



Le pouvoir périphérique dans la  
métropole :  
l'exemple de Rennes Métropole

Quentin CHAUCHEPRAT

*Mémoire de 4e année*

*Séminaire : Action Publique Locale*

Sous la direction de : Philippe LEROY

**2014 - 2015**

*A la mémoire d'Elise*

## *Remerciements*

Mes remerciements vont à M. Philippe LEROY, mon directeur de mémoire, pour le suivi tout au long de l'année de ce travail, ainsi que pour son animation du séminaire Action publique locale.

Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder le temps d'un entretien, les informations qu'ils m'ont apporté constituent la base du présent mémoire.

Ce mémoire n'aurait pu voir le jour sans le soutien indéfectible de mes parents, qu'ils en soient remerciés ici.

Je tiens également à dire merci à Alice, Hélène et Stéphane qui par leurs discussions participent à mon enrichissement intellectuel.

Enfin un grand merci à Lucile, pour sa relecture, et pour son soutien de tous les jours. Son aide a été des plus précieuses dans la réalisation de ce mémoire.

*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 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.....	8
A.Le choix du sujet et son actualité.....	8
B.Centre-périphérie, gouvernance urbaines, et régimes urbains.....	10
C.La généalogie de la métropole.....	13
D.Les relations centre-périphéries dans un espace intercommunal en construction.....	15
E.Présentation du terrain et de l'enquête.....	17
F.Présentation du plan.....	21
.....	22
Chapitre I.Le monde contrasté des périphéries rennaises.....	23
A.La survivance d'un clivage urbain-rural.....	23
1.Histoire, mythes et réalités des représentations sur les espaces ruraux de Rennes métropole.....	24
2.Le renouvellement du clivage urbain-rural dans le cadre des transferts de compétences de proximité.....	29
B.Richesse et pauvreté des périphéries rennaises.....	34
1. La redistribution comme mécanisme d'intégration communautaire.....	35
2.Une dynamique de solidarité qui s'essouffle.....	39
C.Apolitisme ou politisation : l'étiquetage politique comme ressource du jeu métropolitain.....	43
1.La « sanctuarisation politique » de la métropole rennaise.....	44
2.L'appartenance politique, un moyen de promotion pour les élus périphériques.....	48
Chapitre II.L'évasion institutionnelle : un renforcement du rôle des maires.....	53
A.Structures formelles et informelles : l'organisation du pouvoir dans Rennes Métropole .....	53
1.Les structures formelles de la métropole :.....	54
2.Les structures informelles : l'espace d'expression d'un pouvoir périphérique.....	57
B.Le maire de la périphérie : acteur incontournable des interstices métropolitains.....	63
1.Les maires de la périphérie rennaise dans l'élaboration du statut de métropole.....	63
2.La logique intergouvernementale de la métropole rennaise.....	65
Ouverture : L'extérieur, facteur déstabilisant de la régulation métropolitaine.....	68
A.L'incertitude des frontières : source de tension dans les relations de voisinage.....	69
B.L'État acteur décisif du jeu métropolitain.....	72
Conclusion.....	76

<i><b>Table des illustrations</b></i>
---------------------------------------

- ◆ Illustration 1 : *Évolution des frontières de Rennes métropole* (source : fond de carte récupéré sur le site de Rennes Métropole, modifiée par les soins de l'auteur), p.18
- ◆ Illustration 2 : *Les communes de Rennes Métropole en fonction des CSP* (source : AUDIAR et INSEE Bretagne), p. 26
- ◆ Illustration 3 : *Les comités de secteurs de Rennes Métropole* (source : Rennes Métropole), p. 60
- ◆ Illustration 4 : *Schéma de la méthode de concertation dans Rennes Métropole* (source : d'après une présentation Rennes Métropole)

*Liste des sigles et abréviations*

- ◆ ACSOR : Association des Communes du Sud-Ouest de Rennes
- ◆ loi ATR : loi relative à l'Administration Territoriale de la République
- ◆ CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale
- ◆ DATAR : Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
- ◆ DSC : Dotation de solidarité communautaire
- ◆ loi MAPTAM : loi relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et à l'Affirmation des Métropoles
- ◆ SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
- ◆ SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
- ◆ STAR : Service des Transport en commun de l'Agglomération Rennaise
- ◆ SYRENOR : SYndicat de Recherche et d'Etude du Nord-Ouest de Rennes
- ◆ TPU : Taxe Professionnelle Unique

## Introduction

---

### *A. Le choix du sujet et son actualité*

Le 1er janvier 2015, l'agglomération de Rennes Métropole s'est dotée officiellement du statut de Métropole, créé par la loi dite de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM). Alors que depuis le début du fait intercommunal à Rennes, les statuts choisis allaient moins loin que ce que la loi permettait<sup>1</sup>, l'acquisition de ce statut de métropole permet à Rennes de se positionner parmi les villes qui comptent en France. Or le choix d'adopter un statut moins ambitieux que ceux offerts par la loi pouvait témoigner d'une méfiance des élus des communes périphériques face aux ambitions des maires de la ville-centre. Le passage à la métropole est-il alors le témoignage d'une amélioration du rapport de force en faveur de la ville centre ?

Dans tous les cas, le début de l'année 2014 a marqué un tournant dans la publicité de la question métropolitaine. Auparavant réservée à des débats de spécialistes et de techniciens, cette question a pu connaître dans une certaine mesure un élargissement de son audience. Lié notamment à la couverture par les médias de la presse régionale quotidienne, dans les régions concernées par la métropolisation : insistant parfois sur le caractère historique de cette transformation<sup>2</sup>, soulignant un bond en avant dans l'inconnu<sup>3</sup>, ou encore louant la capacité des élus locaux à obtenir ce statut<sup>4</sup>. Cet enjeu fait donc abondamment l'objet de commentaires dans les colonnes de la presse régionale. Par ailleurs pour des questions de calendrier électoral, la question métropolitaine fait aussi l'objet de débat pendant la campagne des municipales de 2014. Au lendemain du 1<sup>er</sup> tour des élections municipales, Ouest-France interroge ainsi les chefs de file du Parti socialiste et des centristes sur les

---

1 Adoption du statut de district urbain en 1970 alors que la loi de 1966 créait un statut de communauté urbaine, et adoption du statut de communauté d'agglomération au dépend une nouvelle fois du statut de communauté urbaine.

2 « La création de la métropole est historique », Le Midi Libre, 20 juillet 2014.

3 « Un grand bond en avant et dans l'inconnu pour la métropole lilloise », La Voix du Nord, 3 janvier 2015

4 « C'est l'histoire de BMO, la petite souris qui a fait son trou », Ouest-France, 8 février 2014

enjeux de la gouvernance métropolitaine à venir<sup>5</sup>. Certains candidats n'hésitent pas à bâtir leur stratégie électorale sur un rejet frontal de la métropole, marquant ainsi l'importance de celle-ci dans le jeu communal.

Ayant vécu une grande partie de ma vie dans une commune en périphérie de différentes agglomération, l'étude des relations entre ce que je percevais comme étant un centre et des périphéries m'apparaissait comme un sujet très fécond. Appliqué sur le territoire d'une agglomération comme Rennes l'étude des relations s'enrichit de questions liées à l'intercommunalité, au partage du pouvoir, des richesses, des investissements entre ville-centre et communes périphériques. Cela permettait de m'interroger à la fois sur les relations à l'intérieur de la structure intercommunale mais aussi aux relations avec l'extérieur. Mon point de départ dans cette enquête a donc été de voir comment les relations centre-périphéries pouvaient avoir été transformées par le processus de métropolisation au sein du Pays de Rennes. J'étais parti au départ sur cette échelle du Pays de Rennes, car je souhaitais pouvoir examiner tant l'intérieur que l'extérieur de la métropole. Cependant ce choix a été difficile à tenir, du fait notamment des contraintes de temps, et ce mémoire se concentre donc essentiellement sur les relations internes à la métropole. On ne s'interdira pas cependant de constater que la Métropole n'évolue pas dans un espace clôt et qu'elle est ancrée dans ce Pays de Rennes (mais aussi dans le département) et on aura donc l'occasion de montrer à plusieurs reprises comment cet extérieur proche interagit avec l'intérieur.

D'autre part si le choix s'est porté sur le territoire de Rennes métropole, outre bien entendu le fait que ce soit justement une métropole, c'est également pour des raisons pratiques d'accès au terrain. Il fallait choisir un terrain qui ne soit pas trop éloigné physiquement, facilement accessible par les transports en commun, où les coûts en termes de prix et de temps des déplacements ne soient pas trop élevés. L'avantage du territoire rennais résidait également dans le fait que l'accès à des personnes sources serait facilité par une meilleure connaissance du territoire. Pour toutes ces raisons j'ai décidé dès le mois de septembre de faire de Rennes mon terrain d'enquête.

---

<sup>5</sup>« Quelle gouvernance pour Rennes Métropole ? », Ouest-France, 25 mars 2014.

Enfin le choix s'est porté sur le sujet des relations centre-périphéries au regard de la métropolisation car il permettait de questionner les représentations sur une métropole vue comme un territoire gagnant de la situation économique, comme un territoire homogène, comme une tendance naturelle de l'évolution des grandes villes. Je souhaitais me saisir de toutes ces représentations, en montrant quelles pouvaient être les logiques internes d'une métropole en particulier : celle de Rennes Métropole.

## ***B. Centre-périphérie, gouvernance urbaines, et régimes urbains.***

Ce mémoire emprunte une partie de son titre à un classique de la sociologie des organisations<sup>6</sup>. Dans cet ouvrage, Pierre Grémion développe une analyse des relations entre centre et périphérie au niveau du « système politique français ». Il montre, comment dans la France des années soixante la figure de l' élu local « notable » est tout à fait capable de négocier avec le préfet, l'application voire l'adaptation de la législation nationale au contexte local. Dans une logique de régulation-croisée l'État-producteur est dépendent pour la réussite de ses programmes des collectivités-clientes qui sont elles dans une relation de subordination par rapport à celui-ci.<sup>7</sup>

Or cette analyse en termes de centre-périphérie a été progressivement mise à mal dans la science politique française. Le constat a été fait que les lois de décentralisations à partir de 1982 d'une part et l'eupéanisation d'autre part, ont transformé le système politique français tant par le haut que par le bas, il fallait dès lors envisager une analyse différente. Ainsi Gille Pinson n'hésite pas à dire que « le système politique-administratif local a vécu ! Le regard que les sciences sociales portent sur les espaces politiques locaux doit changer en conséquence ».<sup>8</sup> Pour lui il y a quatre changements majeurs qui obligent à modifier notre regard. « L'élargissement des compétences des gouvernements locaux », et notamment pour les plus grandes

---

6 Grémion, P., *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Les Editions du Seuil, 1976, 477 p.

7 Thoenig J.-C., Durant P., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996, pp. 580-623.

8 Pinson G., « La gouvernance des villes françaises », *Métropole* [En Ligne], n°7, 2010, consulté le 15 novembre 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>, p. 6

viles une maîtrise plus importante sur les politiques publiques. A cela s'ajoute « la montée en puissance des institutions de coopération intercommunale, notamment en milieu urbain » et la délégation par l'État aux acteurs locaux du « sens guidant la production des politiques urbaines ». Enfin il souligne le rôle de « la multiplication des acteurs intervenant dans la fabrique des politiques publiques et la dispersion consécutive des ressources pour l'action »<sup>9</sup>.

C'est au regard de cette histoire qu'émerge dans les années quatre-vingt-dix en France la problématique de la gouvernance urbaine autour des travaux de Patrick Le Galès<sup>10</sup>. Pour lui on ne peut pas parler de « gouvernement urbain » qui renvoie à une « forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques »<sup>11</sup>. Or l'action publique se déroule de plus en plus dans un contexte d'incertitudes généralisées, dans des sociétés de plus en plus complexes, « ce qui rend leur gouvernement difficile »<sup>12</sup>. L'idée de gouvernance urbaine rend compte de la nécessité de décaler le regard sur les conditions permettant une action publique localement, en invitant notamment à s'intéresser aux relations horizontales entre les multiples acteurs ayant accès à l'arène locale.

Pour Gilles Pinson il faut aller encore plus loin et définitivement dépasser le concept de centre-périphérie. Lorsque l'on considère la seule relation centre-périphérie on se cantonne à l'observation des « rapports de dépendances et de soumissions à l'égard des acteurs étatiques et du cadre national et des tentatives de contournement des règles imposées par le centre »<sup>13</sup>. Il propose l'importation du concept forgé en Amérique du Nord de « régimes urbains ». Ces travaux sur les « régimes urbains » entendent montrer comment les élites locales dans les grandes villes font pressions sur les gouvernements urbains pour que le développement économique soit la considération majeure de ceux-ci. Ces pressions conduisent à la constitution de coalitions de croissance<sup>14</sup>. Dès lors, conjugué avec le repli de l'Etat central (et donc l'affaiblissement du lien avec ce centre étatique), « *l'enjeu le plus*

---

9 Pinson G., art. cit., p.6 et suivantes

10 Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°1, 1995, pp. 57-95

11 Le Galès P., art. cit. , p.58

12 Le Galès P., art. cit. , p.59

13 Pinson G., art. cit. , p.3

14 Pinson G., art. cit., p.11

*saillant de la gouvernance urbaine devient de faire prospérer le pluralisme des systèmes d'acteurs urbains, de le rendre compatible avec la constitution d'une capacité d'action. Les enjeux de mobilisation, de coordination, de construction de coalitions stables et de constitution de la ville en acteur collectif sont devenus centraux ».*<sup>15</sup>

On le voit donc cette notion de « centre-périphérie » a été très critiquée dans la science politique française, parce qu'elle renvoie historiquement aux relations nouées entre l'Etat et acteurs politiques locaux. Les auteurs cités ci-dessus nous invitent donc à réfléchir tout autant sur les relations horizontales qui se nouent entre ces acteurs, notamment sur la scène intercommunale. Montrer comment notamment des jeux se nouent pour intéresser les acteurs de cette scène intercommunale à construire des politiques publiques ensemble.

Pourquoi dès lors continuer à raisonner en termes de centre et de périphéries pour ce mémoire? Si la science politique a mis le signe égal entre relation centre-périphérie et relation État – collectivités locales, d'autres sciences sociales ont tenté de donner une définition moins restrictive de cette relation entre centre et périphéries. C'est vers la géographie que je me suis tourné pour avoir un autre regard sur cette notion. Le géographe Alain Reynaud nous invite dans un ouvrage resté célèbre<sup>16</sup>, à penser les relations centre-périphéries en termes de domination. Il définit le centre comme l'endroit qui regroupe une masse population critique par rapport à l'ensemble de la population du système étudié ; qui dispose d'un niveau de vie élevé et d'un développement ancien ; le centre est doué d'une capacité d'auto-développement. Le centre est également associé à l'idée de pouvoir, endroit où l'on donne les ordres. Enfin le centre est aussi un « espace de créativité » doté de « capacité d'organisation de l'espace »<sup>17</sup>. La périphérie se définit, elle, « par décalque du centre », avec une population plus diluée dans l'espace, un niveau de vie moyen plus faible, elle est surtout dépourvue « d'autonomie en matière décisionnelle ». Enfin la périphérie est ressentie comme telle par ses habitants, autant du fait des pressions du centre, que de

---

15 Pinson G., art. cit. , p.12

16 Reynaud A., *Société espace et justice*, Paris, Presse universitaire de France, 1981, 263 p.

17 Reynaud A., op. cit., pp. 31-36

l'attrait que peut avoir celui-ci sur ces mêmes habitants »<sup>18</sup>.

