la DDE.

- *le braquage de la DDE : incompréhension, « trahison » ?*

Le modèle des coalitions de cause (ACF, Paul Sabatier) incorpore des éléments de psychologie sociale et cognitive, comme l'idée selon laquelle les croyances préexistantes conditionnent fortement nos perceptions alors que les acteurs ont tendance à effacer l'information inconsistante avec les croyances préexistantes. Cela signifie que les acteurs de différentes coalitions peuvent interpréter une même réalité d'une manière très différente et ainsi accroître leur suspicion vis-à-vis des opposants.

Dans le cadre de l'opposition Rennes Métropole / DDE, il semble qu'il y ait eu ce que Paul Sabatier appelle « un dialogue de sourds ». Les membres des coalitions acceptent facilement les arguments qui collent avec leur système de croyances et font tout pour décrédibiliser les informations qui sont en conflit avec leur perception du problème. Cela peut expliquer le refus des résultats des études de circulation par la DDE, contestant les hypothèses de base et l'interprétation des experts. À Rennes Métropole, certains l'ont interprété comme de la mauvaise volonté de la part des fonctionnaires de la DDE, voyant dans le départ de ces personnes le déblocage au projet. Pour certains, le comportement de ces fonctionnaires s'explique par une sortie de rôle insistant sur le fait que le rôle d'un élu est de débattre sur des opportunités et le rôle d'un fonctionnaire est de trouver des solutions aux problèmes techniques rencontrés et qu'il ne doit pas y avoir de confusion sur ces rôles. Leur manière d'agir a été analysée de manière négative : « *Ils apportaient continuellement des réponses négatives sans jamais faire de contre proposition en face*⁷⁹ ». Selon Rennes Métropole et Pacé, la DDE est même allée jusqu'à avancer des affirmations fausses, prétendant qu'il y avait des remontées de circulation (bouchons) sur la RN 12 avant l'implantation d'Ikéo. Ce que de nombreux

79 Entretien avec le maire de Pacé

autres acteurs réfutent.

L'explication est différente du côté de la DDE, et l'on se demande parfois si les acteurs ont participé aux mêmes négociations. Eux expliquent leur raidissement (qu'ils reconnaissent) par le sentiment d'avoir été trahis par Rennes Métropole. Il y avait eu selon eux un accord en 2004 entre tous les acteurs sur des hypothèses de départ et sur la réalisation d'une infrastructure par Rennes Métropole, accord qui aurait été remis en cause unilatéralement par Rennes Métropole en octobre 2005. Selon eux toujours, Rennes Métropole aurait demandé au bureau d'étude de modifier les hypothèses de génération de trafic de façon à ce que le projet soit viable sans avoir à financer l'infrastructure prévue au départ. Les hypothèses auraient donc été fortement revues à la baisse sous la pression de Rennes Métropole. À partir de là, se sentant trahis par ce changement des règles en cours de route, ils n'ont pas voulu revenir d'un iota sur leurs hypothèses initiales, le climat ne permettant pas, selon eux, de parvenir à un consensus sur des hypothèses autres que celles garantissant le principe de précaution. Dans un contexte récent (2008-2009) plus serein, des débats techniques plus apaisés ont permis aux acteurs de s'accorder sur des hypothèses revues à la baisse.

Les autres acteurs (Pacé, Territoires) contestent cette version. Selon eux, l'Etat avait au départ les fonds pour réaliser un échangeur, mais ces fonds n'ont, au cours du projet, plus été disponibles. Selon eux toujours, il y aurait bien eu un accord au départ sur les hypothèses de l'étude de circulation entre la DDE et Rennes Métropole, basées sur les ratios du CETE. Cependant, les résultats de cette première étude de circulation étant vraiment catastrophiques, Rennes Métropole aurait alors communiqué ces résultats aux responsables d'Ikéo. Ceux-ci ont expliqué que les ratios pris en compte dans le cahier des charges de l'étude étaient faux, beaucoup trop exagérés par rapport à ce qu'ils connaissent dans les autres magasins Ikéo de France. Ils ont alors fourni leurs propres chiffres, issus de leurs propres études. Rennes Métropole a réalisé une seconde étude à partir de ces nouveaux ratios et s'est présentée devant le préfet avec les deux études aux résultats complètement différents. Là se trouverait l'origine du sentiment de trahison de la DDE : ils pensaient être d'accord sur les bases avec Rennes Métropole, mais non, et la conséquence : le raidissement de la position de la DDE.

Des vécus très différents donc. Ce que l'on peut en retenir, à défaut de trancher qui a tort ou qui a raison, c'est qu'il y a eu dans cette opération beaucoup de non-dits. La règle de départ n'était sans doute pas claire. Il a clairement manqué une décision politique. Les acteurs se sont noyés dans la technicité des études de circulation, oubliant que les études étaient au service d'une décision

politique. Les acteurs disent aujourd'hui avoir appris de leurs erreurs, et ont décidé d'opérer différemment pour la suite.

III - L'opposition du Département : conflit sur l'usage des routes et intérêt financier

Le Département, à la différence de l'Etat, a participé financièrement dès le début aux études de circulation en tant que membre du comité de pilotage des études. Il n'avait pas vraiment le choix, la nouvelle ZAC se branchant directement sur la RD29. Mais les discussions ont été houleuses, explique l'élu à l'Aménagement de Rennes Métropole et les accords obtenus « *de haute lutte* »⁸⁰. Dans un article du Ouest-France en date du 18 juin 2005, sont évoquées des rumeurs « *faisant état d'une préférence du Conseil Général pour la zone de Cap Malo située à la Mézière* ». Mais dans le même article, Pierre Morin, directeur de cabinet de Jean-Louis Tourenne, président du Conseil Général, « *dément catégoriquement ces bruits prétendant qu'on freinerait des quatre fers sur cette implantation. Il n'y a ni barrage, ni frein ! Il n'y a absolument rien de changé sur ce dossier : le conseil général a pris acte de la décision d'Ikea de s'installer à Pacé et respecte parfaitement ce choix qui ne nous dérange pas* ». Pierre Morin continue cependant, « *s'il y aura effectivement une participation du conseil général, on appliquera le même principe que partout ailleurs. La politique du conseil général est la même pour Rennes Métropole que pour Saint-Malo ou Fougères.* » Pas question de mettre davantage d'argent sur ce projet plutôt qu'un autre. Les rumeurs avaient-elles un fondement, que s'est-il passé ?

1. Un intérêt financier à s'opposer au projet

Avec la décentralisation, le Département s'est vu délivrer de nouvelles compétences, sans voir ses crédits augmenter en conséquence. Limité par son budget, l'heure est, comme dans la plupart des collectivités locales, aux économies. C'est pourquoi le Département va dans un premier temps peser de tout son poids en faveur de la solution de l'échangeur sur la RN 12. Cette solution lui éviterait de coûteux travaux sur la RD 29.

Cependant la solution de l'échangeur est remise au placard, faute de financement. Des travaux importants sur la RD 29 deviennent nécessaires. Le Conseil Général ne veut pas au départ participer au financement de ces travaux. Selon lui, ce n'est pas lui qui crée le trafic supplémentaire, ce trafic est créé par la nouvelle ZAC, ce n'est donc pas à lui de financer le trafic induit (même argumentaire que l'Etat). Il comptait au départ seulement autoriser les travaux sur son domaine. Le directeur de l'agence routière de Rennes explique ainsi la vision du Conseil Général : « *C'est au*

⁸⁰ Entretien avec P. Massiot, élu Rennes Métropole, ancien président de Territoires

maître d'ouvrage, le pilote de l'opération, de réaliser les infrastructures induites par ses aménagements. Le Département n'est jamais demandeur, ce n'est pas sa fonction, ce ne sont pas ses compétences. Ce sont les collectivités qui maîtrisent leur urbanisme, autant commercial que l'habitat. Ce n'est pas la compétence du Département. C'est à Rennes Métropole de gérer l'augmentation du trafic dûe à sa nouvelle ZAC ».

De plus, le président du Conseil Général de l'époque, Jean-Louis Tourenne, fait valoir que pour l'aménagement de la zone commerciale Cap Malo sur le territoire de la commune de la Mézière, la communauté de communes du Val d'Ille avait intégralement financé l'échangeur. Le Conseil Général n'avait pas participé au financement de la bretelle de sortie. De même, pour la ZAC Pluvignon sur la commune de Betton, la bretelle de sortie a été financée par le groupe Auchan, aménageur de la ZAC.

En résumé, la position du Conseil Général était donc au début des négociations : « cela ne nous dérange pas que vous fassiez votre ZAC, mais vous financez, sans nous ».

2. Rennes Métropole et le Département : une vision différente du territoire

La vision du territoire du Département et ses orientations d'aménagement, notamment mis par écrit dans le cinquième programme de modernisation des routes départementales, s'opposent aux objectifs d'aménagement de Rennes Métropole. Ces conflits existent au niveau départemental, mais se sont également déclinés sur le projet Rive Ouest au moment des études sur l'accessibilité à la ZAC et son financement. Les échelles d'action de ces deux collectivités territoriales se croisent et mènent à des conflits d'usage.

- Des conflits à l'échelle du Département

L'objectif du Département est de faire de grandes radiales depuis les extrémités du département jusque la ville centre pour évacuer le trafic routier. Le but est d'irriguer le territoire par de « grands tuyaux ». Ils raisonnent à l'échelle du département. L'objectif de Rennes Métropole est lui d'irriguer l'agglomération et non plus le département dans son ensemble.

Rennes Métropole met l'accent sur les transports doux, le Département lui sur l'accessibilité rapide de toutes les zones du département à un grand axe et à la ville centre. Il n'est pas de la compétence du département d'aménager les pistes cyclables ou les trottoirs. Le Département

autorise donc l'aménagement de trottoirs ou pistes cyclables à condition que la collectivité demandeuse prenne en charge l'entretien, l'éclairage, l'aménagement paysager et le fonctionnement de ces dispositifs. Cependant, ces aménagements sont parfois incompatibles avec la volonté de rapidité des « grands tuyaux » que devraient être les routes départementales selon la vision du Département. Ainsi, comme l'explique le directeur de l'agence routière départementale de Rennes (Conseil Général), le Département et l'agglomération se retrouvent souvent avec des objectifs antinomiques :

« On a des données différentes, des objectifs différents. L'objectif du Département est d'irriguer le territoire, d'amener le plus vite possible et le plus en sécurité possible la desserte de tout son territoire. Il s'agit de supprimer les zones blanches, les zones à plus de cinq minutes d'un grand axe, de ramener un maximum de population sur un grand axe, de faciliter ainsi les liaisons domicile-travail. C'est la politique votée par le Département. On arrive alors à une problématique pratiquement contraire, antinomique à celle de Rennes Métropole. La particularité de Rennes est que la ville est au centre du département. Il faut donc de grandes radiales pour irriguer l'ensemble du territoire. N'importe quel point du département doit être à cinq minutes d'un grand axe. Le Département construit donc de « grand tuyaux » : Rennes-Redon, Rennes-Angers... La métropole, elle, construit des Zones d'activités (ZAC) partout, densifie son habitat, densifie donc le trafic routier. C'est le problème dans la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande. Le Département investit beaucoup pour gagner 20 minutes de temps de transport et dans le même temps St-Jacques se développe et construit des giratoires partout. Le Département lui ne peut plus fluidifier son trafic. Autre souci avec les liaisons douces. L'idée de Rennes Métropole est d'utiliser les routes départementales. Mais ce n'est pas compatible avec les intérêts du Département. Là encore on est en conflit. On leur interdit de faire des pistes cyclables sur nos grandes routes. La solution proposée par le Département est de créer des liaisons en site propre, à côté. C'est une situation de confort pour Rennes Métropole si on utilise les routes départementales : cela ne leur coûte rien. C'est la même chose avec les transports en bus. Rennes Métropole crée des ZAC mais aussi des bureaux, le cas de Ker Lann à Bruz, cas de Chantepie, de Cesson. Ils ont mis des belles zones, il veulent des réseaux de bus et pour cela mettre des arrêts de bus sur nos routes départementales. Nous on refuse. On est en antinomie. On veut de la fluidité sur nos grands tuyaux. On est dans des conflits d'usage de la voirie. J'image, mais Rennes Métropole dans son coin a décidé de l'implantation de zones sans penser aux dessertes. Cela pose un gros problème à court terme par exemple à la Courrouze : des milliers d'emplois, mais les gens, ils sortiront par où ? On crée des bureaux intra-rocade, c'est une ineptie, les gens viennent de l'extérieur... Voilà le conflit qu'on a, un conflit d'usage. C'est pile dans le rapport Ballardur, sur le croisement et l'empilement des

*compétences. Tout le monde s'occupe de tout.*⁸¹ »

Sans compter que l'intercommunalité est très forte en Ille-et-Vilaine. Une extension de l'influence de l'agglomération rennaise n'est pas souhaitable pour le Département, cela diminuerait sa sphère d'influence. Il y a comme une sourde rivalité entre le Conseil Général et l'agglomération.

- conflit à l'échelle du projet Rive Ouest

Au niveau du projet Rive Ouest, les négociations avec le Département ont eu lieu principalement sur deux points : le rond-point du Ponant et le rond-point de la Planche Fagline. Ces deux giratoires sont situés sur la RD 29, l'axe Vezin-Pacé-Montgermont, qui correspond à une portion de la deuxième ceinture rennaise. L'enjeu principal du Conseil Général est le même qu'au niveau départemental : la fluidité et la sécurité de la circulation sur la RD 29. L'ouverture d'une zone d'activité, avec de nouveaux commerces et entreprises, va avoir pour conséquence une augmentation du trafic, et comme l'explique le directeur de l'agence routière de Rennes, « *ils n'avaient pas besoin de cela sur la deuxième ceinture rennaise déjà bien encombrée* ». Selon eux, Rennes Métropole et Pacé raisonnent à court terme et le Département et l'Etat à plus long terme. « *En terme d'usage, de développement économique, il est toujours préférable de travailler sur le long terme. L'idéal est d'avoir une visibilité à terme sur l'ensemble de la zone du trafic induit. Là ce ne fut pas le cas avec Ikéa qui arrivait, il fallait absolument ouvrir. Il est alors logique que le Département ait pris position du côté de l'Etat*⁸² ».