Avec ces définitions Reynaud entend nous montrer que les notions de centre et de périphéries peuvent s'appréhender à toutes les échelles territoriales, que ce soit à l'intérieur d'une même ville entre centre-ville et quartiers périphériques, mais également à l'échelle qu'il appelle régionale, c'est-à-dire un système comprenant une ville centre et un réseau de villes plus ou moins grandes. Les relations centre-périphéries ne se cantonnent donc pas à la seule échelle stato-nationale. Enfin il montre également que l'appellation périphérie regroupe des réalités diverses en fonction des relations que la périphérie noue avec son centre. Il propose ainsi une typologie des périphéries selon qu'elles soient « intégrées annexée » au centre, « intégrée exploitée » ou encore un « isolat »<sup>19</sup>.

Pour ce mémoire j'ai donc essayé de concilier tant les apports concernant la gouvernance urbaine tels qu'ils ont été développés par Le Galès et Pinson, avec cette idée qu'on peut regarder les relations horizontales à l'échelle d'une intercommunalité sur le mode des relations-centre périphéries. Il me faut maintenant revenir sur le dernier terme de mon sujet « la métropole » et tenter d'en faire une généalogie intellectuelle.

### ***C. La généalogie de la métropole***

La notion de métropole émerge en France dans les années soixante au moment où la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) promeut le développement des métropoles dites d'équilibre. Ces métropoles devaient permettre de réduire le poids de la région parisienne. En parallèle à la création de cette catégorie, le 31 décembre 1966 le statut de Communauté urbaine est créée, ce statut a été imposé aux communes pionnières. C'est ce qui fait dire à Desage, Bué et et Matejko que l'idée de métropole est donc dans un premier temps une conception forgée par les élites techniques centralisées, et est globalement rejetée par les élus locaux. Avant 1973, il n'y a pas d'appropriation de cette notion de métropole hors les cercles des aménageurs parisiens<sup>20</sup>. Jusque dans

---

18 Reynaud A., op. cit., pp. 36-38

19 Reynaud A., op. cit., pp. 67-76

20 Bué N., Desage F., Matejko L., « La Métropole n'est-elle qu'un mot ? », *Métropole en*

les années quatre-vingt-dix le terme de métropole est peu utilisé au contraire des termes d'agglomération ou d'arrondissement.

Les années quatre-vingt-dix marquent le début de l'appropriation au niveau local de la notion de métropole. Bué, Desage et Matejko ont documenté à partir du cas lillois comment le registre de la métropolisation, c'est-à-dire le processus qui conduit à la « concentration des richesses, des pouvoirs, et d'informations en une entité urbaine », avait été porté par des groupes d'intérêt composés en grande partie d'entrepreneurs. Le discours de la métropolisation est rendu audible du fait des réformes de décentralisation, du retrait partiel de l'État des territoires, et de la décrédibilisation des élites techniques centralisées. Par ailleurs il est facilement saisissable par les différents groupes du fait de contours relativement flous, permettant à chacun d'utiliser ce terme pour défendre ces intérêts. Cette appropriation se traduit par la volonté d'objectiver l'existence de la métropole en produisant des données, des cartes, ce sont les discours sur la métropole qui la font advenir.<sup>21</sup>

Enfin ces mêmes auteurs soulignent la nécessité de montrer que la métropole est un construit social, souvent « *imprégné d'évolutionnisme, et résultant de la convergence d'intérêts profanes et savants* », et de conclure que la « *métropolisation tend à être déduite d'une intégration croissante des communes d'une aire urbaine, à partir du constat de ses transformations spatiales* ». Bué, Desage et Matejko illustrent donc bien que la définition de la métropole et son corollaire la métropolisation doivent être travaillés, pour montrer qu'ils ne sont pas le résultat d'une tendance naturelle, mais d'un travail de construction social de la part des acteurs qui ont intérêt à la faire advenir.

Il y a eu notamment dans le champ économique et plus particulièrement du côté de l'économie géographique, des travaux qui ont montré que les territoires métropolitains étaient les gagnants de l'économie mondialisée. Les travaux précurseurs de Paul Krugman sur le rôle des clusters, ou en France de Pierre Veltz sur l'économie archipel, ont développé des modèles qui invitent à territorialiser

---

*construction*, Paris, L'Harmattan, 2004.

21 Bué N., Desage F., Matjeko L., art. cit.

l'économie moderne, et notamment à rendre compte des effets de concentration. Dans les années deux-mille ces approches ont été renouvelées par Laurent Davezies<sup>22</sup> pour qui la crise économique de 2008 a révélé que les territoires qui s'en sortaient le mieux sont ceux qui correspondent à des territoires métropolitains, parce que ce sont les quelques rares territoires ayant conservé un système productif compétitif par opposition à des territoires qui vivent d'une économie de rente. Pour lui on a assisté à un renversement de la situation : alors que les villes ont été pendant longtemps les perdantes de la redistribution entre les territoires<sup>23</sup>, la remise en cause progressive du poids de l'État, le phénomène de retour des villes européennes<sup>24</sup>, en font clairement aujourd'hui les territoires qui s'en sortent le mieux, remettant en cause l'organisation territoriale française.

Mon travail s'inscrit donc dans ce questionnement intellectuel autour de la gouvernance des villes, des relations entre différents acteurs et groupes d'acteurs. Il tentera également de rendre compte des effets produits par les changements institutionnels en France notamment avec la montée en puissance des métropoles.

#### ***D. Les relations centre-périphéries dans un espace intercommunal en construction.***

Le cadre dans lequel j'écris ce mémoire emprunte donc à la fois à l'idée que la régulation entre acteurs au sein des espaces urbains n'est plus ce qu'elle était dans les années soixante. L'égalité formelle qui existait entre les maires des communes face à l'État, et notamment face à son administration déconcentrée, a été profondément remise en cause par la mise en concurrence des territoires<sup>25</sup>. D'autre part si on prend au sérieux l'hypothèse de Pinson pour qui c'est de la « capacité à mobiliser des ressources locales que proviennent la capacité d'action des maires »<sup>26</sup>, alors on peut partir du constat qu'à l'intérieur d'une structure comme l'intercommunalité de Rennes, tous les élus ne sont pas égaux en terme d'accès aux ressources locales, et qu'il existe

---

22 Davezies L., *La crise qui vient*, Paris, Le Seuil, 2012.

23 Et ce alors même qu'après les travaux de J.-F. Gravier publié dans *Paris et le désert Français* (1947), les villes ont été suspectées d'égoïsme territorial, voir Davezies L., op. cit.

24 Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 486p.

25 Pinson G., « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n° 148, 2014, pp. 95-111

26 Pinson G, art. Cit., p. 98

notamment des disparités importantes entre les communes formant le cœur de la métropole et celles qui souvent arrivées plus tard sont des communes qui doivent faire leur apprentissage du jeu métropolitain. Partant de là, il me semble tout à fait intéressant d'interroger des notions telles que centre-périphérie, pouvoir, régulation dans un espace politique qui si il existe depuis 1970, a connu et connaît encore des transformations sur la forme et sur le fond.

Il s'inscrit par ailleurs dans le cadre de différents travaux sur l'intercommunalité, qui ont interrogé, au moments où cette intercommunalité s'institutionnalise en France, les relations horizontales entre communes, et surtout entre maires de communes. Ces travaux ont notamment souligné le caractère intergouvernemental de ces relations<sup>27</sup>, ainsi que l'omniprésence des figures de maire dans le jeu intercommunal. L'approche de mon mémoire en s'intéressant particulièrement aux relations entre maires de Rennes métropole souscrit ainsi tout à fait à ces approches.

Alors que l'intercommunalité rennaise connaît statutairement un changement de catégorie en prenant pour la première fois le statut le plus intégré proposé par la loi française aux agglomérations, comment le système de régulation à l'intérieur de la métropole rennaise évolue-t-il ? Le transfert de compétences des communes vers la métropole se traduit-il par un affaiblissement des communes périphériques au profit d'une centralisation sur la ville de Rennes ? Au regard de l'histoire de l'intercommunalité à Rennes, assiste-t-on à un bouleversement dans les relations centre-périphéries, ou au contraire est-on sur une évolution à la marge de la gouvernance ? Les négociations autour de la mise en place de la métropole ne montre-t-elles pas la permanence d'un pouvoir périphérique ?

Dans l'objectif de répondre à ce questionnement, il me semble important de poser comme première hypothèse l'idée que dans l'étude des relations centre-périphérie dans le cadre de l'intercommunalité de Rennes Métropole, les dites périphéries sont de nature plurielles, et que cette pluralité des profils implique une inégalité des élus de la périphérie dans leurs relations au centre. Je pose comme sous-hypothèse que le

---

27 Voir notamment les travaux de Gaxie D., *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295p., ou de Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, 224p ou encore Le Saout R., *Réformer l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, 267p.

sentiment d'appartenance ou non à un espace rural, les ressources financières des communes et les affinités politiques sont autant d'éléments à prendre en compte pour caractériser la nature plurielle des communes périphériques.

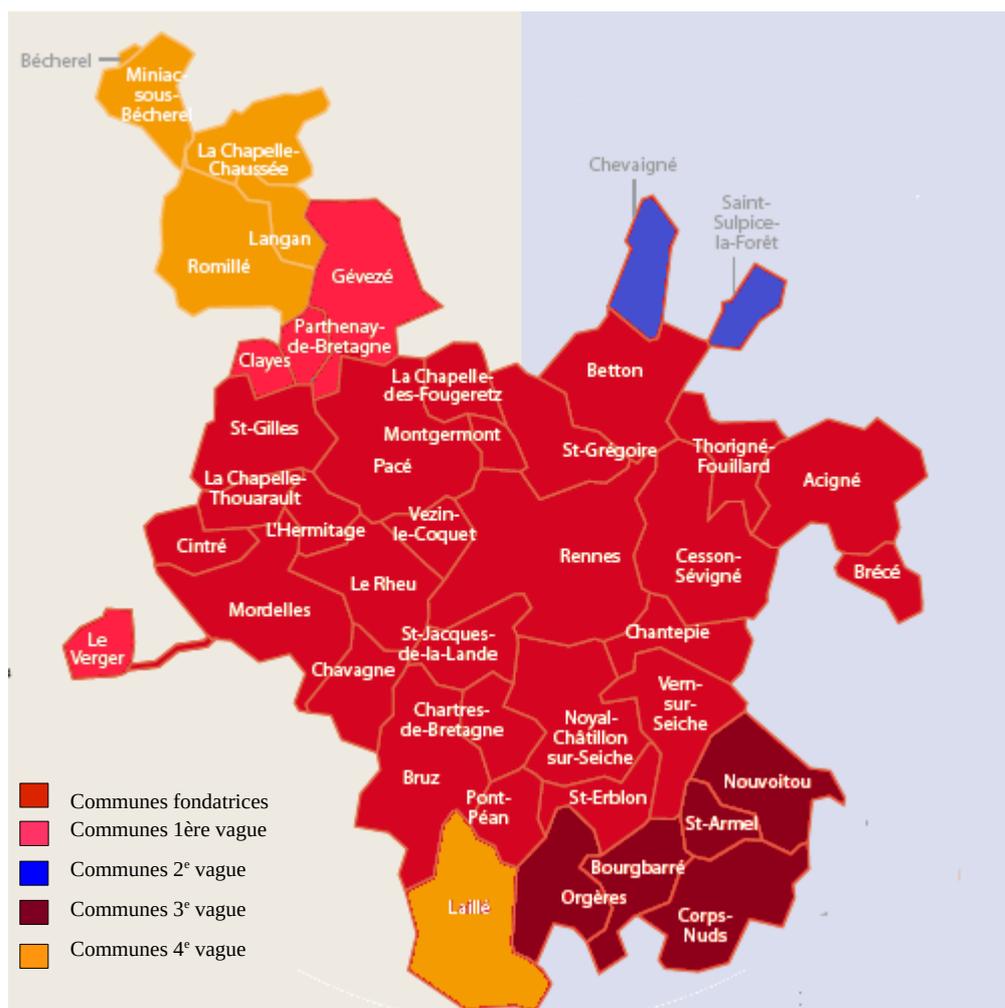
En outre, de par la nature de l'institution métropolitaine et notamment du phénomène d'évasion institutionnelle, on peut faire l'hypothèse que parmi les acteurs de la périphérie, certains maires sont tout à fait à même de peser dans les arbitrages.

Enfin je fais l'hypothèse que le système de régulation métropolitain ne peut être étudié en dehors de son environnement, et qu'en conséquence l'extérieur incarné par l'État, ou par des collectivités concurrentes, perturbe forcément les stratégies des acteurs à l'intérieur du système, ceux-ci pouvant également faire appel à cet extérieur pour tenter de peser en interne.

## ***E. Présentation du terrain et de l'enquête***

Cette enquête porte donc sur Rennes Métropole, institution intercommunale regroupant 43 communes pour un peu plus de 430 000 habitants. Le statut de cette intercommunalité a évolué à deux reprises au cours de l'histoire. L'intercommunalité a d'abord été créée sous le régime du district en 1970. Forme de coopération intercommunale à mi-chemin entre le syndicat intercommunal et la communauté urbaine, c'est sous cette forme que l'intercommunalité à Rennes a fonctionné pendant trente ans. En 2001, suite à la loi « Chevènement » le statut de district est supprimé et l'intercommunalité de Rennes prend alors la forme d'une communauté d'agglomération alors qu'elle était éligible au statut de communauté urbaine. C'est également avec ce changement de statut que le nom de Rennes Métropole est adopté. Le dernier changement de statut est donc celui de janvier 2015, où pour la première fois le statut de Rennes est fixé par la loi, témoignant de la reconnaissance du fait urbain dans la capitale bretonne, avec le statut de métropole tel qu'il est prévu par la loi MAPTAM. Il est à noter que si ces changements de statuts paraissent poser les jalons de l'histoire intercommunale, le passage à une fiscalité propre, et l'adoption de la taxe professionnelle unique ont constitué, pour beaucoup d'acteurs, des éléments au moins aussi importants, si ce n'est plus, que ces changements de statuts.

A côté de ces changements institutionnels, ce sont également les frontières de Rennes Métropole qui ont connu des changements importants au cours de ces quarante-cinq ans d'histoire. Le district a été fondé avec 27 communes formant « *un ballon de rugby étiré le long de l'axe Paris-Brest* »<sup>28</sup>. Ces 27 communes fondatrices ont été rejointes par une première vague de communes au début des années 1990, suite à loi ATR de 1992. Cette première extension concerne des communes qui



*Illustration 1 Evolution des frontières de Rennes métropole (source : fond de carte récupéré sur le site de Rennes Métropole, modifiée par les soins de l'auteur)*

n'appartenaient pas à d'autres intercommunalités. La deuxième vague a eu lieu au moment du passage à la communauté d'agglomération et marque une première extension vers le nord. La troisième vague voit une progression vers le sud-est de Rennes, et est marquée par des relations tendues avec les intercommunalités voisines.

<sup>28</sup> Selon Yves Fréville, fils d'Henri Fréville premier président du district rennais, « Ils ont fait l'intercommunalité », [www.metropole.rennes.fr](http://www.metropole.rennes.fr), consulté le 20/10/2014

Les arrivées de Nouvoitou et de Bourgbarré sont notamment contemporaines du départ de Noyal-sur-Vilaine vers la communauté de communes de Châteaugiron (à laquelle appartenait Nouvoitou). A partir de cette vague, chaque adhésion de communes sera l'occasion de débats vifs sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir. La dernière vague voit l'arrivée de cinq communes du Nord, qui appartenaient à la communauté de communes du Pays de Bécherel, dissoute à l'occasion du schéma départemental de coordination intercommunal présenté en 2011. La commune de Laillé au sud, a elle fait le choix de rentrer dans Rennes Métropole après un premier refus d'adhésion au district dans les années quatre-vingt-dix.

C'est donc un territoire qui a connu des bouleversements importants tant au point de vue du contenu institutionnel qu'au point de vue de sa composition. En repoussant ses frontières relativement loin de la ville-centre, l'intercommunalité rennaise a du gérer de front sa montée en puissance avec la prise de nouvelles compétences, et l'arrivée de nouvelles communes qui modifiaient les équilibres internes. Une commune considérée comme périphérique dans les années 1970 peut être devenue aujourd'hui une commune du cœur de métropole.

Revenons maintenant sur la manière dont j'ai mené cette enquête. J'ai recouru à trois types de matériaux empiriques : des entretiens semi-directifs, des corpus d'articles de presse (et notamment de la presse quotidienne régionale), et enfin des documents de diverses natures, produits par les institutions sur lesquelles j'ai travaillé.

J'ai mené un ensemble de sept entretiens auprès de deux types d'acteurs. J'ai rencontré cinq élus locaux, parmi lesquels trois occupent la fonction de maire de leur commune. Les deux autres sont d'anciens maires de leurs communes et siègent toujours dans leurs conseils municipaux respectifs. Les deux autres personnes interrogées occupent un poste de directeur général des services.

A travers ces différents entretiens, c'est aussi différents types de communes qui étaient visés. J'ai tenté de cibler les différents profils que je pensais intéressants pour tester mes hypothèses. On retrouve donc dans ce panel sept communes avec des

caractéristiques assez variées. Une petite commune hors Rennes Métropole mais frontalière, une commune d'environ 5000 habitants appartenant à la deuxième couronne. Une commune de la dernière vague d'adhésion. Deux communes historiques de Rennes métropole, assez densément peuplées, ayant connues des basculements de majorité politique. Enfin y figurent deux communes du cœur de métropole, plutôt ancrées à droite, et qui sont parmi les plus riches de l'agglomération au regard du revenu disponible par habitants.

Les entretiens menés étaient de type semi-directifs. La plupart des entretiens se sont déroulés en trois temps. Dans un premier temps je les interrogeais sur leur vécu, leur expérience personnelle du fonctionnement métropolitain. Le deuxième temps de l'entretien était consacré à leur lecture des clivages pouvant se dessiner au regard de la métropolisation. Enfin le troisième temps était plutôt orienté sur la question des relations de Rennes Métropole avec son environnement et des effets produits sur l'intérieur de la métropole.

A côté de ces entretiens, j'ai procédé à une collecte d'articles de presse en utilisant l'outil *Europresse*. Cette méthode m'a été surtout utile pour retracer le contexte de certains moments clés de la métropole. J'ai ainsi composé des revues de presse sur l'adoption de la taxe professionnelle unique, sur le cas Noyal-sur-Vilaine, et sur l'entrée de Laillé dans la métropole. A chaque fois ces articles ont permis de rendre compte de l'état d'esprit des forces en présence, de resituer également les enjeux de l'époque tels que les acteurs les exprimaient dans la presse locale.

Une autre source de documentation provient des institutions elles-mêmes. Les communes, comme l'intercommunalité produit un certain nombre de documents à destination des citoyens, ce qu'on appelle la communication institutionnelle. J'ai utilisé ces documents en amont des entretiens pour préparer de brèves synthèses sur la situation de la commune. Mais ils ont également été utiles pour obtenir des informations sur l'histoire plus ancienne de l'intercommunalité. J'ai également récolté un certain nombre de délibérations pour documenter l'élaboration du SDCI de 2011 : lecture des délibérations prises par les différentes communautés de communes, lecture du projet présenté par la préfecture. Tous ces documents constituent un socle

utile pour cerner l'objet étudié.

La recherche d'entretiens constitue une étape importante du travail de recherche. Or j'ai éprouvé des difficultés à élaborer une stratégie pour construire une liste de personnes à rencontrer. Si j'ai bien entendu cherché à diversifier les profils des personnes avec qui je me suis entretenu comme je l'ai présenté plus haut, il reste que la liste est aussi dépendante de facteurs qui n'ont pas grand chose à voir avec ma volonté. En travaillant sur la périphérie, je m'attendais par exemple à devoir faire un certain nombre de trajets en transports communs ne disposant pas de voiture. Or pour les communes les plus éloignées, s'y rendre en bus peut relever de la gageure. J'ai du ainsi annuler un rendez-vous faute de moyen de transports. Par ailleurs lors des entretiens, j'ai souvent demandé à mes interlocuteurs de m'indiquer les contacts de personnes qui à leurs yeux pouvaient être intéressantes pour la poursuite de mon travail. Si on peut par ce biais cibler des profils auxquels on n'aurait pas songer, cela peut également conduire à interroger des personnes aux caractéristiques semblables.

J'ai eu du mal également à trouver des informations sur ce que j'ai appelé les institutions « informelles ». J'ai du en effet me contenter du discours des personnes sur la conférence des maires sans avoir nécessairement la capacité de jauger la précision du propos. Je regrette donc de n'avoir pu observer le déroulement d'une conférence des maires, ou d'une réunion d'un comité de secteur qui aurait pu me permettre de prendre du recul par rapport aux propos de mes interlocuteurs.

## ***F. Présentation du plan***

J'ai fait le choix d'organiser le résultat de cette enquête en deux chapitres et une « ouverture ». Le premier chapitre constitue la plus grande partie de mon travail, j'ai cherché dans celui-ci à rendre compte de la diversité des périphéries rennaises, en montrant que ce qu'on appelle périphérie recouvre en fait, en fonction des critères retenus et de la période étudiée, des réalités très diverses. Cette diversité des périphéries conduit à faire le constat de relations contrastées entre un centre et des périphéries. Prenant acte de cette diversité, je développe dans le deuxième chapitre les conditions qui conduisent à ce que les élus de la périphérie soient en fait partie prenante du fonctionnement métropolitain, me conduisant à parler de pouvoir

périphérique dans la métropole. Dans un troisième temps, je souhaite proposer une ouverture de mon sujet en montrant comment les relations qu'on a tenté de qualifier dans les deux premiers chapitres ne sont pas imperméables aux relations qui se nouent entre la métropole et son environnement.

## Chapitre I. Le monde contrasté des périphéries rennaises

Pour interroger les relations centre-périphéries, il convient dans un premier temps de distinguer ce qui permet de définir les périphéries dans le contexte rennais. Si je me suis gardé de donner une définition trop précise de la périphérie, c'est que cette position périphérique dans la métropole dépend d'éléments aussi variables que le sentiment d'appartenance à l'urbain, ou au rural, les ressources fiscales de la commune et les retombées attendues de la participation à Rennes Métropole, ou encore l'appartenance partisane de l'exécutif de la commune. Ces différentes variables se combinent entre elles et nécessitent donc d'utiliser le pluriel quand on parle des périphéries. A travers cette analyse des périphéries, je cherche à montrer que des différences de ressources et de statuts existent entre les acteurs périphériques de Rennes Métropole, conduisant certains de ces acteurs à s'investir fortement dans le jeu métropolitain, alors que d'autres s'excluent ou sont exclus de ce jeu.

### *A. La survivance d'un clivage urbain-rural*

La première variable à observer est celle d'un sentiment d'appartenance au monde urbain ou au monde rural. Rennes métropole, en effet, avec ses 43 communes constitue une intercommunalité singulière. En comparaison, sa voisine nantaise en compte seulement 24. Rennes Métropole intègre des communes connaissant des degrés divers d'urbanisation et un éloignement vis-à-vis de la ville-centre plus ou moins marqué. Ainsi Saint-Jacques-de-la-Lande, dont le maire Emmanuel Couet est le président de Rennes Métropole, a une population et une densité qui en font la commune la plus proche de Rennes, élément renforcé par la proximité géographique de Saint-Jacques, une des rares communes de la métropole à avoir une continuité bâtie avec la ville-centre. A contrario une commune comme Bécherel, entrée dans Rennes Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2014 un peu par défaut<sup>29</sup>, est faiblement liée à la

---

29 La commission départementale de coopération intercommunale de 2011 proposait une fusion des communautés de communes composant le Pays de Brocéliande en un EPCI unique, mais les élus de la communauté de communes du Pays de Bécherel ont fait valoir des divergences de point de vue conduisant à leur intégration au sein de Rennes Métropole. Voir Préfecture d'Ille-et-Vilaine, *Projet de SDCI*, Rennes, avril 2011, 33p.

ville centre, elle n'est pas par exemple desservie directement depuis Rennes. Bécherel est desservie par la ligne 96 du réseau STAR, qui est connectée au reste du réseau uniquement au niveau de la commune de Romillé. Son éloignement géographique et sa petite taille en font une commune assez éloignée du projet métropolitain. C'est donc un clivage qu'il me semble nécessaire de questionner pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans les relations entre Rennes-centre et ses périphéries.

## 1. Histoire, mythes et réalités des représentations sur les espaces ruraux de Rennes métropole

### a. Le district, premier jalon de la coopération entre centre urbain et périphéries rurales

L'histoire de la coopération intercommunale s'ouvre à Rennes sur un compromis entre la ville centre et les communes participantes sur le nombre de conseillers communautaires. Alors qu'en 1970 la commune de Rennes comprend en son sein plus des trois quarts de la population du futur district, un accord est trouvé qui fixe le nombre de représentant de la ville-centre au conseil communautaire à 40 %<sup>30</sup>. Le choix d'adopter le statut de district était également le fruit d'un rapport de force entre Rennes et les communes périphériques concernées, qui à l'époque ne sont guère que des « bourgades », Cesson-Sévigné a alors 3000 habitants. Henri Fréville, maire MRP de Rennes, avait poussé au départ pour l'adoption du statut de communauté urbaine, tout juste créé en 1965. Pour Roger Belliard, maire de Cesson-Sévigné de 1971 à 2000, Fréville « a mis le feu aux poudres » en proposant la communauté urbaine<sup>31</sup>. De fait entre 1969 et 1970 deux scénarios d'intercommunalité s'affrontent. Le premier projet soutenu par Fréville propose une communauté urbaine centrée sur la première couronne, mais ce projet suscite l'hostilité des élus de la périphérie. Georges Cano adjoint à Saint-Jacques-de-la-Landes témoigne :

*« Nous pensions que c'était un projet démesuré qui ne laisserait aux communes que la gestion de l'état civil. Nous nous sommes réunis et avons engagé une réflexion collégiale dont le District a été le résultat. Notre objectif était*

---

30 Archives de Rennes, *Le district urbain de l'agglomération rennaise*, juin 2012, 14p.

31 Rennes Métropole, « Ils ont fait l'intercommunalité », [www.metropole.rennes.fr](http://www.metropole.rennes.fr), consulté le 20/10/2014

*double : ne pas entraver l'expansion de l'agglomération et protéger les individualités communales. »<sup>32</sup>.*

Le district, deuxième projet, est porté par le préfet de l'Ille-et-Vilaine et est rapidement soutenu par les communes périphériques. Portant sur un plus grand nombre de communes, il est vu comme un moyen de diluer l'influence de Rennes sur ce district. Surtout la formule du district est plus souple que celle de la communauté urbaine, là où cette dernière imposait douze compétences obligatoires, le district en impose seulement deux : la lutte contre les incendies et la compétence logement<sup>33</sup>. Ce statut est finalement adopté le 19 juillet 1970, ouvrant l'ère de la coopération intercommunale à l'échelle de Rennes et sa proche périphérie.

#### **b. Évolution des représentations sur le clivage urbain-rural**

Près de quarante-cinq années de coopération intercommunale ont sensiblement modifié les structures démographiques de l'agglomération. Une étude menée par Jacques Darlot de l'AUDIAR pour l'INSEE Bretagne<sup>34</sup>, distingue en analysant les catégories socio-professionnelles pour les communes périphériques trois catégories. Au nord de la commune de Rennes, un arc de communes aisées, regroupant 12,7 % de la population et 24,7 % de la surface de la métropole. Au sud de Rennes, un large groupe de communes qui présente les caractéristiques de communes périurbaines, ce groupe regroupait en 2004 28,3 % de la population. Enfin aux franges de l'agglomération on trouvait en 2004, des communes que l'auteur de la note qualifie de « rurbaines », où les personnes occupant une profession agricole sont trois fois plus nombreuses que dans Rennes Métropole (hors Rennes). Ces communes regroupait seulement 3,8 % de la population totale.