Pacé et Rennes Métropole ont besoin que la ZAC et l'entrée de la ville soient irriguées. Il faut pour cela des ramifications à partir de la RD 29. Ils sont dans une logique de voie urbaine, à vitesse réduite. L'objectif du Conseil Général est d'avoir un trafic fluide sur sa RD 29, de relier un point à un autre (image du « tube », amener ses usagers de la RD 29 le plus rapidement d'un point A à un point B, qui n'inclut pas Pacé), sans s'encombrer de multiples ramifications. Leur objectif est de minimiser les entrées et sorties sur la RD 29. Cet objectif devient difficile à tenir dans le cas de l'implantation d'Ikéa dans l'entrée de la ville de Pacé. Elle ne veut pas que son urbanisation soit coupée. Pacé veut un giratoire. Le Département considère qu'un giratoire ralentit la vitesse de la route.

Le Département ne voulait pas participer au financement des aménagements, même si ceux-ci étaient réalisés sur son domaine routier, et ne voulaient pas non plus voir sa RD 29 réduite à une

81 Entretien avec le responsable de l'agence routière départementale de Rennes (Conseil Général)

82 Entretien avec le responsable de l'agence routière départementale de Rennes (Conseil Général)

voie urbaine avec une vitesse limitée. D'où les discussions qualifiées de houleuses.

IV - La résolution partielle des conflits

En dépit des conflits, il a bien fallu trouver une solution, et comme l'explique le directeur de l'agence routière de Rennes : « *On se rencontre tout le temps, on est obligé de s'entendre* ». À ma question si une opposition du Conseil Général à la signature de la convention d'aménagement entre Rennes Métropole et le Département était possible, il m'a répondu : « *Je ne pense pas qu'on puisse aboutir à un cas de figure où le Conseil Général bloque. On est dans un rapport de forces certes, mais à un moment donné, il faut aboutir à un consensus. Le Département, comme les communes, est intéressé par le développement de l'activité, qui signifie moins de chômage, plus impôts. Les débats sont plus ou moins longs, plus ou moins âpres. C'est la logique des choses. Mais une opposition n'est pas envisageable.* » Et c'est ce qui s'est finalement passé. Le conflit avec le Département a été résolu.

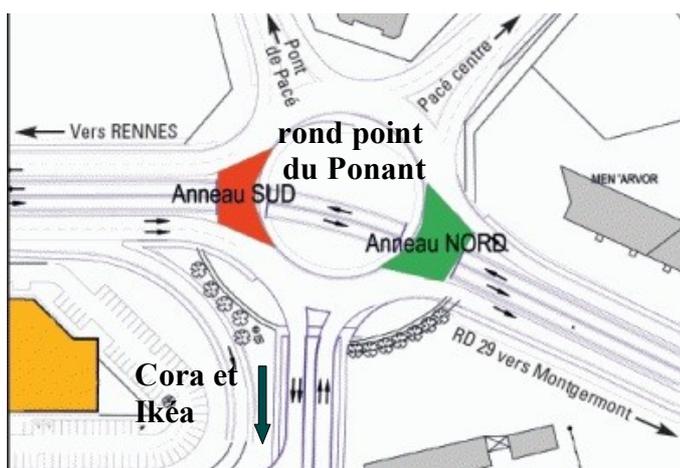
1. Un conflit résolu avec le Département

- *nouveaux aménagements routiers*

Les préoccupations du Département quant au devenir de la deuxième ceinture rennaise ont été prises en compte. Une trémie a été créée sous le rond-point du Ponant. C'est un passage sous-terrain permettant aux usagers venant de Montgermont et qui souhaitent aller à Rennes, sans passer par la case Pacé, de ne pas être ralentis. « L'effet tube » qui n'est pas interrompu. Les usagers de la RD29 peuvent aller d'un point à un autre quelque que soit l'engorgement du rond-point du Ponant. Le maître d'ouvrage opérationnel est Territoires, mais l'ouvrage sera par la suite rétrocédé au Conseil Général.

Ont également été réalisés des aménagements sur la RD29, le doublement des bretelles du giratoire du Ponant, l'élargissement de l'anneau de ce giratoire est également prévu.

Les travaux ont commencé en mars 2007 et la trémie a été ouverte le 30 octobre 2008, cinq jours avant l'inauguration d'Ikéo.



- accord de participation financière du Département

Face à l'opposition première du Conseil Général à s'investir financièrement dans le projet, les élus ont argumenté qu'il y avait déjà des problèmes de circulation sur la RD 29 avant même l'arrivée d'Ikéo. Aux heures de pointes, le rond point du Ponant était saturé, avec de longues files d'attente. La sécurité de la RD 29 étant de sa responsabilité, le Conseil Général devait donc participer. Face aux craintes du Conseil Général de voir sa deuxième ceinture s'engorger, entraînant des problèmes de sécurité, des solutions vont être envisagées et un accord finalement trouvé.

Il y aura donc finalement une participation financière du Département, à hauteur de 30% du financement de la trémie du rond point du Ponant soit environ un million d'euros et de la réalisation du nouveau giratoire de la Planche Fagline sur la RD29 (deuxième sortie de la ZAC)⁸³. Pour le rond-point du Ponant, il a été reconnu qu'il y avait un accroissement constant du trafic à cause du délestage de la rocade de Rennes (première ceinture) sur la deuxième ceinture, que le rond-point était déjà saturé, avant même l'arrivée d'Ikéo et que des aménagements étaient donc nécessaires. Le Département participera à la réalisation des aménagements routiers, à la hauteur des enjeux liés au trafic départemental. Pour le rond-point de la Planche Fagline, la participation du Département entre dans la politique de suppression des accès directs aux routes départementales pour fluidifier le trafic : suppression des carrefours pour y mettre à la place des giratoires.

Le restant du financement des travaux a été pris en charge par Territoires, à travers un fond de concours⁸⁴, dans le cadre de la réalisation de la ZAC. Le montant a été validé par l'ensemble du tour de table et cela a été conventionné. Des conventions d'autorisation ont été signées, autorisant l'opérateur, la SEM Territoires, à réaliser des travaux sur le domaine public départemental. Il s'agit d'accords techniques. Cette convention, ou contrat, gère plusieurs aspects : l'autorisation de réalisation des travaux sur le domaine public départemental tout d'abord, et la gestion ultérieure de cet ouvrage. Dans le cas des aménagements routiers d'accessibilité à la ZAC Rive Ouest, la trémie (passage souterrain) est réalisée sur le domaine départemental, il a donc fallu une convention de gestion et d'entretien. On met sur le papier qui est responsable de l'éclairage, des espaces verts...

*- le bilan financier de la participation quadripartite Rennes Métropole – Pacé – Cora –
Département aux aménagements routiers*

83 Le Département a financé les études et réalisé les travaux du giratoire, Territoires a versé une participation.

84Le « fonds de concours » est une participation versée par une collectivité ou un établissement public local à un organisme assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement, sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de cette opération.

Au final, on arrive à un co-financement que Rennes Métropole a considéré comme acceptable par rapport au lancement de l'opération. La ville de Pacé participe financièrement pour un peu moins d'un million d'euros aux aménagements routiers (2,2 millions au total avec la prise en charge du renforcement de la station d'épuration et la participation au financement des travaux d'eaux usées internes à la Zac), Cora-Foncière de la Giraudais pour 689 000 euros et le Département lui aussi pour 961 000 euros.

Rennes Métropole	5 191 000 €
Conseil Général	961 000 €
Cora-Foncière de la G	689 000 €
Pacé	786 000 €

Financement des aménagements routiers

Ce financement est annoncé comme quadripartite car ces quatre acteurs se sont engagés, à travers des délibérations (Rennes Métropole, CG, Pacé) ou une convention (Cora-Foncière de la Giraudais). Il faut toutefois savoir qu'Ikéo a participé indirectement au financement de ces aménagements à travers l'achat de leur terrain. La SEM Territoires a largement augmenté le prix du foncier par rapport à la moyenne rennaise, du fait justement des aménagements routiers nécessaires. Ikéo France a payé 90€ du m² au lieu d'une moyenne rennaise de 75-80€. Au vu de la surface achetée, cette participation n'est pas du tout négligeable.

Les négociations avec le groupe privé Cora-Foncière de la Giraudais ont duré trois années et ont été fastidieuses. Il était dans leur intérêt économique d'avoir une meilleure accessibilité à leur zone commerciale, mais chaque point a été âprement négocié.

Pour la ville de Pacé, le principe d'un accord sur le financement a été raisonné en des termes originaux par rapport au code de l'urbanisme. L'esprit du code de l'urbanisme est basé sur le principe du fait générateur et le principe de généralité. Le principe du fait générateur dit que le financement d'un équipement doit être réalisé par ceux auxquels il bénéficie. On ne peut pas mettre à la charge de l'acquéreur des équipements qui ne lui seraient pas nécessaires. Le principe de proportionnalité est assez simple à comprendre. Entre collectivités, on recherche le principe de causalité dans le raisonnement sur les financements. Si la capacité d'un carrefour est augmentée de 100 voitures, que 20 voitures vont à Pacé, 40 voitures vont sur la route départementale et 40 à Ikéo, alors Pacé paye 20%, le Département paye 40% et l'aménageur Territoires les 40% restant. Dans le cas de la ZAC de Pacé, la discussion entre la commune de Pacé et Rennes Métropole a porté sur un partenariat sur les profits (au sens économique) qui résulteront du développement de la zone,

schématiquement : « investissons en proportion de l'avantage que nous en retirerons l'un comme l'autre⁸⁵ ». L'agence d'urbanisme de Rennes AUDIAR a réalisé une étude sur les recettes fiscales respectives attendues par les deux collectivités. Le résultat donnait schématiquement 80% des profits pour Rennes Métropole (taxe professionnelle) et 20% des profits pour Pacé (taxe foncière sur le foncier bâti). Rennes Métropole et Pacé s'attendaient à un déficit, lié au coût des infrastructures externes. Ils ont enlevé du budget total la part qu'apportaient le Département et Cora-Foncière de la Giraudais et se sont répartis la somme restante, sur la base 80 / 20. Cette solution a été possible, car il y avait un accord politique fort entre les élus de Pacé et de Rennes Métropole. Possible également car la commune de Pacé est relativement importante, la plus grande commune de l'agglomération en terme de surface, et la cinquième en terme d'habitants, après la ville de Rennes. Elle pouvait supporter une participation financière étalée dans le temps (2,2 millions d'euros au total). Cela n'aurait pas été possible avec une petite commune.

Par l'ampleur du coût des infrastructures extérieures, l'opération Les Touches n'était pas un cas de figure habituel. Comme l'explique un fonctionnaire de Rennes Métropole, responsable de l'aménagement : *« Il a fallu développer des partenariats, aller chercher chaque euro avec détermination. Il fallait tous s'unir pour faire réussir le projet. Cela ne pouvait reposer que sur un projet politique partagé compte tenu des handicaps en terme d'infrastructures⁸⁶ »*.

2. Un conflit en suspens avec les services de l'Etat

Si le conflit a pu être résolu avec le Département, ce ne fut pas le cas avec les services de l'Etat. L'Etat n'a d'ailleurs pas participé financièrement. Tant à Rennes Métropole qu'à Pacé, on explique que les services de l'Etat disaient toujours non, sans proposer de solution alternative. Leur attitude a été qualifiée de négative et les relations tendues.

À un moment donné, les élus locaux ont du faire appel au préfet pour trancher le conflit.

85 Explication d'un technicien Rennes Métropole (service Aménagement Economique)

86 Idem

Troisième partie : Le déblocage du projet et le rôle central du préfet

Le préfet est le représentant de l'Etat dans le Département, défenseur des intérêts nationaux (I). Cependant, en prise aux intérêts locaux (II), le préfet se retrouve pilote des négociations et sera celui qui va débloquer le conflit avec la proposition d'un découpage par étape du projet (III).

I – Un préfet défenseur des intérêts de l'Etat sous-entendu de l'intérêt général

Le préfet est le dépositaire de l'autorité de l'État dans le Département. Depuis sa création en 1800 par Napoléon, le préfet a toujours symbolisé la présence et la continuité de l'État dans le Département. Le préfet possède des pouvoirs nombreux car l'État lui délègue de droit son autorité. Ses missions sont définies par l'article 72 de la Constitution : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Son rôle et ses pouvoirs ont évolué au fil des années. Jusqu'en 1982, les préfets remplissaient une double mission à la tête du département : ils représentaient l'État et détenaient le pouvoir exécutif. Les décrets du 10 mai 1982 de la loi de décentralisation lui ont fait perdre le pouvoir d'exécutif du département au profit des Conseils généraux et ont placé sous son autorité les services déconcentrés de l'État. Leurs attributions ont alors été redéfinies par la loi du 6 février 1992 et plus récemment par le décret du 29 avril 2004. Son pouvoir a donc diminué au profit des élus locaux. Cependant, il reste l'un des rouages clés de l'administration française.

Dans l'esprit, le préfet est le garant et gardien de l'intérêt général au sens où l'entend Rousseau, pour qui l'intérêt mutuel doit se confondre avec l'intérêt général : « *Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons encore chaque membre comme partie indivisible du tout*⁸⁷ ». Il est censé prévenir les dérives des intérêts particuliers. Mais de quelles ressources dispose-t-il ? Le préfet contrôle la légalité des actes des collectivités locales et il est le garant de l'ordre public et de la sécurité des concitoyens.