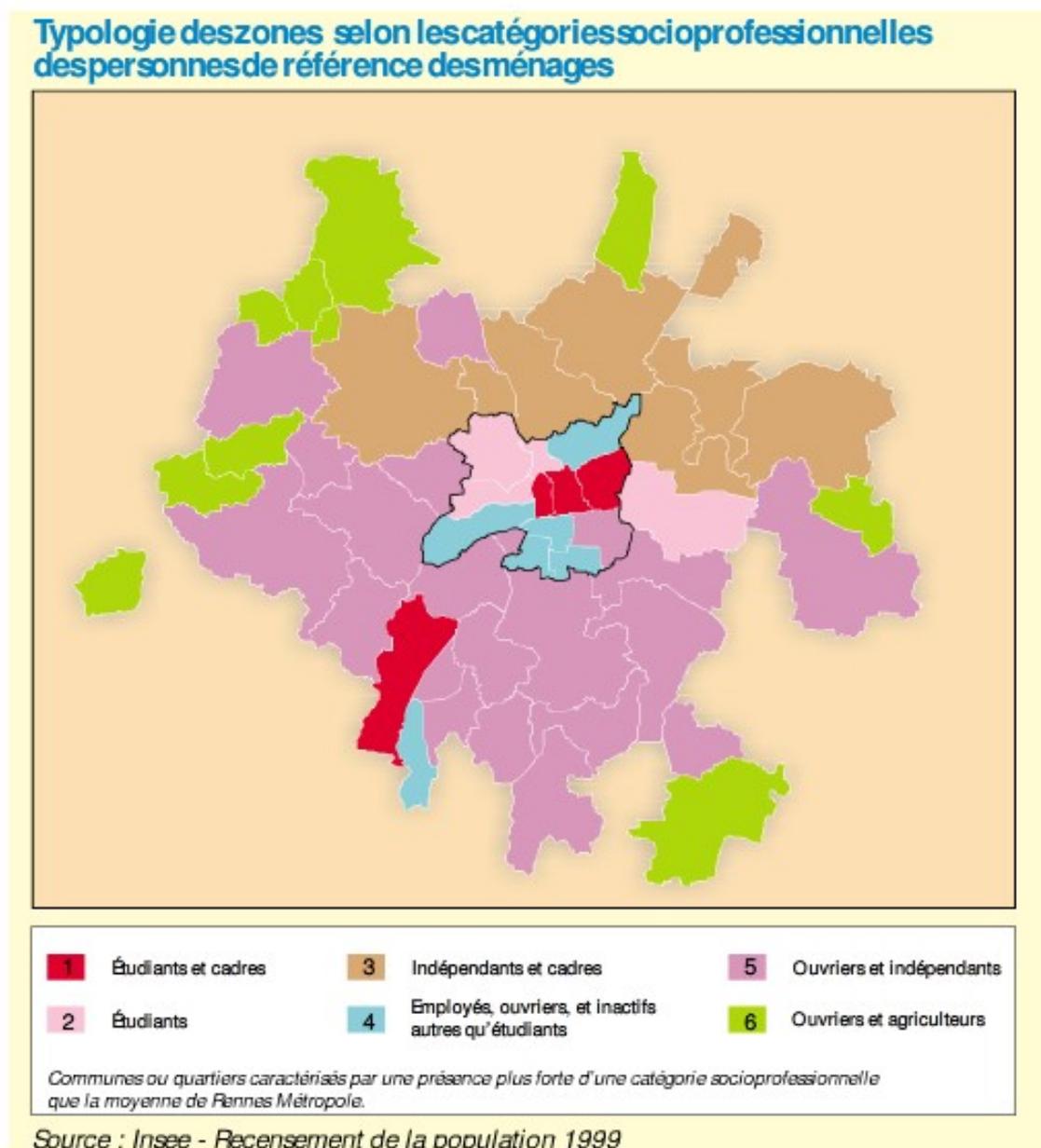
Ces données montrent d'une part la diversité des trajectoires des communes avec la montée en puissance du fait urbain dans la première couronne. Dans le même temps les frontières de Rennes métropole se sont élargies en passant de 27 communes à 43 communes aujourd'hui, conduisant au maintien de la gestion des

---

32 Renne métropole, art. cit., p.2

33 Archives de Rennes, art. Cit., p. 3

34 Darlot J., « La communauté d'agglomération de Rennes », *Le Flash d'Octant*, n°94, janvier 2004



*Illustration 2: Les communes de Rennes Métropole en fonction des CSP (source AUDIAR ; INSEE Bretagne)*

relations entre espaces ruraux et urbains comme enjeu métropolitain. Mais surtout on constate une complexification des liens entre ces espaces au sein même des communes. Ainsi pour le directeur général des services d'une des communes récemment entrée dans Rennes Métropole :

*« On a essentiellement [sur la commune] une opposition frange urbaine, frange rurale, il y a ceux qui se sentent clairement Rennais, et ceux qui se sentent encore ruraux et ces derniers ont du mal avec la grosse machine que représente Rennes métropole, avec des compétences qui ne sont pas de proximité, alors que ce qui les intéresse justement ce sont ces compétences de proximité ».*<sup>35</sup>

Le clivage urbain-rural ne s'inscrit donc pas nécessairement entre les communes mais également à l'intérieur de celles-ci, où les différentes tendances peuvent être représentées dans la commune. Dès lors le discours que les élus de la commune tiendront en se revendiquant du monde rural ou au contraire en s'affirmant comme commune urbaine peut changer en fonction des équipes en place.

### **c. Le « syndrome périphérique » des communes les plus rurales**

L'année 2014 marquée par les élections municipales a permis de mesurer comment ce sentiment d'appartenance à un espace rural peut jouer contre la métropole. Dans les communes de Romillé et de Bécherel les équipes sortantes qui avaient porté le projet d'intégration à la métropole ont été battues par des équipes qui elles rejettent la métropole. Dans quelle mesure cela a-t-il joué dans les résultats d'une élection municipale qui s'inscrit par ailleurs dans un cadre défavorable aux listes étiquetées socialistes ? Je n'ai pas pour ce mémoire fait l'étude en profondeur de ce contexte, néanmoins les acteurs eux-même mettent en avant cette opposition et pensent que cela a joué dans leurs élections. Ainsi Marie-Hélène Daucé, maire de Romillé, déclare dans une interview donnée à Ouest-France :

*« La majorité actuelle, minorité lors du dernier mandat, ne souhaitait pas entrer dans Rennes métropole. C'était une opposition très forte entre les deux équipes, qui s'est exprimée durant la campagne des municipales. »*<sup>36</sup>

Le discours de cette élue sur l'intercommunalité rennaise illustre assez bien une tendance qui peut exister chez les élus des communes les plus éloignées du centre. Ces communes en marge de l'agglomération connaissent des réalités tellement éloignées de celles de la ville-centre que les intérêts à une coopération dans ce cadre

---

35 Entretien n°3, Directeur général des Services d'une commune

36 Interview paru dans l'édition du 31 décembre 2014. « Quitter Rennes métropole : un référendum en 2015 »

est relativement faibles. C'est dans ces communes que l'on retrouve également le discours présent depuis le début de la construction métropolitaine d'une peur d'une structure trop grande, qui représenterait une centralisation tellement forte qu'elle nuirait à l'identité communale. Quand Roger Belliard déclare « *La Communauté urbaine était un épouvantail, On ne va pas se laisser bouffer !* »<sup>37</sup> et quand Marie-Hélène Daucé déclare « *Rennes Métropole était-elle le bon choix de l'intercommunalité pour Romillé ? Devons-nous sortir de ce gigantisme pour lequel notre avis n'a pas été sollicité ?* »<sup>38</sup>, on retrouve dans ces deux discours la mise en avant d'une incompatibilité avec une structure trop grande et trop éloignée.

Ce type de méfiance envers la métropoles, exprimée ouvertement dans les médias locaux peut conduire à un isolement de la commune. Plusieurs personnes interrogées ont répété cette importance de jouer le jeu métropolitain, pour pouvoir y peser. L'ancien maire d'une commune importante de l'agglomération témoigne à propos du mandat de son prédécesseur : « *Même si au début la métropole s'était habituée à fonctionner sans nous, car nous n'étions pas une force de proposition* »<sup>39</sup>, le DGS d'une autre commune a souligné également :

« *Il faut avoir envie avant tout. Les communes qui en ont envie, les maires sont présents dans le bureau, sont bien présents dans les réseaux. La commune sera d'autant plus influente. Alors qu'au contraire des élus à la marge, ça se ressentira sur la commune. C'est un peu la question qui se pose chez nous. [...] on voit bien que l'on est un petit peu à la marge. Quand on travaille du coup avec les services de Rennes Métropole, c'est un peu « ah on doit encore travailler avec vous... ». Mais voilà l'influence elle est un peu là soit on joue le jeu et on essaie de cultiver les réseaux.* »<sup>40</sup>

Se revendiquer de la ruralité peut donc conduire à refuser cette intercommunalité construite autour d'une agglomération urbaine, alors même que l'appartenance de la commune à la zone d'influence de la ville paraît difficilement contestable. Ce refus

---

37 « Ils ont fait l'intercommunalité », art. cit., p.1

38 « L'intercommunalité : Rennes-Métropole et bientôt la métropole », Expression de la majorité dans le bulletin municipal de Romillé n°80, octobre 2014.

39 Entretien n°4, ancien maire d'une grande commune, et ancien vice-président de Rennes Métropole

40 Entretien n° 3, DGS d'une commune entrée récemment dans la métropole

conduit à une marginalisation encore plus poussée de la commune périphérique. Elles ont ce que Pierre Grémion a pu appeler le « syndrome périphérique »<sup>41</sup>, c'est-à-dire qu'au lieu de compenser le « manque d'atout [...] par plus de participation », elles se replient sur l'échelon communal. En conséquence de quoi la métropole et les autres communes auront tendances à réduire leurs relations au minimum avec cette commune. On se rend compte que dans ce type de cas le clivage urbain-rural conduit à une rupture de principe. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer l'annonce par la maire de Romillé d'organiser un référendum local sur la sortie de l'agglomération. Néanmoins on constate que globalement le clivage urbain-rural ne débouche pas sur une opposition systématique.

## 2. Le renouvellement du clivage urbain-rural dans le cadre des transferts de compétences de proximité

Le changement de statut de la communauté d'agglomération à celui de métropole s'accompagne de la prise par cette dernière d'une compétence qui a ranimé le débat entre communes s'identifiant comme rurales et les institutions métropolitaines : c'est le transfert de la compétence voirie. Cette compétence voirie dont le transfert était demandé par la loi, a suscité une incompréhension d'élus de ces communes éloignées. Il y a donc eu une polarisation autour de cette question où l'on a vu se redessiner ce clivage urbain-rural. Dans un premier temps il faut revenir sur la constitution d'un groupe à l'assemblée métropolitaine qui entend défendre les communes de la deuxième couronne. Ensuite on verra comment ce groupe s'est saisi du débat sur la compétence voirie, montrant ainsi comment certaines communes périphériques parviennent à peser dans les débats.

Le soir de l'installation du conseil métropolitain pour la mandature 2014-2020, des élus des communes de la deuxième couronne décident de réunir leurs pairs pour constituer un groupe informel, un collectif, qui aura pour objectif de faire entendre leurs revendications, leurs craintes, mais également de se former au fonctionnement métropolitain. Pour les initiateurs de ce collectif, ils ont agi en réaction à la composition du Bureau de la métropole : « *Quand on a vu la répartition des vice-présidences majorité minorité confondue, on a compris que Rennes était bien cernée,*

---

41 Grémion P., *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Les Éditions du Seuil, 1976, 477 p., p. 50

*et puis la 2<sup>e</sup> ceinture ? Zéro. On s'est dit on est mal parti. »*<sup>42</sup>. Ce collectif regroupe 11 communes de la deuxième couronne : Brécé, Cintré, Corps-Nuds, la Chapelle-Chaussée, la Chapelle-Thouarault, Gévezé, Langan, Miniac-sous-Bécherel, Parthenay-de-Bretagne, Saint-Sulpice-la-Forêt et le Verger. Ce collectif fonctionne sur le principe de réunions mensuelles où les élus discutent des sujets métropolitains qu'ils jugent important pour eux. Ces maires revendiquent leur apolitisme dans une arène politique où selon eux : « le ton est très politique et les débats sont très rennais du conseil communautaire »<sup>43</sup>. Christian Le Bart a souligné comment ce registre de l'apolitisme était une source de légitimation chez les élus des communes rurales<sup>44</sup>. Cette apolitisme se décline soit sur le mode de la proximité soit sur le mode de l'efficacité managériale, soit par un mélange des deux<sup>45</sup>. Ces maires réunis dans ce collectif jouent donc de la légitimité de leur rôle de maire qui ont « les pieds dans la bouse » comme le déclare l'un d'entre eux<sup>46</sup>.

Autre élément d'analyse, ces maires de communes se constituent en un réseau d'élus permettant une mise en commun des ressources pour peser dans le jeu métropolitain. Pris individuellement, ces maires n'auraient sans doute pas pu peser car comme le rappelle Le Bart « *le monopole symbolique d'incarnation du territoire perd de sa valeur dès que le maire franchit la frontière communale, autant dire très vite* »<sup>47</sup>. Ensemble ils construisent des liens qui leurs permettent de débattre des politiques métropolitaines à l'échelle infra-métropolitaine. Ce type de réseau est aussi un lieu de sociabilité où l'on apprend le rôle de maire, et plus particulièrement celui de maire d'une commune périphérique dans une métropole en constitution. Ainsi l'un des initiateurs de ce collectif me déclarait :

*« Et puis il y a beaucoup de jeunes maires, de maires dont c'est le 1<sup>er</sup> mandat qui ont adoré, d'ailleurs il y en a cinq qui viennent du Nord ( de l'agglomération), qui adorent parce que la métropole il ne connaissait pas, et les interférences de la*

---

42 Entretien n° 2 : maire d'une commune de la 2<sup>e</sup> couronne

43 « Métropole : l'agglomération ça n'est pas que Rennes », *Ouest-France*, 19/07/2014

44 Le Bart C., *Les Maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve-d'Ascq, Presse universitaire du Septentrion, 2003, 219p.

45 Le Bart C., op. Cit., p.37

46 Entretien n°2

47 Le Bart C., op. Cit, p. 29

*métropole dans leurs affaires communales alors là ils étaient dans les choux »<sup>48</sup>.*

Il faut d'ailleurs noté que ce type de réseaux à une échelle infra-métropolitaine qui sont plus ou moins institutionnalisés semblent être très apprécié des élus de la métropole, le travail des problématiques métropolitaines à un échelle territoriale plus abordable se déclinent ainsi sous la forme de rencontres informelles, de repas. Il n'est donc pas tout à fait étonnant de voir se structurer un collectif des communes de deuxième couronne sous cette forme.

Ce collectif se constitue au moment des débat sur le passage à la métropole. Et au cœur de ces débats, l'attention de ce groupe s'est focalisée sur le transfert de compétences dites de proximité : voirie, assainissement, urbanisme. Ces compétences qui relevaient déjà des compétences obligatoires pour les communautés urbaines, ne l'étaient pas pour les communautés d'agglomération, statut précédent de Rennes métropole. Mais en passant de communauté d'agglomération au statut de Métropole, Rennes doit rattraper les compétences obligatoires des communautés urbaines. Or c'est sur ce point là que les débats ont été les plus virulents. La majorité des élus a confié son incompréhension sur le transfert de ces compétences. Les élus proches de la majorité politique de la métropole regrettent ce transfert en soulignant que c'est la loi qui l'impose et axent alors leurs critiques sur le manque de liberté laissé aux élus locaux. Dans la droite métropolitaine on reproche à l'exécutif de ne pas avoir su se faire entendre du Premier Ministre, pour demander un report de l'effectivité des transferts de ces compétences pour permettre à la métropole de se concentrer sur les fonctions réellement métropolitaines. Donc ce débat se concentre sur des « passages dictés par la loi »<sup>49</sup>.

Vu des communes de la deuxième couronne l'enjeu est pourtant important car ce transfert de compétence remet en cause leur légitimité d'élus. Les compétences de proximité transférées sont aussi les compétences sur lesquelles les maires de ces communes sont les plus visibles pour leurs citoyens. Parmi les arguments entendus c'est sans doute cette idée que les maires ne serviront plus à rien si on leur enlève ces compétences. Le registre développé repose sur cette argumentation : alors que les

---

48 Entretien n°2

49 Entretien n°5, ancien maire, ancien vice-président Rennes Métropole,

maires sont aujourd'hui les élus préférés des Français, leur enlever les compétences dont ils tirent leur légitimité, serait dangereux du point de vue de la démocratie locale. Il y a donc clairement une crainte de la part de ces élus de ne plus trouver leur place dans la métropole, crainte relayée par d'autres élus d'ailleurs.

*« J'en viens à mon expérience de maire, le rapport avec habitants et à l'espace public, est un espace municipal. Et les gens y tiennent beaucoup. Ils vont vous casser les pieds, ils vont vous dire oui il faut avoir un banc ici parce que quand je fais mes courses, j'ai besoin de m'arrêter. Et ça c'est quotidien, et c'est une manière pour les gens d'exprimer leur attachement à la commune. Je crois que dans l'esprit de beaucoup de gens, toucher à ça, c'est perçu comme toucher au rôle du maire. Le maire ne va plus être celui qui va s'occuper de tout ça, et donc qu'est-ce qu'il va faire ? Parce que c'est ce qu'il y a de plus visible. »<sup>50</sup>*

Un autre acteur interrogé sur la peur de ce déclassement des élus me répondait qu'à son avis leur rôle allait changer *« de personnes qui décidaient de ce qu'ils allaient faire dans leurs communes, ça va devenir de plus en plus des commerciaux de leurs communes »<sup>51</sup>*. En effet avec le transfert de la compétence voirie par exemple, les élus vont devoir se mettre d'accord entre eux pour expliquer pourquoi il vaut mieux refaire la route chez eux que chez leur voisin. Ce rôle de promoteur de la commune auprès de la métropole serait-il suffisant pour satisfaire leur raison d'être maire ? Il n'est pas certain que ceux-ci trouvent les ressources suffisantes pour conserver la sacralité normalement inhérente au rôle de maire<sup>52</sup> en se transformant en commerciaux.

Enfin la saisie de cet enjeu par les communes de deuxième couronne a bien eu lieu au nom de la défense des intérêts de la ruralité dans la métropole. L'un des leaders, Alain Prigent, maire de Corps-Nuds, déclare avant le vote du statut de métropole :

*« La métropolisation est souvent synonyme d'urbanisation ou de monde urbain. Et pourtant la ruralité est toujours présente sur nos territoires. Elle est peu citée*

---

50 Entretien n°4, Ancien maire d'une grande commune de la métropole, ancien vice-président

51 Entretien n°3, DGS commune entrée récemment dans la métropole

52 Le Bart C., op. cit., p. 13

*dans nos débats, davantage axés sur les grands projets métropolitains. Il faudra pourtant que cette ruralité trouve sa place au sein de cette nouvelle Métropole urbaine »<sup>53</sup>.*

La ruralité sert donc ici de ressource pour fédérer des élus concernés par une perte de statut possible avec le passage à la métropole. Mais on voit ici qu'il n'y pas une remise en cause de leur participation à la métropole contrairement à ce qu'on a pu voir dans la première partie. Pour ces élus, de part leur situation géographique mais aussi de par leur histoire passée, il n'y pas d'autre choix d'intercommunalités. Ils doivent donc exister au sein de cette métropole, et pour cela la défense des intérêts des ruraux constituent une niche d'où ils peuvent dialoguer avec les instances centrales de la métropole. Cette activation du clivage urbain-rural à l'avantage d'apparaître plus au service d'un intérêt général que dans une simple défense de l'intérêt mayoral.

Dans ce premier point, on cherchait à montrer comment le clivage urbain-rural pouvait jouer sur la différenciation de la périphérie rennaise. On constate que la ruralité est historiquement présente dans une agglomération qui a au cours de ces 55 ans d'existence eu tendance à repousser ses frontières toujours plus loin. Ainsi les communes rurales d'aujourd'hui n'ont plus les mêmes problématiques que les communes rurales d'hier qui disposaient d'un accès au centre plus important du fait de leur proximité géographique. Au regard de la composition du bureau métropolitain on constate en effet que ces communes périphériques n'ont plus la même possibilité d'être au cœur du pouvoir, d'autant plus que ces communes ont des élus s'affichant « sans-étiquette » et donc pas forcément perçu positivement par la majorité socialiste, ni par l'opposition du centre et de la droite. Face à cette périphérisation accrue des communes appartenant à un espace plus rural, deux types de réactions ont été relevés. D'une part on constate que certaines communes, récemment entrées dans la métropole, se posent sérieusement la question d'une sortie. Le jeu métropolitain paraît ici tellement éloigné que ces communes, victime du « syndrome périphérique » préfèrent chercher des alternatives à cette

---

53 « Déclaration du Collectif des petites et moyennes communes de la seconde couronne rennaise. », Conseil communautaire du 18 décembre 2014.

intercommunalité choisie par défaut, au risque d'une marginalisation accrue en cas d'impossibilité d'une sortie. A l'inverse on a vu des communes activées le clivage urbain-rural au moment du transfert de compétences dites de proximité, dans l'objectif de pouvoir peser sur la façon dont ce transfert sera mis en œuvre, et donc préserver des marges de manœuvres à ces élus. Pour continuer l'exploration des périphéries rennaises, je vais maintenant montrer comment la question financière joue chez celles-ci.

## ***B. Richesse et pauvreté des périphéries rennaises***

Le partage des ressources fiscales a été une étape essentielle de la construction intercommunale à Rennes. Le District rennais franchit un cap en adoptant le 24 novembre 1989 le principe d'une fiscalité propre, remplaçant ainsi l'ancien système où les communes versaient des contributions pour faire fonctionner le district. Ce passage à une fiscalité propre est suivi par l'adoption en 1992 d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU) qui est un des principal tournant de la construction communautaire.<sup>54</sup> La possibilité de mettre en place cette TPU était donnée par la loi de 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République. Le district rennais s'est donc rapidement saisi de cette opportunité, devenant ainsi un pionnier dans la mise en commun des ressources fiscales. Les communes de l'agglomération se sont mises d'accord pour adopter un taux unique sur l'agglomération avec une période de huit ans pour que les communes ajustent progressivement leurs taux. Les ressources dégagées par le financement propre ont été au fondement d'une solidarité intercommunale qui a joué un rôle important dans l'émergence d'une culture et d'une identité rennaise. Cependant cette solidarité a pu être mal vécue par des communes de la périphérie qui déjà peu enclines à participer au jeu métropolitain, ont contesté cette solidarité. J'illustrerai mon propos à l'aide de l'exemple de la sortie de Noyal-sur-Vilaine, véritable traumatisme à l'échelle de l'agglomération. Au-delà de cas extrême il est nécessaire de voir si cette solidarité entre communes pauvres et riches est mise à mal par le dernier palier franchi.

---

<sup>54</sup> Archive de Rennes, art. cit., p.9

## 1. La redistribution comme mécanisme d'intégration communautaire

La mise en place de la taxe professionnelle unique représente un moment essentiel de la vie communautaire. Le produit de cette taxe était alors réparti en trois parts : une partie revenait directement aux communes la dite « *dotations de compensation qui est égale au produit de la taxe professionnelle perçu l'année précédant l'institution de la TPU diminué du coût net des charges et des recettes transférées.* »<sup>55</sup>. Une deuxième partie appelée « cote part communautaire » servait au fonctionnement du district. Enfin une dernière partie, le restant pouvait faire l'objet d'une redistribution aux communes sous forme de dotation de solidarité communautaire. Ce choix qui n'était pas obligatoire pour les districts a été adopté par Rennes. Cette forme de péréquation consiste donc en une redistribution envers d'une part les communes les plus en difficultés financières, et d'autre part les communes qui ont une forte base d'imposition, les communes qui ont le plus d'activité sur leur territoire<sup>56</sup>.

La mise en place de ce système de solidarité semble avoir fonctionné comme un « instrument d'acceptation de l'intercommunalité »<sup>57</sup>. Le Saout et Segas explique le mécanisme ainsi : la redistribution via la DSC produit de la dépendance des communes les plus démunies aux dotations reversées par l'agglomération. Celles-ci ne peuvent « plus se passer des ressources ainsi distribuées à partir desquelles les maires bâtissent leurs prévisions budgétaires ».<sup>58</sup> Ce processus paraît bien être à l'œuvre sur le territoire qui nous concerne. Un des maires expliquait ainsi que personnes n'envisageaient de remettre en cause la DSC. Les niveaux atteints étaient pour lui vraiment important, et ce d'autant plus que la baisse des dotations de l'État rend la situation critique<sup>59</sup>.

Les craintes liées à un gel de la DSC se sont exprimées en 2004-2005 au moment

---

55 Marchant M.-J., « Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 67

56 « Rennes et son district jouent les pionniers », *Les Echos*, 7 juillet 1994.

57 Le Saout R., Segas S., « La domination politique par les dispositifs financiers », *Politix*, n°93, 2011, p. 141-165

58 Le Saout R., Segas S., art. cit. p. 10

59 Entretien n°7, maire d'une commune du nord-ouest de Rennes.

du débat dans l'agglomération sur la mise en place d'un impôt communautaire sur les ménages pour faire face à l'augmentation des dépenses (l'agglomération est alors en train de construire l'équipement culturel *Les Champs Libres*). La mise en place d'un tel impôt devait s'accompagner du gel de la DSC car la loi Chevènement de 1999 imposait un plafonnement de cette dernière quand l'agglomération lève un nouvel impôt sur les ménages.<sup>60</sup> Le gel de la DSC a provoqué une réaction importante des maires de la périphérie jusque dans les rangs de la majorité. Les conseils municipaux de Chartres-de-Bretagne et d'Acigné s'étaient ainsi opposés au vote de ce nouvel impôt. Le maire de cette dernière commune alors vice-président aux finances de Rennes métropole avait même annoncé son intention de voter contre, même si finalement le vote a conduit à une division classique suivant le clivage majorité minorité au conseil communautaire.<sup>61</sup>

En fait ce débat montre assez bien le caractère paradoxal de la DSC. Elle relève à la fois d'une logique « communaliste » au sens où elle permet aux communes de récupérer une grande partie de leurs contributions. Mais à l'inverse on l'a vu le phénomène provoque de la dépendance de la part des élus locaux, et des auteurs ont souligné ainsi que :

*« L'ordre communautaire ménage les communes membres en même temps qu'il s'impose à elles. Si la période de mise en place de la DSC est surveillée par les maires, l'analyse qualitative montre que le partage de la DSC se routinise à mesure que se stabilisent les frontières du groupement intercommunal tant géographiques qu'en terme de compétences. »<sup>62</sup>*

Avec la mise en place d'un nouvel impôt qui juridiquement conduit au gel de la DSC, l'exécutif de l'agglomération rennaise aurait donc rompu avec la routine qui s'était mise en place, provoquant en quelque sorte le réveil des maires de communes périphériques pour lesquels la DSC pouvait représenter jusqu'à la moitié du budget communal.

---

60 « Les maires s'opposent aux nouveaux pouvoirs des agglomérations », *Le Monde*, 25/02/2005

61 « Réunion historique du conseil d'agglomération », *Ouest-France*, 4 mars 2005.

62 Reigner H., Frinault T. et Guy C., « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire. », *Politique et management public*, vol 27/3, 2011.

Par ailleurs on constate également que cette dotation peut peser lourd dans le choix d'adhésion à la communauté de commune. Face à des communautés de communes qui redistribuent à des niveaux inférieurs, l'argument financier a joué dans le choix par exemple des cinq communes du nord qui ont rejoint Rennes Métropole en 2014. Le directeur général des services d'une de ces communes nous indiquait ainsi :

*« Après dans les arguments qui ont fait que la commune s'est rapprochée de Rennes métropole, il y avait l'aspect financier. C'est vraiment un élément qui avait été mis en avant par l'ancienne équipe. Notamment sur le fait que la Communauté de communes de Bécherel donnait pas de dotations aux communes, parce qu'elle était assez pauvre. Or Rennes métropole ça clairement elle le fait. Pour la communes il y a une DSC de 180 000 euros annuel. Ça fait de l'argent en plus pour les projets de la commune. »<sup>63</sup>*

Mais c'est également le cas pour des entrées plus anciennes dans la métropole. Ainsi l'ancien maire de Nouvoitou, Daniel Osterro faisant le point sur l'entrée de sa commune dans Rennes métropole en 2004 mettait lui aussi en avant la dotation comme argument : *« On ne fait pas la même omelette avec une boîte de six œufs et une de trente ! »*.<sup>64</sup>

Enfin il y a un réel discours des élites métropolitaines sur l'importance de cette solidarité dans l'identité rennaise, qui fait l'objet d'une communication vis-à-vis de l'extérieur (et se retrouve d'ailleurs dans des situations de tension avec son extérieur). Un élu rencontré ancien maire de sa commune et ancien vice-président de Rennes métropole se disait convaincu que : *« traditionnellement ici en Bretagne, à Rennes en particulier l'idée que la coopération entre les gens est importante. Que ce soit entre les gens, les communes, les territoires. Elle fait partie des gens plus qu'on ne veut le dire quand on oppose développement de la ville et de la campagne »*<sup>65</sup>. Et ce discours semble effectivement s'être traduit dans les choix effectués pour la DSC. Les critères d'attribution de celle-ci ont en effet été fixés *« dans une optique*

---

63 Entretien n°3, directeur général des services d'une commune récemment rentrée.

64 « Daniel Osterro : le bilan après deux années dans Rennes Métropole », *Ouest-France*, 4 janvier 2006.

65 Entretien n°5

*délibérée de correction des écarts de richesse entre les communes* »<sup>66</sup>. L'agglomération a en effet adopté deux critères pour répartir les 4/5<sup>e</sup> de la dotation qui mettent en avant cette solidarité : d'une part un critère reposant sur « la population pondérée » et d'autre part un critère de « maximisation de la solidarité ».

*« La population pondérée prend en compte le potentiel fiscal élargi par habitant et le critère "maximiser la solidarité" vise à uniformiser les ressources des communes en commençant par la plus pauvre et jusqu'à épuisement de la dotation »*<sup>67</sup>. Marie-Jacqueline Marchant donne ainsi pour l'année 2002 le pourcentage de 80 % de réduction des inégalités entre les communes de l'agglomération.

Du point de vue des périphéries, on voit donc que les écarts de ressources entre elles ont fait l'objet d'un traitement important à partir du moment où l'agglomération adopte un mode de financement propre et surtout quand elle adopte la taxe professionnelle unique en 1992. La période de la décennie quatre-vingt-dix a vu le produit de cette taxe professionnelle unique progressé fortement permettant ainsi un rééquilibrage entre les communes les plus pauvres et les communes les plus riches. Ce rééquilibrage a servi à souder les élus des communes au projet d'agglomération et ce quelque soit leurs ressources. Cependant cette logique de solidarité est-elle encore possible alors que la taxe professionnelle unique a été supprimée à partir de 2010, et dans un contexte de diminution des ressources fiscales ?