87 Rousseau, Le Contrat Social, p 62

1. Contrôle de la légalité de l'opération par la Préfecture

Le préfet vérifie l'application des lois et réglementations, le respect des procédures. Il exerçait auparavant un contrôle a priori sur les actes des collectivités. Le préfet pouvait annuler lui-même les actes des collectivités locales. Mais depuis la loi du 2 mars 1982, ce contrôle a priori a été supprimé, au profit d'une tutelle a posteriori. Le juge administratif est saisi pour prononcer l'annulation des actes que le représentant de l'Etat estime illégaux. Dans la pratique, le juge est peu saisi. Le plupart des irrégularités sont commises par ignorance des lois. La préfecture fait alors part de ses observations à l'élu concerné pour que ce dernier rectifie son erreur.

Dans le cadre du projet Rive Ouest, le préfet contrôle les délibérations du Conseil municipal de Pacé et du Conseil de Rennes Métropole. Il a donc validé a posteriori la création de la ZAC et la modification du PLU de la commune de Pacé.

2. Un Préfet responsable de l'ordre public et de la sécurité des concitoyens

Le préfet a la charge d'assurer la sécurité de ses concitoyens : sécurité publique, civile et routière. Il traite notamment les situations d'urgence, en établissant des plans de protection des populations contre les catastrophes naturelles et les risques technologiques. Il détient des pouvoirs de police qui font de lui une « autorité de police administrative ».

Dans le cas du projet Rive Ouest, si l'engorgement de la RN12 devenait trop important après l'implantation d'Ikéa, et que cela avait pour conséquence de créer des kilomètres de bouchons chaque jour, cela ne serait pas conforme à l'ordre public. Cela entraînerait du mécontentement de la part des citoyens et surtout un risque d'accident, à l'opposé des objectifs de circulation en toute sécurité. Le préfet doit éviter les dérives qui pourraient être réalisées sur la base d'études aux hypothèses fausses, au nom du développement économique de la zone. Il est le porte-parole des intérêts de l'Etat. Or les services de l'Etat ont un avis négatif sur les aménagements proposés, le préfet devient donc le porte-parole de l'opposition au projet, proche de la notion de médiateur au sens de Muller.

Le chargé d'opération auprès du préfet explique en ce sens pourquoi le préfet est « *un peu obligé de suivre l'avis de ses services* » : « *Prenons l'exemple du préfet qui prend par arrêté préfectoral une décision contraire aux avis émis par son service technique. Imaginons qu'un jour il y ait une remontée de circulation sur la RN12, créant un accident mortel. Le préfet serait alors assigné devant les tribunaux. Le dossier Les Touches serait épluché, notamment les documents*

d'étude, et le Tribunal conclurait qu'en dépit des avis négatifs émis par ses services, pointant un problème de sécurité, le préfet n'a pas pris les mesures en conséquence et a autorisé l'aménagement. Sa décision serait considérée comme une erreur manifeste d'appréciation grave⁸⁸ ».

Cependant, le préfet ne peut pas se cantonner dans son rôle de porte-parole des idées des services de l'Etat. S'il est, de par sa fonction, proche du médiateur au sens de Muller, il est aussi, et peut-être surtout un *policy broker* au sens de Paul Sabatier, ayant pour objectif de trouver un compromis acceptable par les différentes parties prenantes. Son rôle est double dans le projet Rive Ouest, double car la frontière entre intérêts locaux, assimilés à des intérêts particuliers, et intérêt général est mince. Sans compter que le préfet est de plus en plus dépendant des élus locaux.

II - Un préfet en prise aux intérêts locaux

1. Intérêt général vs. Intérêts locaux : une frontière poreuse

Où s'arrête l'intérêt général et où commence l'intérêt local ? Quelle est la définition de l'intérêt général ? Est-ce l'intérêt national ? Peut-on dire que les services de l'Etat défendent l'intérêt de la Nation en s'opposant au projet ? Ne défendent-ils pas finalement dans ce projet un intérêt particulier eux aussi ? Et les élus locaux ne défendent-ils pas dans un certain sens des intérêts qui pourraient bénéficier à tous ? Les élus locaux avancent comme arguments les emplois créés, le développement économique de Rennes Métropole et la réponse à une demande sociale des habitants. Cela représente également plus d'impôts pour mener à bien les projets de Rennes Métropole. Le préfet ne peut pas rester insensible à ces arguments tout autant légitimes que ceux avancés par les services de l'Etat (sécurité, ordre public). Ces intérêts, avancés par les élus locaux, ne sont pas des intérêts particuliers. Le Département l'a, avant les services de l'Etat reconnu (« *On en est conscient, la ZAC c'est plus d'emplois, plus d'impôts⁸⁹* »). Aussi, la lutte contre le chômage et le développement économique ont une place privilégiée dans les actions des préfets⁹⁰. Comme l'explique Pierre Lascoumes, « *La légitimité de parler au nom de l'intérêt général n'est plus le monopole de l'Etat et celui-ci doit faire face à la concurrence des pouvoirs locaux, qui revendiquent avec succès un droit d'intervention. De façon croissante, les actions publiques doivent se soumettre à une double contrainte, celle de la légalité verticale de l'Etat national et celle horizontale où s'affirme la légitimité du champ du pouvoir local⁹¹* ». Sur cette lignée Epstein poursuit, « *Avec la*

88 Entretien avec le chargé d'opération auprès du préfet, également adjoint à Pacé

89 Entretien avec le responsable de l'Agence routière départementale de Rennes (Conseil Général)

90 Tobin, Le préfet dans la décentralisation, L'Harmattan, 1997, p. 153

91 Lascoumes P., Le Bourhis J-P., « *Le bien commun comme construit territorial* », *Politix* n°42, 1998, p. 66

décentralisation, les collectivités locales ne sont plus des victimes ou des défenseurs d'intérêts particuliers face à un Etat central qui détient le monopole de la définition de l'intérêt général ; elles sont désormais reconnues comme productrices de politiques publiques, c'est-à-dire comme portant des représentations légitimes qui ne peuvent être exclues du processus de formulation d'un intérêt général local oligopolistique. Le substitution d'une représentation procédurale de l'intérêt général à la représentation substantialiste antérieure transforme profondément la fonction préfectorale, qui passe du registre de l'arrangement (vertical entre centre et périphérie) à celui de l'ajustement (horizontal, entre différents intérêts et intervenants locaux)⁹² ».

Le préfet ne restera pas insensible aux arguments des élus locaux, sans compter qu'il a besoin des élus locaux.

2. Les interdépendances préfet-élus locaux : de la régulation croisée à l'échange politique territorialisé

Le préfet a pour lui le pouvoir réglementaire, mais cela ne veut pas dire qu'il a un pouvoir discrétionnaire. Un concept peut nous éclairer en la matière : la régulation croisée.

Les travaux de sociologie des organisations menés par Crozier, Thoenig ou Grémion dans les années soixante-dix ont permis, à travers le concept de régulation croisée⁹³ ou de jacobinisme apprivoisé⁹⁴, de comprendre comment le système politico-administratif local articule concrètement la légitimité de l'intérêt général et la légitimité de l'intérêt local. La régulation croisée consiste à établir, autour de la mise en œuvre des politiques publiques, un jeu caché de négociations entre l'échelon territorial de l'administration centrale et les élus locaux. Les acteurs de la négociation disposent à cet effet de ressources différentes : la légitimité démocratique pour l' élu ; les normes technico-juridiques et les subsides de l'État pour l'administration déconcentrée. Les parties ont toutes deux intérêt à trouver un terrain d'entente : les fonctionnaires pour réaliser les programmes publics de l'État, les élus locaux pour faire prendre en compte les intérêts locaux.

On peut parler de jeu de relations, un système quotidien intéressé entre le préfet et les élus locaux, qui permet un mécanisme de régulation implicite pour modeler la cohésion, la coopération et l'intégration d'un système morcelé de groupes d'acteurs et de structures ayant des logiques bien différentes. La décentralisation de 1982 a vieilli ce modèle, mais la décentralisation ne fut pas révolutionnaire. L'Etat ne s'est pas volatilisé et le modèle garde de la pertinence. Il y a encore une

92 Epstein R., « *Le préfet ajusteur* », *Pouvoirs Locaux* n°44, 2000

93 Crozier M., Thoenig J-C., 1975

94 Grémion P., *Le Pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976

interdépendance entre l'Etat local et les collectivités locales. Etat et collectivités locales forment un duo en interaction fait de réciprocités.

Dans la lignée de la régulation croisée, la notion d'échange politique territorialisé a été développée par Leonardo Parri (1990) à propos des relations de négociation institutionnalisées entre gouvernement et collectivités locales. Selon lui, la principale dimension des tendances politiques contemporaines est le passage d'une conception du pouvoir comme imposition, à celle du pouvoir comme négociation. L'échange politique territorial est une relation entre deux acteurs publics qui prend place lors de la formulation et de la mise en oeuvre d'une politique, et au sein de laquelle une négociation, fondée sur des ressources de pouvoir mutuellement partagées, émerge dans le but de définir et d'éprouver les objectifs d'action publique. Dans cette perspective, l'Etat devient semi-souverain.

Cette notion a été reprise et enrichie par Emmanuel Négrier. Si l'analyse de Négrier est basée sur les échanges politiques autour de l'intégration régionale européenne, celle-ci se révèle intéressante également pour comprendre les interactions entre acteurs autour d'une opération locale. L'auteur définit l'échange politique comme « *une transaction entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné*⁹⁵ ».

Dans l'échange politique territorialisé, il y a un échange de ressources, matérielles (financement, capacités réglementaires, savoir-faire spécialisé), et symboliques, par exemple la volonté d'associer la représentation politique à la distribution territoriale des programmes d'action.

Retour à Ikéa. Malgré le blocage avec la DDE, la règle de la coopération entre l'Etat et Rennes Métropole s'est finalement imposée. Dans l'échange politique territorialisé, « *la question posée est celle de la légitimité et de l'influence déterminante que deux types d'acteurs en relation vont détenir sur des politiques publiques, et du traitement des rapports de force auxquels cette question renvoie ; la résolution du conflit débouche sur une légitimation réciproque, chacun conservant un statut de partenaire pour l'autre. L'échange ponctuel s'insère dans une dimension plus large de relations, itérative, qui sont d'autant faites de coopération que de conflits, de clivages institutionnels que d'interpénétration*⁹⁶ ». L'échange politique permet de traduire des effets de légitimation, comme par exemple : la possibilité de contredire la réputation de bureaucrate incompréhensif pour le préfet. Si le préfet parvient à trouver un compromis, sa légitimité est renouvelée.

L'Etat local et les collectivités locales ont un but commun : produire de l'action publique,

95 Négrier E., « *Echange politique territorialisé et intégration européenne* », in Les Nouvelles politiques locales, Balme, Faure, Mabileau (dir.), 1999, chap. 4 p.117

96 Négrier E., « *Intégration européenne et échanges politiques territorialisés* », *Pôle Sud*, Vol. 3, N° 1, 1995, p. 47-49

cependant leurs contraintes ne sont pas les mêmes.

Dans l'opération Les Touches, le préfet doit trancher la question des aménagements routiers d'accès à la ZAC, partagé entre l'avis de ses services et les réclamations des élus locaux. Le préfet ne peut pas balayer d'un revers de la main les revendications des élus locaux. Plane au dessus de lui une épée de Damoclès : la menace d'un recours au tribunal administratif pour abus de droit. Les élus avancent en effet cette possibilité si le préfet n'avait pas abouti favorablement à leur demande. Ce genre de recours est relativement courant. De plus, les élus locaux n'auraient pas hésité à « *porter l'affaire plus haut* », entendre à Paris, aux Ministères. Les préfets ne sont pas immuables, leur tête « peut sauter », leur crédibilité et leur légitimité peuvent être entachées. Une plainte au cabinet du Ministre n'est jamais bon pour la suite d'une carrière⁹⁷. Sans compter que le préfet a besoin de relais et d'interlocuteurs locaux. Il ne peut pas se couper d'eux. Il s'agit d'éviter la détérioration des relations avec les élus locaux, ce qui réduit nettement sa marge de manoeuvre. On pense au multi-positionnement de Pierrick Massiot, vice-président de Rennes Métropole à l'aménagement du territoire, premier adjoint d'Edmond Hervé ancien maire de Rennes, président de la société d'économie mixte Territoires : un poids lourd politique du bassin rennais, un charisme, une pointure disent certains. Celui-ci s'explique : « *Vous avez l'air de penser que l'Etat a un pouvoir discrétionnaire. Or l'Etat n'a pas de pouvoir discrétionnaire. Si l'Etat donne un point de vue et que nous ne sommes pas d'accord, alors c'est simple, on les attaque. Il faut bien que l'Etat justifie sa décision, il ne peut pas utiliser un fait du prince -je décide que-. Si l'Etat dit qu'il est contre notre projet, et si nous considérons que leur analyse est fausse, alors on les attaque au Tribunal administratif. Je ne suis pas du tout fataliste par rapport à ça. Il se peut que des personnes dans les services de l'Etat, qui n'aient rien compris à la situation, prennent des positions que l'on ne partage pas, on attaquera alors les positions du préfet. Et il y a déjà eu plein de cas comme celui-ci* »⁹⁸

Autre citation du même homme : « *Il n'y a pas eu de blocage avec le préfet en lui-même. Il n'a pas pu. Sur quoi voulez-vous qu'il puisse bloquer ? On respectait le schéma directeur. On montrait qu'on améliorait les flux automobiles existants, l'emploi et le dynamisme économique. Le préfet n'avait aucune prise* ».

Dans la même veine, dans son étude sur les rapports entre l'administration locale et le politique, Hélène Reigner cite un entretien avec le chef du service urbanisme et architecture de la DDE45 (Loiret) : « *Le préfet doit imposer des contraintes à de grands élus qui peuvent le faire virer. Quand problème de légalité, le préfet s'écrase* »⁹⁹.

97 Le préfet à l'obligation professionnelle d'assurer la paix sociale = capacité à « étouffer les conflits », « *le maintien de l'harmonie dans son département est la mesure de son succès de préfet* » Worms J-P., « *Le préfet et ses notables* », *Sociologie du Travail* n°3, 1966 p.261

98 Entretien avec Pierrick Massiot, vice président Rennes Métropole, chargé de l'Aménagement. Premier adjoint d'Edmond Hervé à la ville de Rennes, Ancien président de la SEM Teritoires.