*« A chaque fois dans le territoire rennais, les étapes franchies étaient des étapes vers plus de solidarité. Or aujourd'hui ce n'est pas sûr, parce que cette étape là [parlant du passage au statut de métropole] on l'a franchie avec des moyens équivalents voire moindres. Avant on disait les plus riches vont rester riches, mais les plus pauvres vont devenir moins pauvres. Aujourd'hui si on prend de la richesse ça sera sur les communes riches. Vous mettez en commun quand ça va bien pas quand ça va mal. »*<sup>68</sup>

La solidarité rennaise a été mise à mal dans un cas assez particulier avec le départ de Noyal-sur-Vilaine de l'agglomération, je vais tenter de montrer comment ce cas

---

66 Marchant M.-J., art. cit., p. 71

67 Marchant M.-J., art. cit., p. 72

68 Entretien n°5

peut être analysé comme un cas d'exit fiscal. Puis de manière plus générale tenter de comprendre les dynamiques récentes de la solidarité au sein de Rennes Métropole.

## 2. Une dynamique de solidarité qui s'essouffle

En m'intéressant à l'histoire de la construction communautaire au sein de Rennes Métropole, un cas a immédiatement attiré mon attention : celui du départ de Noyal-sur-Vilaine de l'agglomération en 2004. En effet alors que la présentation du processus communautaire montrait une tendance à l'extension et à l'approfondissement des compétences, le départ de cette commune m'apparaissait comme un événement assez incongru, du moins assez singulier pour qu'on s'y arrête un moment. Pour étudier ce cas précis je me suis appuyé sur les différentes déclarations des acteurs parus dans les journaux tant régionaux que nationaux de l'époque. J'ai également interrogé les différentes personnes avec qui je me suis entretenu sur ce sujet précis.

Pour commencer, il faut resituer le contexte géographique et économique de Noyal-sur-Vilaine. Commune de 5 000 habitants située à l'est de Rennes sur l'axe Rennes-Paris, est le siège d'un nombre important d'entreprises qui versaient au titre de la taxe professionnelle unique 3,6 millions d'euros à Rennes Métropole en 2003. Par ailleurs Noyal-sur-Vilaine commune membre de l'agglomération depuis la création du district en 1970, n'a jamais manifesté la volonté de participer à ce projet, bien au contraire. Dès le début, le conseil municipal de Noyal se prononce contre la mise en place du district. Mais le préfet de l'époque décide alors au nom de la « cohérence territoriale »<sup>69</sup> d'intégrer de force la commune au district. Le mariage entre Noyal et le district rennais ne commençait donc pas sous les meilleurs auspices. Mais là où d'autres communes ont fini par se prendre au jeu métropolitain, Noyal n'a jamais vraiment accepté cet état de fait.

Au mois d'août 2004 la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales est adoptée. Or dans cette loi s'est glissée une disposition dérogatoire, forgée

---

69 Comme le rappelle Edmond Hervé lors du conseil d'agglomération du 18 novembre 2004, voir « L'agglo s'oppose au retrait de Noyal », *Ouest-France*, 19/11/2004

spécialement pour permettre à une commune de la communauté d'agglomération de Montpellier d'en sortir. L'article 173 de la loi du 13 août 2004 crée un article L. 5216-72 qui stipule :

*« Jusqu'au 1er janvier 2005, et par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée par le représentant de l'État dans le département, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé rendu s'il n'a pas été donné dans un délai de deux mois. Ce retrait ne doit pas remettre en cause les conditions prévues à l'article L. 5216-1. Il s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1. »<sup>70</sup>*

C'est cette procédure que décide de suivre la maire de Noyal de l'époque. Elle contacte la CDCI et la préfecture de l'Ille-et-Vilaine qui donnent respectivement leur accord. La démarche a été appuyée par la communauté de commune du pays de Châteaugiron qui a tout de suite été enthousiaste à l'idée d'accueillir Noyal. La fenêtre d'opportunité pour cette sortie est relativement restreinte puisque la loi parue à l'été 2004 ouvre la possibilité d'une sortie jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Je parle de fenêtre d'opportunité dans le sens utilisé par Kingdon :

*« La fenêtre constitue une métaphore comparant la mise sur agenda au lancement d'une mission spatiale qui ne peut partir qu'au moment, fort limité dans le temps, où les planètes sont alignées. Si la mission n'est pas lancée durant cette fenêtre de tir, les astronautes et les ingénieurs doivent attendre la prochaine occasion. Dans le cas de la fenêtre politique, il ne s'agit plus de planètes qui s'alignent mais de courants qui se rejoignent. »<sup>71</sup>*

Les trois courants que proposent Kingdon sont les courants de problèmes, des

---

70 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 173. : <http://legifrance.gouv.fr/eli/loi/2004/8/13/INTX0300078L/jo/texte>

71 Ravinet P., « Fenêtre d'opportunité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 274-282

solutions, et celui des événements politiques. Dans notre cas précis, le problème a été construit par les élus locaux de Noyal qui considèrent que la commune donne trop à la métropole par rapport à ce qu'elle reçoit. Une des solutions qui existe est le changement d'intercommunalité en faveur de celle du Pays de Châteaugiron qui a notamment un taux de taxe professionnelle moindre qu'à Rennes Métropole. L'événement politique qui permet ce changement est la publication de la loi du 13 août 2004 qui permet d'ouvrir cette fenêtre d'opportunité. Cette analyse permet de comprendre pourquoi cette dissension intervient si tardivement, alors qu'on a pu voir le peu d'appétence de Noyal pour l'agglomération. Ces six mois qui vont décider du départ de Noyal réunissent bien les trois courants de l'analyse de Kingdon.

Voyons maintenant comment ce comportement a été vécu à l'intérieur de la métropole. Force est de constater que pour les élus interrogés le choix fait par Noyal apparaît comme illogique.

*« Est-ce que le départ de Noyal est en soi cohérent ? Non. La question du bassin de vie elle est là, et il faut être très modeste aujourd'hui ils habitent là demain ici. Est-ce que c'est cohérent ? Non. Pourquoi est-ce qu'ils ont voulu partir ? Est-ce que c'était comme on a pu le dire pour que Triballat paye moins de taxe professionnelle ? Certainement un facteur, peut-être. Mais je crois pas que les élus quelques soient leurs positions politique, c'est la question que posait Thatcher : « I want my money back ». Finalement si le sentiment général est je paye j'ai rien. Je vais payer mais je n'aurai pas grand-chose de plus. »<sup>72</sup>*

Ce type de discours se couple d'une reconnaissance du coup politique réalisé. En choisissant une communauté de communes composée de 5 communes, « ils ont partagé le magot à 20 000 plutôt qu'à 200 000 »<sup>73</sup>. Mais pour les membres de Rennes Métropole cette dissension est plutôt perçue négativement, notamment parce qu'au sein de la métropole, la croyance est forte que le territoire de Rennes Métropole n'est pas celui de ses frontières actuelles mais à vocation à englober l'ensemble du Pays de Rennes.

---

72 Entretien n°6, DGS d'une commune de 8700 habitants appartenant à la première couronne au nord de Rennes.

73 Entretien n°5

Du point de vue de la solidarité, les positions semblent se distribuer selon un clivage classique de droite et de gauche. Pour les élus de gauche la rupture avec la solidarité rennaise est patente. Les déclarations dans les articles parus à l'époque montrent bien cette critique. Ainsi le maire de Chartres-de-Bretagne de l'époque déclare au moment où le conseil d'agglomération vote un vœu pour s'opposer au retrait :

*« La commune de Chartres a elle aussi été intégrée de force en 1970. Ma commune représente le tiers des sommes apportées à Rennes Métropole. Sans le dispositif de solidarité, il y aurait 2 millions d'euros supplémentaires pour Chartres. Noyal agit au profit d'intérêts particuliers qui vont à l'encontre des intérêts généraux. La cohérence territoriale entre Noyal et Châteaugiron doit-elle se faire au détriment de ses voisins ? »<sup>74</sup>*

A contrario les élus plutôt ancrés en droite ont eux souligné que si Noyal partait c'était bien parce que Rennes Métropole ne remplissait plus sa part du contrat. Le premier adjoint de Noyal-sur-Vilaine déclarait ainsi à la même séance : *« La taxe professionnelle a été multipliée par trois de 1992 à 2003. Pour autant, en euros constants, nous recevons toujours la même somme en retour. »<sup>75</sup>*. Le DSG de la commune la plus riche (par revenus par habitants) mettait également en avant que l'absence de retour financier n'était pas non plus compensé par des équipements métropolitains structurants sur le territoire de commune autre que celle de Rennes.

*« Alors là c'est la question des pôles d'appui. Quand Rennes métropole est devenue communauté d'agglomération en 2001, dans la corbeille de la mariée il y avait les pôles d'appui. On expliquait qu'il y allait avoir des équipements déconcentrés, on expliquait que les services seraient déconcentrés. Aujourd'hui vous regardez le budget de Rennes Métropole : Rennes, Rennes, Rennes. Donc est-ce que le départ de Rennes Métropole il n'est pas aussi lié au fait que les élus en avaient marre de payer ? C'est peut-être aussi ce qui fait que le Val d'Ille ne veut pas rentrer ? »<sup>76</sup>*

---

74 « Quand parle-t-on de la vie des gens dans ce débat ? », *Ouest-France*, 19/11/2004

75 Ibid.

76 Entretien n°6

Pour conclure sur cette question de la solidarité à l'intérieur de Rennes Métropole, un certain nombre de personnes avec qui je me suis entretenu m'ont paru confirmer cette idée d'un essoufflement de l'idée de solidarité, alors qu'elle a constitué le ciment de la construction métropolitaine. Mise en concurrence des communes entre elles pour obtenir des dotations, montée du refus des communes les plus riches de payer sans obtenir ce qu'elles considèrent comme leur « juste dû ». Assèchement des ressources fiscales. Un élu rencontré me disait ainsi que « *Faire plus de choses entre nous ce n'est pas faire tout partout. Et donc il faut voir si ce qu'on fait maintenant ne recrée pas des écarts.* »<sup>77</sup>. Se pose ainsi la question de comment faire en sorte que les externalités positives d'un équipement s'appliquent à tout le territoire ?

Du point de vue des périphéries on peut donc s'interroger sur les effets que peut produire cet essoufflement. En terme de différenciation des périphéries, il est clair que les communes les moins bien dotées sont celles qui ont le plus à perdre, puisqu'elles sont devenues dépendantes de la solidarité communautaire et disposent donc de marges de manœuvre limitées. Pour les communes les plus riches, si la tentation d'un repli communal semble peu probable au vue de l'importance aujourd'hui du fait intercommunal. De plus il semble douteux qu'une nouvelle fenêtre d'opportunité s'ouvre offrant la possibilité d'une sortie de Rennes métropole (du moins pour les communes les plus riches). Finalement il faut peut-être regarder du côté du clivage politique pour regarder comment les élus des communes riches s'intègrent et tentent de peser au sein du jeu métropolitain.

### *C. Apolitisme ou politisation : l'étiquetage politique comme ressource du jeu métropolitain*

Les institutions intercommunales ont été décrites par la science politique comme des espaces où la « politique « politicienne » n'a pas sa place. La critique faite par Bué, Desage et Matejko d'une « métropoli(tisation) »<sup>78</sup> inachevée les a conduit à faire l'hypothèse que

---

77 Entretien n°5

78 Bué N., Desage F. et Matejko L., « La métropole n'est-elle qu'un mot ? », *Métropole en construction*, Paris, L'Harmattan, 2004

*« L'opacité qui caractérise l'espace de transaction intercommunal [...] fait alors figure de dimension constitutive de l'intercommunalité telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, lieu privilégié d'élaboration et de réaffirmation des compromis territoriaux et trans-partisan entre élus locaux sur la répartition des ressources de politiques publiques ».*<sup>79</sup>

L'intercommunalité rennaise ne semble pas faire exception sur ce plan. Les décisions à l'unanimité y sont récurrentes en témoigne le vote pour l'instauration de la métropole où les transferts de compétence ont été adoptés selon ce principe.<sup>80</sup> La présentation des élus du conseil communautaire sur la page internet de Rennes Métropole témoigne assez bien de ce parti pris d'effacer les aspérités politiques des élus. Ceux-ci sont en effet présentés par commune d'appartenance, et seul les présidents de groupes politiques de la ville de Rennes ont leurs étiquettes politiques affichées<sup>81</sup>.

Dans cette partie je souhaite donc montrer dans un premier temps qu'effectivement le consensus trans-partisan semble bien être la règle de fonctionnement de l'agglomération rennaise. En regardant ceci du point de vue de la périphérie, je souhaiterai montrer comment l'appartenance politique peut permettre à l'élus de commune périphérique d'obtenir des postes de responsabilité qui n'ont pas grand chose à voir avec le pouvoir et la reconnaissance liée à ce pouvoir dans l'espace communal.

## 1. La « sanctuarisation politique » de la métropole rennaise

La notion de « sanctuarisation politique » est encore une fois empruntée à Bué, Desage et Matejko.

Pour eux c'est « le processus suivant lequel la communauté urbaine de Lille [leur terrain d'étude] s'est construite comme un lieu hors d'atteinte du citoyen, régit par des règles d'échange politique originales (souvent retranscrit par les acteurs sous la

---

79 Bué N.n Desage F. et Matejko L., « L'intercommunalité sans le citoyen », *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-57

80 « Un vote historique au conseil d'agglo », <http://metropole.rennes.fr/actualites/institutions-citoyennete/institution/metropole-un-vote-historique-au-conseil-d-agglo/>

81 <http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/elus-institution-citoyennete/les-elus/les-elus-du-conseil-metropolitain/>

*notion ambiguë de « consensus ».) autorisant sa cogestion permanente par des forces politiques ailleurs rivales ».<sup>82</sup>*

Dans le contexte rennais cette idée que les clivages partisans ne doivent pas prendre le dessus sur l'intérêt bien compris de la métropolisation transparait dans les entretiens que j'ai pu mener. On l'a déjà dit, l'apolitisme dans le contexte municipal est une ressource pour les élus, et il semble clair que les acteurs sont également réticents à afficher une étiquette au niveau communautaire. La démarche récente de constitutions de groupes politiques au conseil communautaire est par exemple regardé avec méfiance par les élus de la majorité qui eux ne se sont pas constitués en groupe.