99 Reigner H., La DDE et le politique, L'Harmattan, 2002, p. 161

Le préfet doit tenir compte des acteurs qui détiennent aujourd'hui la réalité du pouvoir.

Après l'avis négatif de ses services, le préfet aurait pu renvoyer le dossier Les Touches aux archives, en dépit de son niveau d'avancement. Cependant, face à la volonté des élus locaux de ne pas lâcher l'affaire, et au vu de sa position délicate, ne souhaitant pas un conflit durable avec les élus locaux et souhaitant éviter de se retrouver au Tribunal Administratif, le Préfet a dû trouver une solution. De porteur des intérêts de l'Etat, le préfet va endosser un nouveau rôle : pilote des négociations.

III – Préfet pilote du tour de table des négociations

Pour comprendre le rôle du préfet, on fera appel ici à la notion de *policy-broker* de Patrick Sabatier. Le *policy-broker*, notion proche du marginal sécant de Crozier¹⁰⁰, est un intermédiaire. Les coalitions de cause sont en concurrence et le *policy broker* est extérieur aux coalitions. Il a un rôle d'intercesseur pour comprendre ces coalitions de causes. Il est capable de travailler avec les deux coalitions, et son rôle est de construire un compromis entre des niveaux de gouvernement différents. Il propose des arrimages aux deux coalitions pourtant au départ antagonistes. Il fait le lien entre différents types d'intérêts, entre le national et le local, entre différentes collectivités, limitant les conflits, et tachant de trouver des solutions raisonnables entre les différents répertoires. Ce sont souvent des acteurs individuels dans la mesure où ils correspondent à des fonctions. Les auteurs Nay et Smith mettent en avant la figure de l'acteur intermédiaire, c'est-à-dire « *des acteurs individuels dont la position et les ressources les conduisent à jouer un rôle important dans les lieux variés où s'opèrent des échanges transversaux*¹⁰¹ ». Plus précisément, les auteurs distinguent deux idéaux-types : l'acteur généraliste, qui contribue à la construction d'un sens commun entre des milieux institutionnels qui ne partagent pas les mêmes savoirs et représentations ; le courtier, qui recherche des solutions acceptables entre des groupes d'intérêt qui n'ont pas les mêmes objectifs. Par définition, les acteurs étudiés sont toujours un croisement de ces deux figures. Le préfet ne fait pas exception à la règle.

Un chargé d'opération auprès du préfet explique : « *Un préfet doit faire émerger des solutions en raisonnant les difficultés. Le préfet est obligé de dire : j'ai telle opposition de tel service, fondée sur tels arguments. Cependant, on ne peut pas raisonner uniquement avec les*

100 Crozier M., Friedberg E., L'acteur et le système, Editions du Seuil, Paris, 1977 p 86 : « *marginal sécant, c'est à dire un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires* ».

101 Nay O., Smith A. dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique.*, Paris, Economica, 2002

services. Il organise alors le tour de table et entre dans son rôle de pilotage des négociations »¹⁰².

Du fait de sa position centrale, face aux risques que lui-même encourait s'il s'opposait frontalement au projet, le préfet a eu le rôle de pilotage des négociations et a débloqué le projet de concert avec les parties prenantes.

1. Position clé du préfet : au coeur des négociations et responsable en dernier recours

- Position centrale du préfet

Le préfet a pu endosser ce rôle de conciliateur du fait de sa position centrale. Il est au coeur, avec des liens tant avec les politiques : parlementaires (Députés et Sénateurs), élus responsables des collectivités locales, maires des communes, présidents des conseils généraux des départements, présidents des conseils régionaux, qu'avec les entreprises et organisations professionnelles, les citoyens et associations ou encore les médias.

- Préfet responsable juridique en dernier recours

Le préfet a une position clé aussi car il est le responsable juridique en dernier recours. Négrier prend l'exemple du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR), capable d'échanger un consentement entre de multiples acteurs territoriaux, car le SGAR est le responsable juridique final de la conformité des opérations. Dans le projet Les Touches, le préfet est lui aussi le responsable juridique final de l'opération, ce qui fait de lui le plus légitime à trouver un accord entre Rennes Métropole et la DDE, ou s'il n'y a pas d'accord, à arbitrer le conflit.

2. Le déblocage du projet d'aménagement

Point de départ de la négociation : les services de l'Etat s'opposent au projet d'aménagement mené par Rennes Métropole, avançant des conditions de sécurité non remplies. Contre l'avis de ses services, le préfet va donner une chance au projet, en y mettant cependant des conditions, et de leur côté, les services de l'Etat vont lancer une nouvelle étude de circulation.

- Un découpage du projet par phase

Le préfet avait au départ bloqué les aménagements routiers et la commercialisation des

102 Entretien avec un adjoint du maire de Pacé, également chargé d'opération auprès du préfet

terrains de la ZAC Les Touches, se basant sur l'avis négatif de ses services techniques, la DDE. D'où la phase de blocage. On l'a vu, rappelons le, le projet, pourtant bien avancé, aurait pu s'arrêter là et partir aux archives. Cependant, les élus de Rennes Métropole et de Pacé n'ont pas voulu lâcher l'affaire. Ils ont pris rendez-vous avec le préfet pour argumenter en faveur de leur projet. Finalement, le préfet a décidé de donner sa chance au projet, sous conditions. Il a autorisé la commercialisation de la parcelle réservée à Ikéa, mais uniquement celle d'Ikéa, et pas la zone dans son ensemble comme il était prévu au départ dans le dossier de réalisation. La commercialisation du reste est soumise à de nouvelles études de circulation, après ouverture d'Ikéa. Rennes Métropole et Pacé se sont engagés moralement à attendre les résultats de la nouvelle étude de circulation avant de commercialiser les autres parcelles du pôle d'activité. En théorie, si l'étude révèle un engorgement de la circulation, le processus de commercialisation sera stoppé. L'hypothèse de cette décision semble cependant artificielle aux yeux de Rennes Métropole et Pacé, car si les autres parcelles ne sont pas commercialisées, le projet n'est pas viable économiquement. La nouvelle étude de circulation est en cours et des comptages ont été effectués au mois de mars 2009.

Le préfet a en quelque sorte trouvé un compromis, compromis entre les attentes des élus locaux et le principe de précaution de l'Etat. Aussi, les études ont été réalisées à partir de modèles mathématiques, modèles qui ne sont pas infaillibles. Les services de l'Etat, qui réfutent déjà les hypothèses de départ, souhaitaient, avant que le reste de la zone soit commercialisé, regarder pragmatiquement comment cela se passait en situation réelle avec l'implantation d'Ikéa seul. C'est en quelque sorte une réserve sur les résultats des simulations mathématiques réalisées par les experts. D'où la solution trouvée de réaliser une observation après implantation d'Ikéa avec comptage des flux automobiles au mois de mars 2009, une fois passée l'euphorie de l'inauguration et de la période de Noël. Si les résultats ne démontrent pas d'engorgement, sous réserve encore une fois d'un accord entre les parties, la commercialisation devrait suivre.

Peut-on réellement parler de compromis ? Il s'agit plus d'une redéfinition du projet que d'un compromis, explique le chargé d'opération auprès du préfet, car le projet a seulement été étiré dans sa temporalité. Aucune solution n'a été écartée, elles sont seulement remises à plus tard. Le préfet n'a pas changé d'avis, passant d'un blocage à une autorisation. Il a seulement pris la décision d'un raisonnement par étapes. Les études montrent qu'en faisant tels aménagements (pénétrantes en trois voies, trémie), la première phase Ikéa fonctionnait, sans qu'il soit nécessaire de faire ce que demandait l'Etat, un nouvel échangeur. Le préfet a adapté son avis, exigeant une mise en oeuvre séquencée du projet. « *En utilisant le terme de compromis, on admet une situation à moitié mauvaise. Or si une situation catastrophique se produit, par exemple un carambolage, on aura*

autorisé cette situation. Dans le choix du préfet d'une réalisation par phase, la deuxième phase peut ne pas se faire. Cela dépendra des études. Des conditions techniques sont posées. Si les nouvelles études de circulation montrent que l'on ne peut pas commercialiser la suite de la ZAC, il faudra déterminer de nouveaux travaux à réaliser. C'est toujours possible, il suffit de faire des travaux supplémentaires. Mais on ne peut pas parler de compromis, ce n'est pas le bon terme sur le plan juridique. C'est une modification du projet, non pas dans son contenu, mais dans les conditions de sa mise en oeuvre de calendrier de travaux à réaliser dans le temps.¹⁰³ »

Cette analyse du conflit et de sa résolution, prend le contre-pied de l'analyse d'Hélène Reigner, qui explique que « *plus l'intercommunalité est forte, plus les rapports entre services de l'Etat et collectivités locales sont pacifiés, dans la mesure où l'Etat n'est plus l'arbitre qui doit trancher en cas de conflit* »¹⁰⁴. Ici, en dépit d'une intercommunalité très forte, le préfet représentant de l'Etat, a pleinement joué son rôle d'arbitre.

Le préfet, décideur en dernier recours, a tranché la question, sans qu'il n'y ait ni gagnant ni perdant.

Parallèlement à ces négociations, les services de l'Etat ont lancé une nouvelle étude de circulation par le cabinet PTV¹⁰⁵.

- Une nouvelle étude pilotée par l'Etat.

Les décisions quant à la suite à donner au pôle d'activité Rive Ouest n'ont pas été tranchées par le préfet (commercialisation des autres parcelles, nouvel échangeur sur la RN12). Elles ont seulement été remises à plus tard, à de nouvelles négociations.

Les services de l'Etat, en concertation avec les autres parties prenantes, ont décidé de lancer une nouvelle étude dont ils seraient pilotes. Cette étude a pour but d'éclairer l'avenir du pôle Rive Ouest. Le cabinet PTV a réussi à trouver un accord entre toutes les parties prenantes sur les ratios, cela pour éviter les difficultés des premières études de circulation réalisées par le cabinet ISIS.

Cette étude repose la question de l'accessibilité à la ZAC et avec elle la légitimité d'un nouvel accès. Deux scénarios sont proposés : un échangeur simplifié, moins coûteux, là où l'échangeur complet était envisagé, ou un nouveau piquage sur la route départementale, entre le Ponant et la Planche Fagline, raccordé à la voirie de la Teillais¹⁰⁶. Cette seconde solution, moins

103 Entretien avec un adjoint au maire de Pacé, également chargé d'opération auprès du préfet

104 Reigner H., Les DDE et le politique, p.212

105 PTV, groupe allemand d'ambition internationale, éditeur de logiciels et de services d'information géographique. Il propose des produits et services d'affichage de cartes, de calcul d'itinéraires et de géocodage. (Pas de contestation des capacités du cabinet d'expertise ISIS, mais nouvel appel d'offre)

106 La Teillais : autre zone d'activité de Pacé, de l'autre côté de la RD 29

coûteuse, a la faveur de Rennes Métropole. Elle a également le soutien de l'Etat, on ne touche pas à sa RN 12. Cependant le Département s'y oppose farouchement, et Pacé ne la voit pas d'un bon oeil. Les coalitions semblent se redessiner...

Les résultats de cette étude sont très étonnants. Avec ISIS la situation était catastrophique, et le projet ne pouvait pas aller plus loin sans la construction d'un nouvel échangeur complet. Avec la nouvelle étude PTV, c'est tout le contraire. Il n'y a plus aucun problème de circulation à terme, l'échangeur complet est inutile et des solutions beaucoup moins ambitieuses sont proposées. Que s'est-il passé ? Les personnes à la DDE ont entre temps changé, et avec elle le cahier des charges. Les hypothèses de départ ont été fortement revue à la baisse par rapport aux études d'ISIS, les ratios se rapprochant de ceux proposés au départ par Ikéa. Ce qui fait dire à certains que les expertises ne sont pas là pour proposer des solutions techniques, mais pour appuyer des décisions politiques. On savait que les expertises n'étaient pas une science exacte, elles sont dans notre cas précis orientées politiquement.

Conclusion

Ikéa à Rennes : un projet qui a mis pratiquement dix ans pour aboutir. Il a fallu neuf années exactement entre les premiers contacts et l'accord sur les modalités d'aménagement. À comparer avec la petite année qu'il a fallu à Ikéa pour sortir de terre (magasin d'une surface de 19 000 m² de surface commerciale tout de même) ou les 18 mois qu'il a fallu pour construire un passage sous-terrain sous un rond point très fréquenté sans en interrompre la circulation. Une fois l'accord trouvé et les décisions validées politiquement tout est allé très vite : réalisation de travaux importants en un temps record. Mais pour en arriver là, ça a été long, très long.

Je cherchais au départ un conflit partisan. Une agglomération à gauche, une commune d'accueil à droite, de fortes personnalités, la mayonnaise, dans mon esprit, aurait dû prendre : affrontements, tentative de tirer la couverture à soi... avec des élus locaux obligés toutefois d'avancer ensemble dans le contexte rennais d'intercommunalité forte. Ensemble, mais bon gré mal gré, sans trop avoir le choix. Ça a été tout le contraire. Tout le monde s'accorde pour dire qu'il y a eu une coopération exemplaire entre Pacé et Rennes Métropole. Une exemplarité dans la coopération relayée dans Ouest-France et dans les bulletins des collectivités : signature des accords sourires aux lèvres, pose de la première pierre, inauguration, poignées de mains, remerciements mutuels, preuve à l'appui avec les nombreuses photos. J'étais presque déçue. Mais n'exagéraient-ils pas un peu ? Non, les entretiens réalisés par la suite n'ont fait que confirmer la solidité de la coopération. Plus qu'une façade médiatique, ce fut d'une coopération réelle. Il y avait des intérêts en commun ou des intérêts qui se rejoignaient, on l'a vu. Qui dit intérêt commun a dit ici coopération solide, ou quand l'économique prend le pas sur le politique. D'un seul coup, on « *raisonne en intelligence* », on devient « *pragmatiques*¹⁰⁷ ».