*« Ce n'est pas anormal, mais c'est quand même nouveau. Et c'est une des difficultés, quand on voit comment se passe le conseil d'agglo avec les groupes politiques qui interviennent un peu comme à l'assemblée nationale, où les gens votent avec leurs groupes, ce qui n'existait pas avant, on est loin des habitants. Les habitants n'y sont pas là-dedans. »<sup>83</sup>*

Si la question métropolitaine échappe aux affrontements politiques les plus visibles de manière générale, c'est également parce que les élus qui pourraient politiser le débat communautaires sont des fervents partisans de la métropolisation. Prendre le risque de politiser la métropole c'est risquer de voir la construction communautaire s'enliser. Le consensus idéologique sur la nécessité de « faire la métropole » traduit ainsi « *l'intelligence de construction du territoire* »<sup>84</sup> dont aurait fait preuve les élus rennais. Une personne interrogée répond ainsi à la question de savoir comment joue le clivage politique dans l'agglomération :

*« : Alors oui ce clivage il joue incontestablement. Mais peu sur la construction intercommunale. Il va jouer, par exemple, le prochain Conseil métropolitain sera sur le SCoT, il va y avoir convergence de point de vue sur les principes, ensuite ça peut se différencier sur les modalités de mise en œuvre. On voit bien que la couleur*

---

82 Bué N., Desage F., Matejko L., « L'intercommunalité sans le citoyen », p. 42.

83 Entretien n°4

84 Entretien n°5

*politique n'est pas aussi flagrante que ça. »<sup>85</sup>*

De plus le maintien du consensus est requis par l'institution. La décision de l'adoption du statut de métropole nécessitait par exemple un vote à l'unanimité lors de la séance du conseil du 18 décembre. La sanctuarisation de l'arène métropolitaine est nécessaire pour ces élus qui sont imprégnés de l'idée qu'il faut « faire la métropole ».

Par ailleurs cette idée d'un consensus se traduit dans la pratique de la gouvernance par l'ouverture du bureau aux élus de la minorité. Pratique qui a été présentée par un élu comme une tradition, geste symbolique fort de la majorité en direction de la minorité, et qui participe à une gouvernance du consensus. Pour les élus de la minorité cette présence dans le bureau se justifie par les résultats électoraux, et notamment après l'élection de 2014 il était nécessaire que les élus de la droite obtiennent plus de délégations du fait de la progression des listes de droite dans les communes de la périphérie.

Pour autant si le projet métropolitain est marqué par un consensus trans-partisan, et si vu de l'extérieur les affrontements politiques sont apaisés, à l'intérieur il semble bien que le clivage politique se redessine irrémédiablement. Les élus réunis dans le collectif de la 2<sup>e</sup> couronne par exemple sont les premiers à dénoncer le fonctionnement politicien de l'assemblée communautaire. Mais les autres élus rencontrés reconnaissent également cet aspect.

*« Mais il ne faut pas se tromper il y a des enjeux de pouvoir qui reviennent, et qui font que le consensus qui a un peu toujours était la marque de fabrique de la construction métropolitaine, ce consensus il est, moi je dis il est quand même de façade. »<sup>86</sup>*

Enfin il faut souligner que la représentation des communes au conseil métropolitain assure aux élus socialistes et apparentés une large majorité. Cette large majorité a donc largement pu contribuer à l'établissement de ce consensus. Les élus de la minorité seraient ainsi contraints de participer au compromis, au risque de ne

---

85 Entretien n°6

86 Entretien n°4

pouvoir exister à l'échelle intercommunale. Hors ne pas exister à l'échelle métropolitaine c'est prendre le risque de voir sa commune se marginaliser. Si cette position était tenable auparavant comme en témoignait l'ancien maire d'une commune :

*« Avant 2008, donc le rapport entre la commune et la métropole pour des raisons historiques, étaient relativement tendus. Mon prédécesseur était, je ne vais pas dire un opposant c'était plutôt un ignorant qu'un opposant, mais manifestement il était resté sur l'idée qu'il résumait par sa formule « hors de la commune point de salut » et qui voulait dire chacun chez soi, moins la métropole se mêle de nos affaires, mieux c'est. Ce qui était quand même une position pratiquée par quelques communes de droite dans une métropole de gauche. »<sup>87</sup>*

Cette position aujourd'hui paraît plus difficile, tant le transfert de compétences vers la métropole rend périlleux le désinvestissement de la scène intercommunale. Comme en témoigne ce DGS d'une commune dirigé par un élu UDI.

*« Très rapidement avec la loi MAPTAM dans une métropole les rôles changent. Moi j'ai l'habitude de dire je pouvais travailler sans la métropole dans le mandat précédent. Aujourd'hui c'est inimaginable. Je passe deux journées par semaine à la métropole, soit en réunion, soit en lobbying, soit en échanges, soit par téléphone avec des élus de la métropole etc. »<sup>88</sup>*

Donc pour conclure sur ce premier point on peut souligner que l'agglomération rennaise ne paraît pas avoir connu un destin différent des autres intercommunalités. C'est-à-dire que l'arène intercommunale est constituée de telle manière que les divergences politiques sont mises en sourdine. La majorité politique gouverne de manière à intégrer au delà de la majorité, en associant l'opposition à l'exécutif. Et d'un autre côté les élus de la minorité partagent les grandes lignes du projet métropolitain, et veulent donc également participer au projet. Enfin les élus entendent incarner leurs communes et donc ont tendance à mettre de côté leur appartenance politique pour faire valoir les intérêts de leur commune.

---

87 Même entretien

88 Entretien n°6

Du point de vue de la périphérie on peut donc penser que ce consensus devrait permettre aux élus se réclamant de l'apolitisme, et donc sans-étiquettes de jouer un rôle important dans les institutions métropolitaines. Hors on constate que le collectif des communes de seconde couronne par exemple s'est explicitement défini comme un groupe pour se faire entendre, sous-entendant donc une difficulté de la part de ces élus de se faire entendre. On constate alors que l'appartenance politique peut-être décisive dans l'accès à de ressources politiques importantes pour les élus périphériques.

## 2. L'appartenance politique, un moyen de promotion pour les élus périphériques

Je voudrais souligner dans ce développement le rôle que peut jouer l'appartenance partisane dans la possibilité d'accès aux ressources du centre pour les élus périphériques. Cette appartenance joue un rôle principalement pour les élus de la majorité, mais peut également jouer dans d'autres cas. Il faut cependant prendre en compte que si cette appartenance peut permettre d'obtenir des ressources au niveau intercommunal, elle peut par contre se révéler au niveau communal dangereuse.

En regardant la composition du bureau de Rennes métropole actuel, sur les 20 vice-présidences, 9 sont occupées par des maires de communes périphériques apparentées socialistes.<sup>89</sup> J'exclus le cas du président de Rennes Métropole, car si celui-ci est le maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, les caractéristiques de cette commune en font une commune pratiquement intégrée à la ville-centre. En témoigne le passage de Daniel Delaveau de la mairie de Saint-Jacques à la mairie de Rennes. 8 vice-présidences sont occupées par les élus de la ville-centre. Et 3 enfin sont dévolues à des maires de communes périphériques appartenant à la 1ère couronne, et qui sont membres du groupe de la droite et du centre. Cette composition reflète bien l'idée que pour des maires de communes périphérique apparentés socialistes, l'accès à des postes d'importance au sein de la métropole est une ressource non négligeable.

---

89 Chavagne, Thorigné-Fouillard, Pont-Péan, Le Rheu, Betton, Montgermont, Laillé, Acigné, Saint-Erblon. Pour le Rheu suite à l'élection de Jean-Luc Chenut à la présidence du conseil départemental, il a annoncé qu'il démissionnerait de la vice-présidence à Rennes métropole au 1<sup>er</sup> mai. Voir *Ouest-France* « Ille-et-Vilaine : après les départementales, Jean-Luc Chenut veut rassembler », 02/04/2015

On peut d'ailleurs noter que pour les élus de droite, cela permet également d'occuper des postes de vice-présidents. A contrario les élus se réclamant sans-étiquette n'obtiennent que deux postes au bureau sans responsabilité. Ils sont présentés sous l'étiquette « autres membres du bureau » sur le site de Rennes Métropole. Donc au niveau communautaire pour obtenir des postes de responsabilité mieux vaut afficher une appartenance partisane que se revendiquer d'un apolitisme. On remarquera également l'absence de conseiller municipaux non-maire à ces postes de responsabilité autrement que ceux de la commune de Rennes, on reviendra plus tard sur l'importance d'être maire pour pouvoir exister au niveau communautaire.

J'ai au cours de mon enquête rencontré deux élus, anciens maires de leurs communes, battus lors des élections de 2014, et qui ont grâce à la double étiquette de militant socialiste et maire de communes - certes importante en termes de population mais néanmoins périphériques - pu siéger au cœur du pouvoir métropolitain. Le parcours de ces deux élus éclairent de manière intéressante justement comment cette ressource partisane peut permettre d'accéder à des responsabilités qui dépassent largement le simple mandat de maire, avec ce que le mandat de vice-président peut apporter comme rétributions symboliques. « . *Et moi je crois que le fonctionnement métropolitain, ça reste quelque chose de compliqué. Mais c'est passionnant quand même, j'ai été un fana de ça* ». <sup>90</sup>

*« Je pense par exemple qu'avec Daniel Delaveau il y avait un vrai travail collectif. Même si en définitive le président c'est lui qui signait. Je pense que sur les grands sujets de finance, de stratégie, il y avait je ne sais pas sept ou huit personnes qui comptaient vraiment. Moi j'ai la prétention qu'en définitive sur des sujets que je connaissais bien, il aurait jamais pris la décision sans me demander mon avis, et je pense qu'il tenait compte de mon avis. Et sur d'autres sujets il consultait d'autres. » « C'est une expérience que j'ai beaucoup aimé ça, je pense avoir été au cœur du pouvoir et c'est quelque chose qui m'a beaucoup plu. »* <sup>91</sup>

A travers ces 3 extraits d'entretiens on perçoit bien tout ce que peut apporter l'intercommunalité comme enrichissement à une vie d'élu, comment ces postes à

---

90 Entretien n°4

91 Entretien n°5

responsabilité peuvent permettre d'agir en dehors des frontières de la commune. Mais il faut également prendre en considération le fait que cette ressource peut être à double-tranchant. En effet ces maires de communes périphériques peuvent être attaqués par leurs adversaires politique sur le terrain communal, où l'engagement pour une intercommunalité ne sera alors pas nécessairement bien perçu. Un des élus regrettait assez amèrement les attaques sur ce point au moment de la campagne municipale.

*« Et il y aussi parmi les arguments le fait qu'on était « vendu » à la métropole, c'était ressorti ça, comme si ça pouvait être Daniel Delaveau qui décidait à ce moment là de ce qu'on faisait dans la commune. Et ça c'est facile quand on expliquait au gens, le pouvoir c'est pas le maire, c'est la métropole, les gens qui sont loin de tout ça ils disaient « ah bah ouais c'est pas normal ! On paie nos impôts on a le droit d'avoir un maire » et donc quand on sort ce genre de baratin bah ça marche. »<sup>92</sup>*

Dans un contexte d'élections municipales par ailleurs peu favorable aux élus socialistes du fait du climat politique national, cette double étiquette militant socialiste, vice-président à Rennes Métropole, peut coûter cher à ces élus, car en cas de défaite, la perte du statut de maire conduit nécessairement à la perte du mandat de vice-président à Rennes Métropole.

Pour conclure sur l'importance du clivage partisan dans le panorama qu'on a dressé des périphéries rennaises, on a montré que les élus pouvaient profiter de l'appartenance partisane pour accéder au centre, au pouvoir métropolitain. Cette promotion à des postes de vice-président pour les élus de communes périphériques est surtout possible quand ces élus appartiennent à la majorité communautaire. Mais on a également vu que même pour les élus de la minorité, au nom du consensus communautaire, un certain nombre de postes leur sont offerts, ce qui leur permet d'avoir également un accès au centre. On peut donc sur ce point affirmer qu'afficher une appartenance partisane constitue une ressource dans l'accès au centre, dans la capacité à peser sur les décisions, et dès lors la valeur de l'apolitisme si importante au niveau communal, est un handicap. Ce qui explique que les communes de seconde

---

92 Entretien n°4

couronne cherche à s'organiser pour pouvoir intervenir dans le débat métropolitain. Ce résultat peut paraître paradoxal, car au niveau intercommunal on a pourtant montré l'importance du consensus trans-partisan, et comment le territoire rennais semble s'être construit par l'intégration d'élus par delà les clivages politiques. Mais finalement la sanctuarisation de l'arène métropolitaine permet de réduire le risque de l'appartenance politique tel qu'il s'exprime à l'échelle communale. Ce décalage entre les ressources accessibles à l'échelle intercommunale et le risque que cela peut représenter au niveau communal paraît bien illustré par la défaite aux municipales de 2014 des deux élus que j'ai interrogé.

Il est temps maintenant de conclure sur ce premier chapitre qui avait pour ambition de dresser un portrait des périphéries rennaises en relevant les variables faisant que ces périphéries sont plus ou moins proches du centre. J'avais fait l'hypothèse que les variables du degré de ruralité, des ressources financières et de l'appartenance politique produisent des effets majeurs sur la façon dont les périphéries se structurent. Il me semble au terme de cette démarche que les périphéries peuvent bien être classées en fonction de ces variables plus ou moins loin du centre.

Les caractéristiques de ces communes se retrouvent dans la manière dont les maires des communes de la périphérie incarnent leur rôle. Ainsi une commune rurale, avec peu de ressource financière, et avec à sa tête un élu qui se revendique plutôt apolitique, voire de droite a de fortes chances de porter un regard négatif sur la métropole, car le maire de cette commune n'aura pas les ressources pour accéder au centre. A contrario une commune plutôt urbaine, dotée de ressources financières importantes, et avec à sa tête des élus appartenant à la majorité de la communauté, sera très intégrée au système métropolitain et on retrouvera à coup sûr le maire de cette commune en charge de responsabilités importantes au sein du bureau métropolitain.

En dehors de ces deux cas extrême on retrouve une combinaison de ces différentes variables qui peuvent plus ou moins pousser les communes à une plus grande intégration à la métropole ou au contraire à des stratégies d'exit. La question

des ressources financières montrent ainsi que les communes pauvres ne sont pas nécessairement opposées à la métropole lorsque cette dernière est perçue comme pourvoyeuse de moyens financiers importants. A l'inverse des communes riches peuvent s'opposer farouchement à la métropole en considérant que celle-ci leur prend plus qu'elle ne leur redonne.

Ces trois variables en se combinant donnent donc à voir une diversité de positionnement des communes périphériques face à la métropole et la métropolisation. Pour en revenir à la question du pouvoir périphérique, il convient donc de conclure pour l'instant que toutes les périphéries ne disposent pas de la capacité de peser dans la métropole. Mais que pour autant l'élu de la périphérie peut sous certaines conditions qu'on a cherché à décrire plus haut, s'installer dans les réseaux métropolitains, occuper des fonctions importantes, et donc défendre les intérêts de cette périphérie face à la ville-centre. Voyons maintenant comment ce pouvoir périphérique transparaît dans les institutions.