Cependant, derrière la mise en avant de ce monde politique local lissé, où tout va bien, où tout file droit, en creusant un peu, on trouve quelques zones d'ombre. On trouve par exemple un article du Ouest-France, où le ton est un peu différent. Mais c'est surtout lors des entretiens que l'existence d'un conflit apparaît peu à peu. Il ne fut cependant pas du tout là où je l'attendais.

On ne parle pas ouvertement du conflit. Les acteurs, surtout les politiques, ont beaucoup plus de facilités à parler du consensus que de divergences. Lors d'entretiens, j'ai pu entendre : « *ce n'est pas ça le plus important* », « *conflit, conflit, vous exagérez, je dirais plutôt discussions* », puis

107 Extraits d'entretiens avec le maire de Pacé et le vice-président de Rennes Métropole

en amenant le point de vue d'autres personnes : « *oui c'est vrai, j'ai minimisé, les discussions étaient houleuses* », « *ils n'ont vraiment pas mis du leur* ». Au bout de 30 minutes, on s'emporte parfois. Mais l'entretien se finit parfois par « *mais ce n'est pas ça qu'il faut en retenir* ». Il y a une volonté d'occulter le conflit, tout particulièrement dans le discours politique. Un seul article de Ouest-France évoque le retard du projet et un conflit en pointillé, préférant plutôt parler de rumeurs, quelques références quand même à de longues discussions. Rien de plus. Ikéa est là et c'est le plus important. C'est ce qu'il faut retenir.

Du point de vue du développement économique, c'est peut-être le plus important. En revanche, du point de vue de l'analyse des politiques publiques, j'ai trouvé très intéressant de pouvoir rentrer dans la boîte noire de ce projet, d'essayer de comprendre les dessous de la décision. Ce conflit entre collectivités locales et Etat local est très révélateur de la recomposition de l'action publique locale et de la nécessité aujourd'hui de coopérer, bon gré mal gré. Sans coopération, le projet ne peut pas avancer. Tous les acteurs ont dû, à un moment ou à un autre, faire un compromis. Le compromis a été indispensable à l'aboutissement du projet. Il n'y a cependant plus de hiérarchie, alors cela prend du temps.

Ce ne fut pas le seul point intéressant de l'opération Les Touches. Elle fut aussi l'occasion d'observer des partenariats publics-privés : entre Rennes Métropole et « sa » société d'économie mixte Territoires, entre Territoires et le groupe privé Cora-Foncière de la Giraudais.

En résumé, le projet Les Touches est l'illustration concrète de l'enchevêtrement des compétences, de la transformation du rôle de l'Etat, de la contractualisation croissante et de l'entrée sur la scène de l'action publique des intérêts privés.

Que reste-t-il des hypothèses de départ ?

La montée en puissance des intérêts privés ?

Pour une analyse fine d'une éventuelle montée en puissance des intérêts privés, il aurait fallu prendre le temps d'une comparaison dans le temps, avec une étude avant / après. L'étude du projet Les Touches relativise toutefois la montée en puissance des intérêts privés. De nombreux partenaires appartenant à la sphère du privé ont certes pris part au projet : Ikéa, Cora-Foncière de la Giraudais, la SEM Territoires. La SEM, qui a un rôle central dans l'aménagement du territoire, est un exemple de partenariat public-privé. Les SEM sont cependant des entreprises privées particulières. Elles oeuvrent pour l'intérêt général, n'ont pas la logique de profit du privé. Ici il a été question d'une maîtrise d'ouvrage publique du projet, maîtrisée du début à la fin. Il y a certes

eu des négociations avec le groupe Ikéa ou Cora-Foncière de la Giraudais, mais qui n'ont pas abouti à ce que les élus locaux soient « mangés » par les intérêts privés. Au contraire, tant Cora-Foncière de la Giraudais que Ikéa ont participé financièrement à l'aménagement des infrastructures routières publiques.

On ne peut pas dire ici qu'il y a un accroissement du poids des intérêts privés aux dépens de la puissance publique. Les élus ont été porteurs d'un projet qu'ils voulaient maîtriser du début à la fin. Jérôme Dubois, à partir de l'exemple de la ville d'Aix en Provence, affirme qu'il y a « *une évolution des pratiques en matière d'aménagement vers une délégation progressive de l'aménagement au sens large à des acteurs privés par des collectivités qui ne sont plus que des acteurs de l'aménagement*¹⁰⁸ ». C'est vrai peut-être à Aix, mais pas à Rennes. La seule conclusion possible ici est que cette montée en puissance des intérêts privés dépend des villes donc du contexte local.

Une dictature du partenariat ?

« *Le partenariat est la mise en commun de compétences et de moyens en vue d'aboutir à un projet partagé*¹⁰⁹ ». La coalition Rennes Métropole-Pacé s'est faite sur la base de la volonté des élus de chaque camp. Il y a eu un dépassement du clivage partisan. L' élu municipal n'a pas été « mangé » par l'intercommunalité comme on pourrait le croire, il a eu toute sa place dans les comités de pilotage et dans la prise de décision. On a vu qu'il s'agissait d'une coalition de projet au sens de Pinson, un réseau thématique au sens de Le Galès et Thatcher. Quant à la coopération avec Cora-Foncière de la Giraudais, le Département et l'Etat, c'est un peu différent. Ils n'avaient pas le choix. Il y a une telle croissance des interdépendances entre niveaux et logiques d'acteurs, que la coopération s'est imposée. Les acteurs n'ont pas fait le choix de coopérer avec l'Etat et le Département, mais ils ne pouvaient pas se passer d'eux. Cela ne s'est pas fait sans conflit. Le conflit va de paire avec la multiplication des partenaires.

La collaboration s'est principalement basée sur des intérêts (nécessité : interdépendances, intérêts qui se rejoignent). Le conflit a lui eu pour origines une divergence d'intérêts (financiers) et une divergence sur les idées (représentation du territoire, méthodes de travail, culture). Si les coalitions étaient basées uniquement sur les idées, ce serait alors des coalitions stables, solides. On garderait les mêmes alliés : ceux qui ont les mêmes représentations, la même vision du territoire. Or on a vu que ces coalitions peuvent varier. Dans l'opération Les Touches, un nouveau jeu de

108 Dubois J., « *Le "partenariat" ou la difficile construction de règles du jeu entre partenaires aux statuts multiples : L'aménagement d'un nouveau quartier à Aix-en-Provence* », Pôle Sud, Vol. 4, n°4, 1996, p. 45

109 Ibid, p. 52

coalitions se dessine déjà. On a tendance traditionnellement à voir les idées et les intérêts comme des variables indépendantes, distinctes l'une de l'autre, mais elles sont difficilement séparables dans l'analyse de l'action publique.

Quelle place de l'Etat dans l'action publique locale ?

La question était posée de la place de l'Etat local dans l'action publique locale aujourd'hui. On peut déjà voir après cette analyse que l'Etat local n'est pas univoque. Il y a ici deux acteurs derrière « l'Etat » : le préfet et la DDE. Le préfet est le supérieur hiérarchique de la DDE, mais ce ne sont pas deux entités unitaires. Leur rôle dans le projet a été complètement différent. On a une DDE un peu perdue, à la position brouillée, qui attend une énième restructuration, dont les pouvoirs ont fortement diminué, qui se retrouve avec moins de moyens, moins de personnels. En revanche, celui qui ne bouge pas, qui garde sa position centrale, c'est le préfet. L'Etat n'a pas disparu. Le rôle du préfet est encore aujourd'hui central. On parle beaucoup du pouvoir des collectivités territoriales, mais elles sont toujours sous contrôle. L'ombre du préfet plane sur chaque décision des collectivités locales à travers le contrôle de légalité, contrôle certes a posteriori, mais permanent.

Certains parlent de « retour des préfets »¹¹⁰, d'autres parlent d'une crise d'identité des préfets. Le rôle des préfets a changé avec la décentralisation, mais il reste important. On pense à la position centrale du préfet et à son rôle, flagrant ici, d'arbitre. En cas de conflit, le préfet prend la décision en dernier recours. Il y a toujours une interdépendance entre administrations locales décentralisées et services de l'Etat déconcentrés. Avant, l'élu local, souvent un notable, était le médiateur entre l'administration locale et les services de l'Etat. Aujourd'hui, le préfet est le médiateur entre les multiples acteurs de l'action publique, notamment entre échelons territoriaux, et ici plus particulièrement entre élus locaux et services de l'Etat.

Le préfet est dans l'imaginaire français l'incarnation de la centralisation de l'Etat. Ici, il serait plus juste de le voir comme l'arbitre ou le médiateur entre les acteurs locaux.

Les bonus

Après analyse de l'opération les Touches, il y a certaines choses qui ne faisaient pas partie des hypothèses de départ, mais qui me semblent avoir toute leur place en conclusion.

L'importance de la décision politique.

L'analyse de l'opération les Touches amène à prendre conscience de l'importance de la

110 Gleizal J-J., *Le retour des préfets ?*, Presse universitaire de Grenoble, 1995

décision politique, du rôle du maire ou du président de la structure intercommunale, de son leadership et de sa vision du territoire. Sans une position forte de sa part, les acteurs vont droit dans le mur. La maîtrise d'ouvrage politique de politiques urbaines a toute son importance. Quand les experts ou les techniciens s'emparent de la décision, le risque est fort de se noyer. Il faut avant tout des accords politiques sur des principes. Cela réévalue la place du pouvoir politique face au pouvoir technique. Pour avancer, il faut que le projet soit véritablement piloté par les élus locaux. Comme l'explique Pinson dans « *Le projet instrument de la politique publique*¹¹¹ » : « *La conduite du projet urbain nécessite la présence d'une volonté politique forte, capable d'afficher des stratégies dans la durée, de déterminer des priorités, de donner un sens à l'action* ».

Des expertises contre-productives

On met souvent en avant le rôle d'éclairage des experts, d'aide à la décision politique. Ici, on l'a vu, cela a été le contraire. Les études ont été trop longues, trop compliquées, les résultats trop disparates pour pouvoir en conclure quoi que ce soit. Les acteurs sont d'accord pour dire qu'elles n'avaient plus aucun sens. Les études ont eu un rôle contre productif et ont plombé le processus décisionnel. Trop d'expertise tue l'expertise.

Des expertises orientées politiquement

Les expertises ne sont certes pas une science exacte, mais cela va plus loin ici. Leur vocation n'est plus d'éclairer la décision de l'élu, mais d'appuyer une décision politique. Après analyse du projet Les Touches, il semble qu'on puisse faire dire tout et son contraire à une étude d'experts. Elles n'auraient plus la vocation d'expertise mais d'argument politique. Cela ne remet pas en cause la méthode de l'étude en elle même, mais la problématique des hypothèses de base. En changeant les hypothèses de bases, on oriente comme on veut une expertise.

La différence entre administration décentralisée et administration déconcentrée

L'opération Les Touches est une illustration des difficultés qu'ont deux entités à la culture différente à collaborer. Il n'y a plus de hiérarchie, mais les méthodes de travail sont différentes, d'où une coopération horizontale difficile, qui n'échappera pas à la médiation du préfet. Il n'y a pas dans les services déconcentrés de l'Etat de présence marquée des élus. L'élu est perçu comme un partenaire comme les autres, sans l'auréole de représentant élu du peuple qu'il peut avoir dans l'administration territoriale, où il est clairement le décisionnaire. Les services de l'Etat auraient plus tendance à se reposer sur l'étude, le pouvoir technique, que sur le pouvoir de l'élu. D'où une

111 Pinson G., « *Le projet urbain comme instrument d'action publique* » in Le Galès, P., Lascoumes, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, 2004

incompréhension et du conflit à répétition. Aussi, on reproche à l'administration décentralisée une analyse très, trop, locale avec un manque de recul, et à l'administration déconcentrée un manque d'ancrage local, d'analyse fine. Des représentations différentes, des légitimités qui s'affrontent et doivent apprendre à vivre ensemble.

Les rapports sur la complexification de l'action publique et l'enchevêtrement des compétences se succèdent. Le dernier en date, le rapport Balladur, formule une nouvelle proposition autour du concept de métropole : *« dans les grandes zones urbaines, réunion des collectivités existantes dans une collectivité unique, la métropole, investie de toutes les compétences communales, intercommunales et départementales nécessaires à une prise en charge cohérente des grands problèmes de la vie en milieu urbain, en particulier le logement, le transport et la politique sociale (...) En outre, le Comité souhaite que les métropoles ainsi créées exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées, la totalité des compétences départementales, car tel est bien le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle¹¹² »*. Si l'on reprend l'exemple de l'implantation d'Ikéo à Rennes Métropole, si cette proposition devenait loi, Rennes Métropole aurait une clause de compétence générale. Elle exercerait, en plus des compétences communales, les compétences que la loi attribue au Département, soit actuellement : action sociale, environnement... et voies départementales. Disparu le conflit avec le Département. Toutefois cela ne réglerait pas le problème de la relation avec l'Etat, conflit qui a le plus freiné le projet ici.

Pour ne pas rester sur une image trop négative de l'Etat, il faut savoir que la DDE a pris en 2008 une initiative pour créer une instance de réflexion et d'échange sur la question des déplacements et de l'aménagement à l'échelle de l'aire urbaine de Rennes. Son objectif est de faire se rencontrer les cultures, les acteurs, de construire des réflexions communes et partagées pour éclairer d'un nouveau jour les conflits d'usage ou d'intérêts qui peuvent se nouer quand on parle de projets de territoire et de projets de transport. Cette initiative est présentée comme un positionnement d'Etat-partenaire, au-dessus de la mêlée, qui n'a plus d'intérêt propre à défendre sur le territoire (la DDE n'a plus de compétence propre), mais soucieux d'une cohérence et d'un équilibre entre les actions menées par les différents acteurs. L'échelle de l'aire urbaine permet d'aborder les questions à la bonne échelle, et veut dépasser toute limite institutionnelle existante. La création de l'instance a été validée politiquement au début de l'année 2009 par l'ensemble des élus des structures concernées (Région, Département, Rennes Métropole, les six syndicats SCOT concernés...) et va donc prendre son envol sous peu. Il serait intéressant de voir ses premiers pas et

112 Rapport Balladur, p. 79

si elle arrive à s'affranchir des limites institutionnelles et culturelles.

J'ai essayé dans ce travail de ne pas me poser la question du qui a eu tort, qui a eu raison, de ne pas poser de jugement normatif sur les actes et comportements de chaque acteur. Sacro-saint postulat de la neutralité du chercheur, la froideur du regard scientifique, les faits rien que les faits. Ce postulat est dans la pratique difficile à tenir, compte tenu aussi du fait que j'ai rencontré plus de personnes de la coalition Rennes-Métropole-Pacé que de l'opposition au projet. J'ai eu plus le temps d'être sensible à leurs arguments. L'idéal aurait été d'être la petite souris au milieu des réunions, d'être là quand le conflit éclate, quand les coalitions se scellent. Mais la prise de décision est un processus complexe. Il est difficile d'avoir accès aux rouages a posteriori. Les acteurs qui acceptent les entretiens livrent un point de vue personnel, depuis leur position dans la configuration d'acteurs. On est dépendant de ce que les acteurs se souviennent, ou acceptent de dire. Il aurait été très enrichissant d'assister à un comité de pilotage, ou mieux, d'être « les oreilles des bruits de couloirs ».

Autre limite à ce travail de recherche : la complexité du projet. Je me suis attaquée à un gros poisson, j'ai peut-être eu, pour un premier travail de recherche, les yeux « plus gros que le ventre ». Le projet a commencé il y a de ça dix ans, et n'est toujours pas terminé. Les acteurs disent eux-mêmes s'être noyés dans les méandres des études et réunions à répétition, qu'ils ont cru à un moment ne jamais en sortir. Ça a été un peu pareil pour moi. Avec plus de temps, ce travail aurait sûrement gagné en profondeur et en exactitude. Du fait de contraintes temporelles et autres obligations universitaires, cela n'a pas été possible.

Ce travail a aussi les limites de la monographie. Ces conclusions sont uniquement valables pour un contexte local précis.

L'opération les Touches n'est pas terminée, ce qui laisse de nombreuses perspectives pour un nouveau travail de recherche. J'ai insisté dans la première partie de ce mémoire sur la solidité de la coalition Pacé-Rennes Métropole. Il semble cependant que cette coalition soit en train de se fissurer. Il y a eu des départs, tant du côté des élus de Rennes Métropole que des fonctionnaires de la DDE, départs qui remettent à zéro les règles du jeu. Il y a encore de nombreux partenariats, coopérations, contractualisations, peut-être conflits, à étudier. Il serait aussi intéressant de voir si la DDE parvient à s'habituer à son nouveau rôle de partenaire « au-dessus de la mêlée ».

Bibliographie

Sources scientifiques

Générales

- Biarez S., « *Incertitude et caractère composite des gouvernements locaux en Europe* », in Balme, Faure et Mabileau (dir), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999
- Dubois J., « *Le partenariat ou la difficile construction de règles du jeu entre partenaires aux statuts multiples : l'aménagement d'un nouveau quartier à Aix-en-Provence* », *Pôle Sud*, Vol. 4, n°4, 1996
- Crozier M., Thoenig J-C., *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 1977
- Delannoy M-A., Rieu J., Pallez F., *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*, ENSMP, 2003
- Dolez B., Paris D., *Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, 2004
- Faure A., Muller P., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007
- Gaudin J-P., *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presse de Science Po, 1999
- Gaudin J-P., « *Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques* » in Godart F., *Le gouvernement des Villes. Territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, 1997
- Godart F., (dir.) *Le gouvernement des Villes. Territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, 1997
- Grémion P. , *Le Pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976
- Harlem F., « *Attractivité de quoi parlons nous ?* », *Dossier Des territoires attractifs, Pouvoirs locaux* n°61, 2004
- Jouve J., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier, 2003
- Lascoumes P., Le Bourhis J-P., « *Le bien commun comme construit territorial* », *Politix* n°42, 1998
- Le Bart C., « *Les politiques d'image : entre marketing territorial et identité locale* », in *Les nouvelles politiques locales*, Balme, Faure, Mabileau (dir.), 1999, chapitre 19
- Le Bart C., « *La rhétorique du maire entrepreneur, critique de la communication municipale* », Pedone, coll. Vie locale, 1992
- Le Galès P., « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* », *Revue française de sciences politiques*, vol 45-1, 1995
- Le Galès P., Thatcher, *Les réseaux des politique publique. Débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995
- Leca J., « préface », in Godart F., *Le gouvernement des Villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997
- Lorrain D., « *La montée en puissance des villes* », *Economie et humanisme* n°305, 1989
- Lorrain D., « *De l'administration républicaine au gouvernement urbain* », *Sociologie du Travail*, 4/1991, Paris, p. 461-484

Nay O. et Smith A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002

Négrier E., *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005

Négrier E., « *Intégration européenne et échanges politiques territorialisés* », *Pôle Sud*, Vol. 3-n° 1, 1995

Négrier E., « *Echange politique territorialisé et intégration européenne* », in *Les Nouvelles politiques locales*, Balme, Faure, Mabileau (dir.), 1999, chap. 4 p.117

Pasquier R. Simoulin V. et Weisbein J. (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris, LGDJ, 2007

Reigner H., *Les DDE et le politique : quelle co-administration du territoire ?*, Paris, L'Harmattan, 2002

Pinson G., « *Le projet urbain comme instrument d'action publique* » in Le Galès, P., Lascombes, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 199-233.

Sur les coalitions

Bergeron H., Surel Y., Valluy J., « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *Politix*, 1998, n°41-42

Muller, Sabatier, « *Approche cognitives des politiques publiques* », *Revue française de Sciences politiques*, n°50-2, 2000

Sabatier P., Schaguer E., « *Perspectives américaines* », *Politix* n°42, avril 1998

Sabatier P., « *ACF* », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet, Presses de Science Po, 2006

Molotch H., *The city as a growth machine : toward a political economy of place*, *American Journal of Sociology*, 1982

Molotch H., Logan, *Urban Fortune, The political economy of place*. Univeristy of California Press, 1987

Sabatier P., « *The political Context of evaluation research, An Advocacy Coalition Perspetive* » in *L'évaluation des politiques publiques*, M-C, Kessler, P. Lascombes (dir.), L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1999

Dormois R., « *Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion* » <http://metropoles.revues.org/document3122.html> (consulté le 30/04/08)

Sur les SEM

Caillosse J., Le Galès P., *SEML et la gouvernance urbaine, rapport de synthèse*, Programme PIR-villes, Rennes, CRAP, 1995

Caillosse J., Le Galès P. et Loncle-Moriceau, « *Les sociétés d'économie mixtes locales : outils de quelle action publique ?* » Dans Godard F. *Le gouvernement des villes*, Descartes &cie, 1997

Caillosse J., Le Galès P., et Loncle-Moriceau « *Les sociétés d'économie mixte locales : outils de*

quelle action publique ? » dans *Le gouvernement des Villes* de F. Godart

Sur le préfet

Epstein R., « *Le préfet ajusteur, entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique* », *Pouvoirs Locaux* n°44, 2000

Gleizal J-J., *Le retour des préfets ?*, Presse universitaire de Grenoble, 1995

Legendre P. « La fonction économique du préfet et sa marque historique », Fayard, 1992

Tobin I., *Le préfet dans la décentralisation*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1997

Sources primaires

Articles journaux

° Ouest-France

« *Au Conseil de Rennes Métropole qui s'est déroulé jeudi soir* », 20/12/2002

« *Zone des Touches : les travaux du futur magasin Ikéa débiteront en 2006* », 8/12/2004

« *Paul Kerdraon : 2005 sera riche de grands projets* », 15/01/2005

« *Les dirigeants d'Ikéa en visite à Fleury-sur-Orne* », 26/05/2006

« *On a dit ce qu'on ferait, on fait ce que l'on a dit* », 03/06/2005

« *Feu vert pour l'implantation d'Ikéa à Pacé* », Agnès Le Morvan

« *2006 sera marqué par deux grands chantiers* », 7/06/2006

« *L'implantation du magasin d'ameublement va-t-elle prendre du retard ? Financement d'Ikéa : ça discute toujours* », 18/06/2005

« *Grands chantiers de l'année : le PLU et l'implantation du magasin Ikéa* », 13/01/2007

« *Une procédure engagée contre Ikéa et Alinéa* », Alain Thomas, 08/02/2007

« *Les Touches, une nouvelle zone de 70 ha à urbaniser* », 05/04/2007

« *Ikéa attendu en novembre 2008* », 02/07/2008

« *Ikéa Rennes-Pacé ouvrira à l'automne 2008* », 12/12/2007

« *Pierrick Massiot, chiffres et lettres de noblesse* », Reis-Carona, 14/02/2008

« *60 % des suffrages, la large victoire du maire sortant Paul Kerdraon* », M.T, 11/03/2008

« *Ikéa lance sa campagne de recrutement* », Philippe Baudais, 01/04/2008

« *Ikéa prépare son ouverture du 5 novembre* », 31/05/2008

« *Ikéa ouvrira le 5 novembre, à 7h* », 31/05/2008

« *Le projet de révision du Plan local d'urbanisme au conseil municipal* », 14/07/2008

« *Pour Ikéa, la zone des Touches change de nom et devient « Rive Ouest »* », 20/09/2008

« *Pour aller à Ikéa, suivre les panneaux Rive Ouest* », 22/09/2008

« *Ikéa est paré, une seule crainte : la circulation le jour de l'inauguration* », 25/10/2008

« *Ouverture d'Ikéa, attention aux bouchons* », Samuel Nohra, 11/2008

« *Ikéa Rennes attend 20 000 clients demain* », 04/11/2008

« *9000 habitants, 3000 emplois, la ville présentée aux nouveaux habitants* », 10/11/2008

° LeMonde2

Serge Thibault, professeur d'urbanisme, repris par *Le Monde2*, 22 novembre 2008 (n°249)

Frédéric Potet, « *Quand Ikéa arrive en ville* », in *Le Monde2*, 22 novembre 2008 (n°249)

Bulletin municipal de Pacé « Vivre à Pacé »

- « Au conseil municipal du 28 juin, création de la ZAC Les Touches », p.4, septembre 2004
- « Ikéa, le dossier avance », p. 21, février 2006
- « Ikéa à Pacé, autorisation à l'unanimité de la CDEC », p.27, septembre 2006
- « ZAC Les Touches, démarrage des travaux d'infrastructures routières », p.19-21, février 2007
- « Travaux routiers pour la ZAC Les Touches, des réunions d'information pour riverains et commerçants », p.16, avril 2007
- « ZAC Les Touches, démarrage des travaux routiers », p.17, avril 2007
- « ZAC Les Touches, les travaux vont bon train, une exposition à découvrir », p.10, juillet 2007
- « Rond point du Ponant, modification des conditions de circulation », p.4, septembre 2007
- « Enquête publique d'Ikéa », p.5, septembre 2007
- « ZAC Les Touches, la trémie du giratoire du Ponant en travaux », p.11, novembre 2007
- « Ikéa à Pacé, signature des ventes des terrains », p.21, février 2008
- « Ikéa, le recrutement a débuté le 1er avril », p.16, avril 2008
- « ZAC Les Touches, les travaux avancent au rythme prévu », p.17, avril 2008
- « ZAC Les Touches, les travaux routiers touchent à leur fin », p.22, juillet 2008
- « Magasin Ikéa, le chantier avance comme prévu », p. 23, juillet 2008
- « Recrutement Ikéa : 2060 candidats pour 240 postes à pourvoir », p.23, juillet 2008
- « Edito du maire, Rive Ouest-Ikéa et centre bourg, deux pôles majeurs pour notre commune », p.3, décembre 2008
- « Pôle d'activité, lancement de Rive Ouest », p. 16, décembre 2008
- « Inauguration Ikéa, du monde et de l'ambiance », p. 17, décembre 2008

Autres sources des collectivités

La lettre de Brest, janvier 2006, « Le nouveau visage de Brest, la métropole s'affirme »

Projet communautaire, « Rennes capitale de la Bretagne, Métropole européenne du XXI^e siècle »

Charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes (annexe)

Le 5^e programme de modernisation des routes départementales 2004-2009, Conseil Général 35

Reportages France 3, sur le site de France3 Ouest

<http://ouest.france3.fr/info/bretagne/47819038-fr.php> (consulté le 30/04/2008)

« Ikéa recrute 240 personnes sur le bassin rennais », ajoutée le 01/04/2008

« Ikéa, tremplin ou ogre pour le commerce local ? », ajoutée le 23/10/2008

« Ikéa à Rennes : mêmes pas peur disent les concurrents, mais... », ajoutée le 23/10/2008

« 26 mars : inauguration du magasin Ikéa à Brest », ajoutée le 23/10/2008

« À Brest avant l'ouverture : la crainte des commerçants », ajoutée le 23/10/2008

« À Brest, Ikéa mine la concurrence », ajoutée le 5/11/2008

« Georges et Marie-France chez Ikéa à Rennes », ajoutée le 5/11/2008

Rapports

Rapport Piron, L'équilibre territorial des pouvoirs, mars 2006

Rapport Lafon, sur la simplification des collectivités territoriales, mars 2007

Rapport Lambert, les relations entre l'Etat et les collectivités locales, décembre 2007

Rapport Balladur, pour la réforme des collectivités locales, mars 2009

Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

Annexe 3 : Glossaire

Annexe 4 : Extrait du site web de Rennes Métropole « *La zone commerciale Rive Ouest rebaptisée à Pacé* »

Annexe 5 : Quelques articles du Ouest-France

Annexe 6 : Projet communautaire, première page et extrait

Annexe 7 : Charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes, première page

Annexe 8 : Notice de présentation de la ZAC (7 premières pages), extrait du dossier de réalisation de la ZAC Les Touches

Annexe 9 : Bilan financier prévisionnel de l'opération, extrait du dossier de réalisation

Annexe 10 : Communiqué de presse

Annexe 1 : Entretiens réalisés

- **Damien Carlo**, *directeur général adjoint de la Mairie de Pacé*, dans son bureau à la Mairie, le 20 novembre 2008, 1h
- **Pascal Jouanneau**, *responsable du service communication, développement économique et informatique de la ville de Pacé*, dans son bureau à la Mairie, le 9 décembre 2008, 50 min
- **Emmanuelle Levacher**, *ancienne stagiaire de la SEM Territoires*, au bar Le Chantier à Rennes, le 6 janvier 2009, 40 min
- **Katell Kerdudo, Agnès Delouye & Denis Lecoursonnais**, entretien collectif, respectivement *responsable aménagement du pôle AUDH à la DDE, responsable d'opération au service de maîtrise d'ouvrage de la DRE, et assistant*, dans le bureau de Katell Kerdudo à la DDE de Rennes, Zone Atalante Champeaux, le 11 février 2009, 1h15
- **Katell Rozé**, *chargée de l'opération Les Touches à la SEM Territoires*, dans son bureau à Territoires (Rennes), le 25 février 2009, 1h20
- **Pierrick Massiot**, *ancien premier adjoint d'Edmond Hervé, ancien vice-président de Rennes Métropole, ancien président de la SEM Territoires, actuellement élu régional*, dans son bureau au Conseil régional de Bretagne, le 26 février 2009, 50 min
- **Jacques Aubert**, *adjoint au maire de Pacé, en charge de l'urbanisme, également chargé d'opération auprès du préfet*, dans une salle de réunion de la Mairie de Pacé, le 28 février 2009, 40 min
- **Yves Hamon**, *responsable de l'agence routière départementale de Rennes (Conseil général), ancien de la DDE*, dans son bureau à St Grégoire, le 11 mars 2009, 1h40
- **Philippe Boutroux**, *service Aménagement Economique, Direction de la Maîtrise d'Ouvrage de Rennes Métropole*, dans son bureau à l'Hôtel Métropole, le 11 mars 2009, 2h20
- **Paul Kerdraon**, *maire de Pacé, vice-président de Rennes Métropole*, dans une salle de réunion de la Mairie de Pacé, le 28 mars 2009, 1h
- **Pierre Alexandre Poivre**, *ancien responsable du projet Les Touches à la DDE, aujourd'hui au CETE à Nantes*, entretien téléphonique, le 24 avril 2009, 50 min.
- **Katell Rozé à nouveau**, entretien téléphonique le 24 avril 2009, 1h
- **Damien Carlo à nouveau**, Mairie de Pacé, le 24 avril 2009, 1h45

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

AUDH	Aménagement, Urbanisme, Déplacements et Habitat
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDEC	Commission Départementale de l'Équipement Commercial
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CNEC	Commission Nationale d'Équipement Commercial
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDT	Direction Départementale des Territoires
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DIR-O	Direction Inter-départementale des Routes - Ouest
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
EPCI	Établissement Public de Coopération Communale
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PAZ	Plan d'Aménagement de Zone
RD29	Route Départementale 29
RN12	Route Nationale 12
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEM	Société d'Économie Mixte
SEMAEB	Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Bretagne
SMO	Service de Maîtrise d'Ouvrage
SRU	Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain
TPU	Taxe Professionnelle Unifiée
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé

Annexe 3 : Glossaire

CDEC : la loi Royer de 1973, modifiée par la loi du 5 juillet 1996 dite "loi Raffarin", impose à toute entreprise ouverte au public sur une surface de vente supérieure à 300 m² d'obtenir une autorisation préalable de la commission départemental d'équipement commercial en cas de création de cette surface ou de son extension. Elle est composée de six membres, le maire de la commune d'implantation, le maire de la ville la plus importante de l'arrondissement, le Président de la structure intercommunale ou, à défaut, le Conseiller Général du canton d'implantation, le Président de la CCI, le Président de la Chambre des Métiers, un représentant des consommateurs

POS : Document d'urbanisme fixant les règles d'utilisation des sols pour l'ensemble d'un territoire communal. C'est un document juridique opposable aux tiers. Le règlement du POS détermine des zones (zonage) auxquelles s'appliquent des prescriptions particulières (usage principal, nature des activités autorisées ou interdites, implantation des constructions, servitudes, protection de certains espaces naturels, réservation d'emplacements pour la réalisation de futurs équipements publics...). Il est accompagné de documents graphiques localisant avec précision les différentes zones. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) a remplacé le POS par le Plan local d'urbanisme (PLU).

PLU : Document d'urbanisme créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (loi SRU), en remplacement du POS. Portant sur la totalité du territoire d'une ou de plusieurs communes, le PLU fournit un cadre pour l'intervention publique ou privée dans les quartiers en mutation. Il présente à partir d'un diagnostic d'ensemble, le projet urbain de la commune en matière d'aménagement, de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement (projet d'aménagement et de développement durable ou PADD). Le PLU définit les règles d'urbanisme applicables dans la ou les communes concernées et contient un règlement d'utilisation des sols. Il délimite les zones urbaines "U" ou à urbaniser "AU", les zones agricoles "A" et les zones naturelles et forestières "N". Il doit être compatible avec les autres documents de planification, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCOT) couvrant l'agglomération. Il est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de la commune, en association avec les autres partenaires concernés et l'Etat. Une fois approuvé, il est tenu à la disposition du public.

Loi SRU : L'objectif de la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains est de refonder les politiques urbaines en alliant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, enjeux étroitement liés, à l'intérieur du périmètre de solidarité que doit être l'agglomération, afin de promouvoir un développement et un renouvellement des villes solidaires et respectueux de l'environnement. Le volet "logement et urbanisme" de la loi vise notamment à redonner de la cohérence au développement des villes, à insuffler plus de mixité sociale en matière d'habitat et à engager le renouvellement urbain. Le volet "déplacements" conduit à un nouveau partage de la voirie et à franchir de nouvelles étapes pour que les villes ne soient plus conçues principalement pour l'automobile. La loi instaure les schémas de cohérence territoriale (SCOT), en remplacement des schémas directeurs, pour permettre aux élus de définir en commun l'évolution de l'agglomération, ainsi que les priorités en matière d'habitat, de commerce, de zones d'activités, d'axes de circulation et de politiques de déplacement urbains.

SCOT : Document à caractère prospectif, il fixe au niveau de l'ensemble du périmètre du schéma (ensemble de communes) les orientations générales de l'aménagement de l'espace, en particulier l'équilibre à maintenir entre zones à urbaniser et zones naturelles ou agricoles ou forestières ; il fixe également les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports en commun ou encore d'équipements commerciaux ou économiques. Il définit les espaces naturels ou urbains dont la protection présente une importance intercommunale.

SEM : Société anonyme associant dans son capital des collectivités locales (commune, département, région ou leur groupement) et des partenaires économiques. Elles sont régies par la loi du 7 juillet 1983, modifiée par la loi du 2 janvier 2002. La SEM est dite locale (SEML) par distinction avec la SEM d'Etat constituée entre l'Etat et des actionnaires privés auxquels peuvent se joindre des collectivités territoriales (participation minoritaire). La SEML est créée pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics et d'intérêt général

ZAC : zone d'aménagement concertée dans laquelle *« une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue de les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »* (art. L. 311-1 du code de l'urbanisme).

ZAD : la ZAD est un instrument de réserve foncière à long terme. C'est un secteur créé par arrêté préfectoral où une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte dispose, pour une durée de quatorze ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes d'immeubles. Le système de la ZAD doit permettre à une collectivité de s'assurer progressivement la maîtrise des terrains où une opération est projetée, sans que l'annonce du projet ne provoque un enchérissement de ces acquisitions. Créées par une loi du 26 juillet 1962 dans un but anti-spéculatif.

TP : la taxe professionnelle est l'un des quatre impôts directs locaux (avec la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation) perçus par les collectivités locales. La TP est due par toute personne exerçant une activité professionnelle non salariée et dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains. En Ile-et-Vilaine, 516 millions d'euros ont été versés en 2008 au titre de la TP.

TPU : Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), Rennes Métropole a adopté la taxe professionnelle unique (TPU) dès 1992. Elle perçoit directement le produit de la TP en lieu et place des communes. Et leur reverse une partie du produit sous la forme d'une attribution de compensation et d'une dotation de solidarité communautaire (DSC).

La zone commerciale Rive Ouest baptisée à Pacé

[Revenir à la liste des actualités](#)



Fin des premiers travaux pour la zone commerciale Rive Ouest, à Pacé (S. Priou)

Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole et Paul Kerdraon, maire de Pacé ont inauguré vendredi 19 septembre 2008 « Rive Ouest ». Ce pôle d'activité regroupe sous une même appellation la Zac des Touches et celles de la Giraudais, entre la RD 29 et l'axe Rennes/Saint-Brieuc.

Créée en 1996, la Zac de la Giraudais (28 000 m²) héberge l'hypermarché Cora, sa galerie ainsi que les moyennes surfaces spécialisées implantées dans son sillage (Truffaut, Aubert,...). Ce pôle génère un chiffre d'affaires global de 110 millions d'euros. L'aménagement de la ZAC Les Touches, décidé en 2004 par Rennes Métropole, permettra d'accueillir, sur 50 ha environ à terme, des implantations commerciales. A commencer par le magasin Ikea (19 610 m²) en novembre prochain.

Les perspectives de développement du pôle « Rive Ouest » vont radicalement changer l'attractivité de cette zone d'activité pour en faire un site commercial, rayonnant à l'échelle du grand Ouest, avec plus de 3000 emplois à terme.

Le lancement de cette nouvelle dénomination inaugure la première tranche des travaux de viabilisation réalisés par Territoires

Ikea prépare son ouverture du 5 novembre

Ouest-France
le 31/05/2008

Hier, le chantier du magasin d'ameublement suédois a été baptisé par les élus et la direction. L'embauche du personnel est en cours.

« Nous sommes réunis pour la pose de la première pierre, même si là il s'agit plus de la millième ou dix millièmes. » La construction du magasin Ikea, à Pacé, est effectivement bien avancée. Heureusement! L'ouverture approche. Elle est annoncée pour le mercredi 5 novembre.

Le parcours a été long. « Il me semble que les premiers contacts ont été pris en 1999 avec Ikea », souligne Paul Kerdraon, maire de Pacé. Depuis un an, tout s'est accéléré. Les travaux ont commencé il y a 6 mois et l'embauche du personnel est en cours. « Une quarantaine de cadres ont été recrutés, dont une dizaine originaire de la région. Nous poursuivons aujourd'hui avec le recrutement des 280 personnes pour la vente, les relations clients, la logistique et la restauration. 240 seront embauchées localement avec le système de recrutement par simulation de l'ANPE », explique Michel Seimandi, directeur du magasin.

Côté travaux, « nous aurons une belle boîte bleue avant la fin du mois de juin », ajoute Michel Seimandi. « Et les travaux de voirie autour d'Ikea devront être terminés. Il le faut pour faire face à l'affluence des premiers jours », indique Paul Kerdraon. Surtout que la direction du magasin estime pouvoir toucher 1,3 million d'habitants, soit 519 000 ménages.

Pouvoir d'attractivité

Les Rennais, qui font actuellement les 100 km qui les séparent de l'Ikea de Nantes, représentent 15 % du chiffre d'affaires de ce magasin.



Danielle Séguin, directrice adjointe d'Ikea France, a baptisé le magasin de Pacé, hier, en présence des élus.

Ils seront sans doute les premiers à pouvoir profiter du magasin de Rennes puisque les clients qui possèdent la carte Family auront le droit à une journée sur invitation, sans doute une semaine avant la date d'ouverture officielle. Comme à son habitude, Ikea ouvrira ses portes à l'aube, c'est-à-dire 7 h du matin, avec petit-déjeuner offert. « C'est une coutume suédoise », explique Danielle Séguin, directrice adjointe

d'Ikea France.

Cette attractivité, « on peut imaginer qu'elle sera positive pour les autres magasins de l'agglomération rennaise », estime Danielle Séguin. Sur le marché de la maison, Ikea s'adresse au créneau dit du « jeune habitat » qui ne représente que 3 % des ventes en Bretagne contre 14,6 % au niveau national.

Mais qu'est-ce qui fait le succès d'Ikea ? « Nous sommes diffé-

rents. Nous avons nos propres designers, une soixantaine, et nous ne sommes pas un simple distributeur. Ikea, c'est un lieu d'accueil de toute la famille », décrit Danielle Séguin. Un lieu d'accueil qui disposera de 19 600 m² de surface de vente à Pacé, un restaurant de 450 places et 1 100 places de parking.

Alexandra BOURCIER.

Ikéa lance sa campagne de recrutement

Pour l'ouverture de son magasin à Pacé, le 5 novembre prochain, Ikéa débute aujourd'hui son recrutement : 240 personnes vont être embauchées.

280 salariés : c'est le nombre de personnes qu'emploiera Ikéa dans son futur magasin à Pacé : 40 d'entre elles seront recrutées au sein des actuels collaborateurs de l'enseigne d'ameublement ; les 240 autres seront embauchées dans le cadre d'une opération menée notamment avec l'ANPE.

Pour son futur magasin, l'enseigne aura besoin de vendeurs, d'hôtesse de caisse, de comptables, de magasiniers, de décorateurs, de serveurs pour son espace restauration, de spécialistes du service après-vente... « En fait, l'équipe de vente ne représentera que 25 % de l'effectif. L'essentiel des contrats sera à durée indéterminée. Pour l'ouverture, par exemple, nous ne prévoyons d'embaucher qu'une quinzaine de personnes en CDD », indique Michel Seimandi, le directeur de l'enseigne pacéenne.

Des candidats mis en situation

Or, pour mener à bien un tel recrutement – 1 200 à 1 500 candidatures sont attendues – Ikéa a l'habitude de faire appel aux services de l'ANPE. La plupart des candidats vont être recrutés par le biais de la méthode de recrutement par simulation. L'opération se déroulera en quatre étapes. Huit séances d'informations collectives auront lieu à Pacé (les 28, 29 et 30 avril) afin de présenter l'enseigne aux candidats. Ces derniers seront ensuite soumis à des tests de français, de calculs et de lecture.

À l'issue de ceux-ci, les candidats retenus seront mis en situation « afin d'évaluer leurs aptitudes en caisse, à la vente, en logistique... Cette méthode a l'avantage de ne



Paul Kerdron, le maire de Pacé, a présenté l'opération de recrutement en présence de Michel Seimandi, le futur directeur d'Ikéa-Pacé.

pas recruter uniquement les personnes d'après leur expérience ou leurs diplômes », précise Marie-Laurence Eglizeaud, directrice déléguée de l'ANPE. La méthode, en tout cas, a fait ses preuves. PSA y a également recours. Pas moins de 700 personnes ont ainsi été recrutées par ce biais, l'an passé, dans l'agglomération rennaise. Enfin, pour le candidat, le parcours se terminera par un entretien avec l'employeur.

L'opération de recrutement dé-

bute aujourd'hui. Quant aux rémunérations, l'enseigne suédoise annonce un salaire mensuel minimal de 1 384,17 € brut. Soit environ 1 100 € net par mois.

Pierrick BAUDAIS.

Les personnes intéressées par le recrutement peuvent contacter le site anpe.fr ou contacter les différents partenaires : Adiph, Assedic, CCAS, mission locale, PAE, PLIE.

Alinéa ouvrira le 27 août

Trois mois avant Ikéa, Alinéa ouvrira son nouveau magasin à Cap Malo (La Mézière). Précisément le 27 août prochain. D'une surface de vente de 8 500 m² (19 600 m² pour Ikéa), cette enseigne du groupe Auchan emploiera, elle, une centaine de salariés dont le recrutement a débuté. Là aussi, dans le cadre d'un partenariat avec l'ANPE, une soixantaine de personnes vont être sélection-

nées par le biais de la méthode de recrutement par simulation.

Alinéa compte actuellement 15 magasins en France. La Mézière sera la première implantation de cette enseigne française dans l'ouest. A Cap Malo, cette dernière annonce investir près de 20 millions d'euros et escompte d'ici à trois ans un chiffre d'affaires annuel de 30 millions d'euros.

Pacé

Pour Ikea, la zone des Touches change de nom et devient « Rive Ouest »



Paul Kerdraon, maire de Pacé, et Daniel Delavaeu, président de Rennes Métropole.

Zone d'aménagement concerté les Touches... C'est sûr, ça ne sonne pas très sexy ! Alors, quand un mastodonte comme Ikea débarque, on se dit qu'il faut faire quelque chose pour rendre le secteur plus attractif, plus accueillant, plus séducteur. Ça passe par un nouveau nom. Et les élus ont tranché : ce sera Rive Ouest.

« Rive Ouest est évocateur pour tout le monde : on est à l'Ouest de l'agglomération rennaise bien sûre. Ce sera un nom qui sera porteur pour développer l'image de ce secteur », note Paul Kerdraon, maire de Pacé.

3 000 emplois à terme

Rive Ouest, donc, a pour vocation de réunir deux zones d'aménagement concerté (Zac). Celle des Touches et celle de la Giraudais. Cette dernière, initiée en 1996, représente 28 000 m² avec l'hypermarché Cora, sa galerie, mais aussi les surfaces spécialisées implantées dans son sillage : Truffaut, Aubert... Le chiffre d'affaire de ce pôle est de 110 millions d'euros.

La Zac des Touches, elle, a été



Les 19 000 m² d'Ikea ont désormais bien pris forme. L'ouverture est toujours prévue le mercredi 5 novembre à Rive Ouest.

décidée en 2004. Objectif : opérer un rééquilibrage commercial en faveur de l'ouest de l'agglomération rennaise. Au final, ce sera largement plus qu'un rééquilibrage. Avec les 19 000 m² d'Ikea qui ouvriront le mercredi 5 novembre et les perspectives de développement commercial (15 hectares), Rive Ouest va devenir un site commercial rayonnant à l'échelle du Grand Ouest. « Cette zone va, à terme, permettre l'aménagement de 70 hectares. Dans un premier temps, ce sont 50 hectares de commerces, d'industries, d'artisanat et de tertiaire qui sont attendus », indique Paul Kerdraon.

À terme aussi, cette zone représentera 3 000 emplois. De ce fait, mais aussi pour accueillir les futurs clients de cette zone, des aménagements routiers sont en cours. « Nous espérons que les travaux réalisés dans le cadre des infrastructures routières vont permettre

de faire face à l'ouverture d'Ikea, mais aussi à l'ouverture de la première tranche qui était la Zac Les Touches, et qui s'appelle maintenant Rive Ouest », souligne Paul Kerdraon, maire de Pacé. Un des premiers clients sera très certainement Daniel Delavaeu, président de Rennes Métropole : « C'est avec un grand plaisir que je reviendrai pour voir le développement de

■ **Concours photos sur le porc**
Exposition. Résultats du concours gratuit ouvert à tous comportant deux catégories. Prix offert : un week-end pour deux personnes au Cap Fréhel en chambre d'hôte. Exposition également ce jour là des travaux variés et surprenant des écoles suïtes à l'opération « Copains comme cochons » et « Terrales 2 008 ». Dimanche 21 septembre, la Ville-Oie. Tarif: Prise en charge de la photo par le candidat. Contact et réservation : 02 96 41 49 74, mehous@orange.fr

cette zone, qui non seulement contribue au développement ouest de notre agglomération, mais aussi au développement de l'ensemble de notre agglomération. »

Le Docteur JÉGOU Isabelle Psychiatre de l'Enfant et de l'Adolescent,

vous informe de l'ouverture de son cabinet le 1^{er} octobre 2008.

Résidence GRIGNON
2 Bd du Duc Jean V
35740 PACÉ

Tél. 02 99 85 11 54
sur rendez-vous

Annexe 6 : Projet communautaire, extraits

Première page



Engagé dans les années 1990, le mouvement de mondialisation économique voit aujourd'hui l'émergence de la Chine, de l'Inde et du Brésil comme des acteurs internationaux majeurs. Les capitaux, les entreprises, les actifs, les talents sont extrêmement mobiles.

Dans un monde sous tension, l'Europe doit s'affirmer. Elle est porteuse d'un modèle politique, économique, social et culturel d'avenir. Encore faut-il que nous sachions l'adapter aux exigences du XXI^{ème} siècle.

La France ne doit pas hésiter sur la voie européenne à suivre. La coopération s'impose pour faire avancer le progrès c'est-à-dire la justice et l'égalité. A nous également de faire de la décentralisation le chemin de la modernisation et de la mobilisation des ressources sous l'égide d'un Etat garant des valeurs républicaines.

Les collectivités territoriales et leurs établissements sont enfin de véritables moteurs du développement.

Les grandes métropoles, comme les grandes entreprises, sont soumises à une forte compétition internationale. Longtemps limités aux critères géographiques (accessibilité, ports...), les critères d'attractivité se sont élargis. Ils incluent aujourd'hui les qualifications professionnelles, les opportunités d'emploi, l'environnement des entreprises, les relations humaines et la qualité urbaine (éducation, santé, logement, culture, environnement). Dans ce contexte, les grandes métropoles prennent leur destin en main. Elles affirment leur rôle d'organisation et de maîtrise d'ouvrage sur leur territoire afin de valoriser leurs atouts dans cette compétition mondiale.

A l'heure de ce changement global, Rennes Métropole doit exprimer une vision ambitieuse et optimiste de son avenir : être une métropole européenne du XX^{ème} siècle.

Cette ambition sert l'ensemble de la Bretagne. En effet, les régions qui avancent, les régions fortes de demain, sont celles qui peuvent compter sur des métropoles fortes. La métropole attire des actifs

qualifiés qui s'installent dans toute la Bretagne. Ses chercheurs essaient dans les autres pays bretons. Elle est source d'activités et anticipe les mutations technologiques et économiques pour les diffuser en région. Rennes Métropole irrigue la Région Bretagne, dont elle est la porte d'entrée européenne.

Réciproquement, c'est grâce à la Bretagne que Rennes Métropole pourra réussir demain : en s'appuyant sur l'image de la Bretagne et sur ses ressources, en multipliant les coopérations avec

les institutions, les territoires, les entreprises de Bretagne... Le couple métropole - région jouera un rôle déterminant pour le développement de demain.

Enfin, Rennes Métropole s'appuie sur des collaborations fortes et notamment auprès des grandes agglomérations de l'Ouest, dans le cadre de l'Espace Métropolitain Loire-

Bretagne. En particulier, l'axe Saint-Malo-Rennes - Nantes s'affirme comme un axe stratégique de développement pour l'avenir.

Cette ambition est réaliste et Rennes Métropole peut s'appuyer sur des acquis forts.

Une étude récente sur le rayonnement des métropoles européennes démontre que Rennes Métropole bénéficie d'un positionnement supérieur à nombre de métropoles dotées d'un poids démographique plus important. Elle possède donc des atouts qui lui permettent d'obtenir une qualité critique et de se distinguer dans la compétition internationale des grandes agglomérations.

Ce qui assurera l'avenir de Rennes Métropole, c'est l'intelligence et la cohérence de son projet, la volonté de ceux qui le portent, la qualité de la coopération des acteurs. C'est la capacité à identifier les défis de demain et à miser sur ses atouts pour les relever.

Il convient donc de réaffirmer le projet communautaire de Rennes Métropole pour les années à venir, c'est à dire : exprimer des valeurs partagées, porter des choix stratégiques prioritaires et définir un ensemble d'opérations à conduire à court, moyen et long termes.

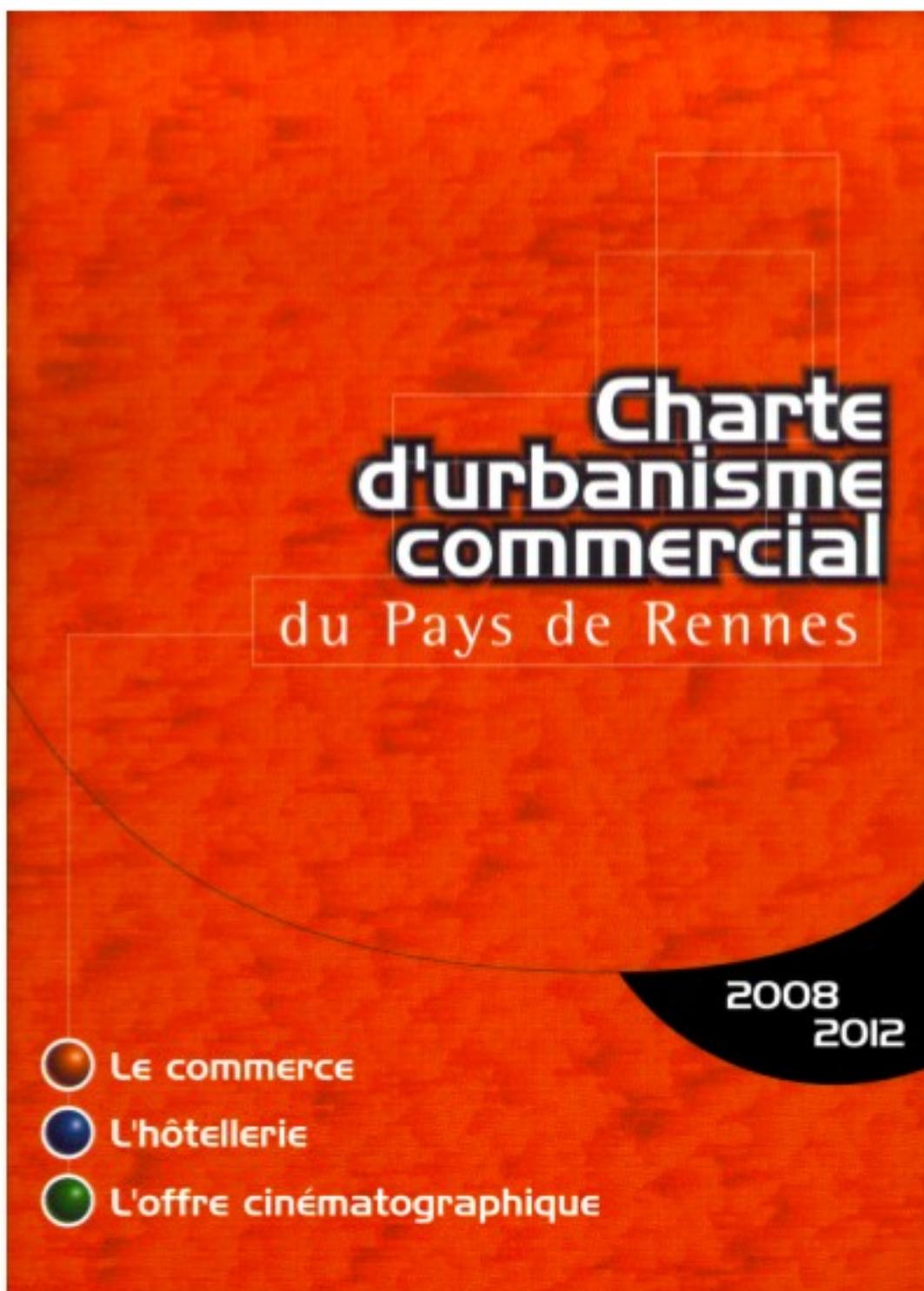
**Les grandes métropoles,
comme les grandes entreprises,
sont soumises à une forte
compétition internationale.**

Plus d'informations :

<http://www.rennes-metropole.fr/strategie-durable-de-rennes-metropole,89546/>

(site consulté le 2/05/2009)

Annexe 7 : Charte d'urbanisme commercial du pays de Rennes, première page (sur 40)
(charte citée p. 21, 30 et 31 du mémoire)



Plus d'informations :

<http://www.rennes.cci.fr/fr/charte-urbanisme-commercial.aspx>

(site consulté le 2/05/2009)