## **Chapitre II. L'évasion institutionnelle : un renforcement du rôle des maires**

La notion « d'évasion institutionnelle » est utilisée par Gilles Pinson pour faire le « constat selon lequel les décisions sont prises en dehors des assemblées locales, qu'elles soient municipales ou intercommunales »<sup>93</sup>. Il insiste sur le fait que ce sont ces « arrangements institutionnels » qui ont permis de faire progresser l'intercommunalité en France.<sup>94</sup> Avec cette notion on souligne donc qu'à côté des structures formelles du pouvoir classiques, une structure informelle s'est créée à partir des divers arrangements institutionnels pour faire progresser l'intercommunalité.

L'intercommunalité rennaise n'échappe pas à cette évasion institutionnelle, et on doit donc s'attacher dans ce deuxième chapitre à décrire d'une part les structures formelles, qui sont le reflet d'une histoire intercommunale, et montrer en quoi elles sont aujourd'hui largement contournées. J'étudierai alors le développement des structures informelles qui connaissent aujourd'hui une institutionnalisation avec la loi MAPTAM. On verra donc comment ces structures dialoguent entre elles. Ensuite que ces structures informelles sont en fait taillées pour un acteur en particulier : les maires de la commune, élus au conseil métropolitain. Ce sont eux qui sont invités à participer aux diverses réunions, comités de pilotage. Donc du fait de la structuration de l'institution métropolitaine, le maire de commune périphérique dispose d'un accès important pour peu que celui-ci décide de s'investir dans ces activités. L'importance de ces structures nous permettra de comprendre comment finalement un pouvoir périphérique peut s'exprimer dans les institutions intercommunales.

### ***A. Structures formelles et informelles : l'organisation du pouvoir dans Rennes Métropole***

Dans l'étude d'une organisation comme Rennes métropole, pour comprendre la manière dont le pouvoir s'exerce, il est important de décrire la structure de cette

93 Pinson G., « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040*, n°1, La documentation française, pp. 65-69

94 Ibid, p. 67

organisation. On distinguera d'une part les instances qui caractérisent le fonctionnement des collectivités territoriales de manière générale : c'est-à-dire une instance législative, le conseil communautaire et une instance exécutive, le bureau. Avec adossé à ce bureau des commissions présidées par les vice-présidents. D'autre part je montrerai que l'intercommunalité rennaise a développé en parallèle de ces institutions classiques des structures plus informelle, qui contrairement au conseil communautaire ne sont pas ouvertes au public, et font la part belle aux échanges entre maires au dépend des conseillers communautaires de base.

## 1. Les structures formelles de la métropole :

Le conseil métropolitain regroupe les 122 élus communautaires désignés depuis 2014 par un fléchage à partir des listes municipales. On a déjà dit que l'attribution des sièges entre la ville-centre et les communes périphériques reposait sur une concession de Henri Fréville pour convaincre ses voisins d'adhérer à son projet de groupement de commune. La ville de Rennes est ainsi limitée à 40 % des élus communautaires, alors que sa part dans la population totale dépasse assez largement ce seuil. Le nombre d'élus par communes suit à part cette exception un critère démographique. La ville de Rennes dispose ainsi de 49 élus communautaires. Les deux communes de plus de 15 000 habitants ont 3 conseillers chacune. Le reste des communes disposent entre un et deux conseillers communautaires. Chaque commune quelque soit sa taille doit au moins disposer d'un siège à ce conseil.

Le conseil communautaire se réunit en principe une fois par mois le dernier jeudi du mois. C'est l'organe délibérant de la collectivité. C'est ici que sont votées les délibérations. Il siège à l'hôtel de métropole situé au sud de la ville centre. Le développement qui suit présentera le déroulement d'une séance au conseil telle qu'elle a pu m'apparaître au cours d'une observation. Il s'appuie également sur les éléments récoltés au cours des entretiens menés.

Pour commencer la disposition des élus dans l'hémicycle reflète les tendances politiques présentes au sein de l'assemblée. Siègent sur la gauche de l'hémicycle les élus appartenant à la majorité actuelle dont une grande majorité des élus rennais. De l'autre côté de l'hémicycle on retrouve au premier rang les maires étiquetés UDI des

communes de la première couronne. Juste derrière eux on trouve les élus réunis au sein du collectif des communes de deuxième couronne. Au 3<sup>e</sup> rang siège le groupe écologiste avec une poignée d'élus appartenant surtout à la ville centre. Les élus étiquetés UMP se trouvent au fond de cette partie droite de l'hémicycle. En face on retrouve les membres du conseil siégeant au bureau, avec au milieu le président. Cette disposition contraste avec la présentation formelle faite sur le site de la métropole où les élus sont présentés par communes. Ici le clivage entre majorité et minorités est bien visible.

Le déroulement typique d'une séance à cette assemblée est le suivant. Le président ouvre la séance en rappelant quelques éléments de cadrage sur la délibération. Il passe ensuite la parole au vice-président qui a préparé en amont le travail avec les différents élus au niveau des commissions. S'en suit un débat, où les différents portes-parole des groupes présentent la position de ceux-ci. A l'issue duquel le président demande à son vice-président de répondre avant de passer au vote. Le débat est somme toute assez policé. Si le soir où l'observation a eu lieu, la délibération mise au débat relative à l'installation de portiques dans le métro rennais a provoqué des remous dans les rangs, force est de constater que les tentatives de politisation sont vite recadrées. Ainsi le soir de l'observation les élus du groupe écologiste se sont opposés au projet de portique en faisant référence à un corpus idéologique, et reprochant à la majorité de présenter la mesure comme une réponse purement technique à un problème identifié : la fraude dans le métro. Cette intervention a fait l'objet d'un recadrage à la fois par la maire de Rennes et par le président qui prenant la parole pour conclure le débat, fait la leçon en exigeant ne plus jamais entendre les paroles qui venaient d'être prononcées car celle-ci « ont blessé les élus qui ont travaillé sur ce dossier ». Le fonctionnement de l'assemblée conduit donc à réduire les débats à un simple énoncé de la position des différents groupes, où souvent on souligne combien le travail dans les autres instances a été efficace permettant ainsi d'accélérer au moment du passage devant l'assemblée le vote de la délibération.

Au cours de mes entretiens, j'avais beaucoup entendu que l'assemblée métropolitaine restait un terrain de jeu très centré sur les enjeux de la ville de

Rennes. Au regard de la prise de parole au moment de la délibération observée, on constate que celle-ci est assez équilibrée entre élus périphériques et élus de la ville centre bien qu'assez resserrée sur les communes de la première couronne. Sur la séquence observée le vice-président défenseur du projet était un élu de la commune de Thorigné-Fouillard, le premier intervenant était le président du groupe communiste au conseil municipal de Rennes métropole, ensuite c'est le porte-parole du collectif des communes de seconde couronne qui s'est exprimé, puis le porte-parole d'Europe Écologie les Verts, élu municipal à Betton, suivi du maire de Chantepie, d'une intervention d'un élu de Chevaigné, et enfin le leader de l'opposition rennaise, et la maire de Rennes. Avec cette liste on constate que les élus de ces communes périphériques ne sont pas privés de voix au conseil. Par contre on se rend compte que la distribution de la parole dans cette assemblée repose largement sur les groupes politiques structurés. Finalement les différentes prises de parole rendent assez bien compte du fait que les négociations n'ont pas lieu dans cet espace, notamment à travers les nombreux rappels aux réunions pendant lesquelles les différents élus se sont mis d'accord. Rare instance auquel le public peut accéder au niveau métropolitain, son rôle reste finalement cantonné à celle d'une chambre d'enregistrement.

La fonction exécutive est occupée par le bureau métropolitain. Composé du président, des vingt vice-présidents et de six conseillers délégués, il s'occupe « *des projets de délibérations, émet des avis et prend des décisions liées aux pouvoirs que lui a confiés le conseil métropolitain.* »<sup>95</sup>. Il se réunit une fois par mois, et les directeurs généraux des services de la métropole ainsi qu'un représentant de l'AUDIAR assistent à cette réunion. C'est cette institution qui s'occupe donc des affaires courantes de la métropole et de donner l'impulsion sur les axes stratégiques de la métropole. Le bureau incarne au sein de la métropole le centre du pouvoir. Siéger au bureau représente donc une manière d'avoir une influence sur les décisions prises à la métropole. Néanmoins si le bureau représente une instance importante, les personnes avec qui j'ai mené des entretiens ont souligné que le processus permettant d'aboutir à des décisions structurantes au niveau métropolitain ne résidait pas ici. Ni

---

<sup>95</sup> *Les instances métropolitaine*, <http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/elus-institution-citoyennete/institutions-et-competences/les-instances-metropolitaines/>

dans le conseil métropolitain d'ailleurs. Mais plutôt dans des instances qui exprime la nature véritable de la métropole rennaise à savoir une institution intergouvernementale où les institutions informelles regroupant les maires jouent un rôle primordial.

## 2. Les structures informelles : l'espace d'expression d'un pouvoir périphérique

Par structure informelle on désigne ici des instances qui sont le résultat de compromis institutionnel propre à au territoire. Ces arrangements institutionnel sont un moyen de répondre aux situations de « *pluralisme, de chevauchement des compétences et d'éparpillement des ressources* »<sup>96</sup>, ils jouent donc un rôle important dans la construction d'une capacité politique de la métropole définie par Rémi Dormois comme la « *capacité politique à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour mettre leur mise en œuvre.* »<sup>97</sup> Je vais ici présenter la conférence des maire et les comités de secteur qui sont l'exemple au niveau rennais d'une forme d'évasion d'institutionnelle et permet la structuration d'un espace où les périphéries peuvent peser sur les décisions.

La conférence des maires est une instance mise en place sous le mandat de Daniel Delaveau à la tête de l'agglomération. Elle réunit une fois par trimestre l'ensemble des 43 maires de la communauté pour débattre des enjeux métropolitains et est présidée par le président de la métropole. Les vice-présidents en charge des sujets abordés au moment de la conférence peuvent assister à cette conférence, mais c'est la seule exception. Cette conférence est le lieu par excellence de socialisation, où les maires apprennent à jouer le jeu métropolitain. Avoir accès à la conférence des maires c'est pouvoir bénéficier d'une source d'information privilégiée. Un élu communautaire élu sur une liste minoritaire dans sa commune expliquait la difficulté qu'il avait à obtenir parfois des informations sur des dossiers débattus en conférence.

« A la métropole les gens de la majorité, enfin moi je suis en lien avec la majorité de la

---

96 Pinson G., art. cit., p. 66

97 Dormois R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine » Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), Paris : *Revue française de science politique*, 2006/5 Vol. 56, p. 837-867.

*métropole théoriquement, mais je suis minoritaire ici [dans la commune]. Donc tout est fait pour que la communauté de commune réunisse les exécutifs, les maires, donc il y a une conférence des maires, tout ça, et c'est normal. Et donc c'est la majorité, et moi je n'y suis pas. Et donc aujourd'hui toutes les informations passent par la conférence des maires et moi je n'y suis pas. Donc ces informations je ne les ai pas. Puisque je suis l'opposition ici, le Maire il va pas me donner un certain nombre d'informations. Je n'ai pas d'information venant du maire, et je n'ai pas d'information venant de la métropole »<sup>98</sup>.*

La conférence des maires est également un lieu qui de par de sa composition permet aux élus de la périphérie, pour peu qu'ils aient le capital social suffisant de faire jeu égal avec les élus de la ville-centre. Ici toutes les communes sont sur un pied d'égalité, puisqu'une commune égale une voix. Le nombre moindre de personnes siégeant et peut-être également une plus grande homogénéité sociale (du fait de l'absence d'une grande partie des élus de la ville de Rennes) permet à des maires de prendre une parole qu'il n'aurait pas prise en conseil d'agglomération. « *C'est un lieu qui permet à tous les maires de s'exprimer, et ce plus facilement qu'en conseil* »<sup>99</sup>.

Enfin la conférence des maires est un lieu qui travaille à huis-clos. Elle n'est ni ouverte au public, ni à la presse. Elle ne fait pas l'objet de compte-rendu auprès des citoyens (contrairement aux décisions prises par le bureau par exemple). Cette absence de publicité de la conférence est un des éléments qui permet aux maires (selon eux) d'avoir une plus grande liberté de parole, et on peut également penser que cela permet de fabriquer du consensus par delà les appartenances politiques.

On peut donc conclure sur la conférence des maires en disant qu'elle est un lieu où les maires de la périphérie peuvent « apprivoiser » la métropole. Réunis en comité restreint, avec un contact direct avec le président et les vice-présidents. Cette instance produit un espace de régulation, où l'on reconnaît à ces maires un rôle prédominant dans la métropole. Elle produit du consensus en adaptant finalement le fonctionnement de l'organisation aux attentes des élus périphériques, elle conduit conjointement à l'acceptation de la métropole à ces élus.

Un exemple illustrant ce mode de fonctionnement est donné par l'adoption d'une

---

98 Entretien n°4

99 Entretien n°5

méthode de calcul de l'attribution prévisionnelle de compensation au moment du passage au statut de métropole. La loi MAPTAM prévoyait une méthode de calcul réglementaire qui remettait en cause les principes existant dans l'agglomération en étant particulièrement défavorable aux communes périphériques. Néanmoins la loi prévoyait également que si un accord était trouvé à l'unanimité parmi les élus, alors l'agglomération pourrait déroger à la loi. C'est à la conférence des maires que cet accord a pu être trouvé avant d'être présenté au conseil métropolitain. La délibération du conseil précise ainsi :

*« Le conseil approuve les principes de calcul de l'attribution de compensation prévisionnelle, sur la base d'une méthode dérogatoire à la méthode réglementaire et conforme au consensus qui s'est dégagé lors de la Conférence des Maires du 29 novembre 2014, dont les conclusions sont indiquées dans le présent rapport »<sup>100</sup>.*

Je vais maintenant présenter une autre instance, issue elle de l'accord trouvé pour la négociation du passage à la métropole. Ce sont les comités de secteur qui sont donc la dernière innovation institutionnelle issue de la transformation en métropole. Ce changement était attendu par les élus périphériques pour accompagner le transfert des compétences de proximité de la commune vers la communauté. Le principe de ces comités est relativement simple : il s'agit de recréer à une échelle infra-métropolitaine un espace de rencontre et de mutualisation des moyens entre les communes appartenant au secteur. Huit secteurs ont été dessinés (voir Illustration 3), et les communes devaient se prononcer sur le secteur auquel elles souhaitaient appartenir. De fait ces comités de secteur regroupent ensemble des communes qui partageaient d'ors et déjà une histoire commune. Le secteur nord regroupe ainsi sept des neuf communes qui forment le Syrenor (Syndicat de Recherche et d'étude du nord-ouest de Rennes). De même le secteur ouest réunit des communes qui ont depuis cinquante ans un centre intercommunal d'action social fonctionnant avec 300 salariés. La mise en place de ces comités de secteur signe aussi la reconnaissance faite à la périphérie de sa capacité à coopérer sans passer nécessairement par le centre.

---

100Compte rendu du conseil communautaire du 18 décembre 2014. Délibération C14.493.

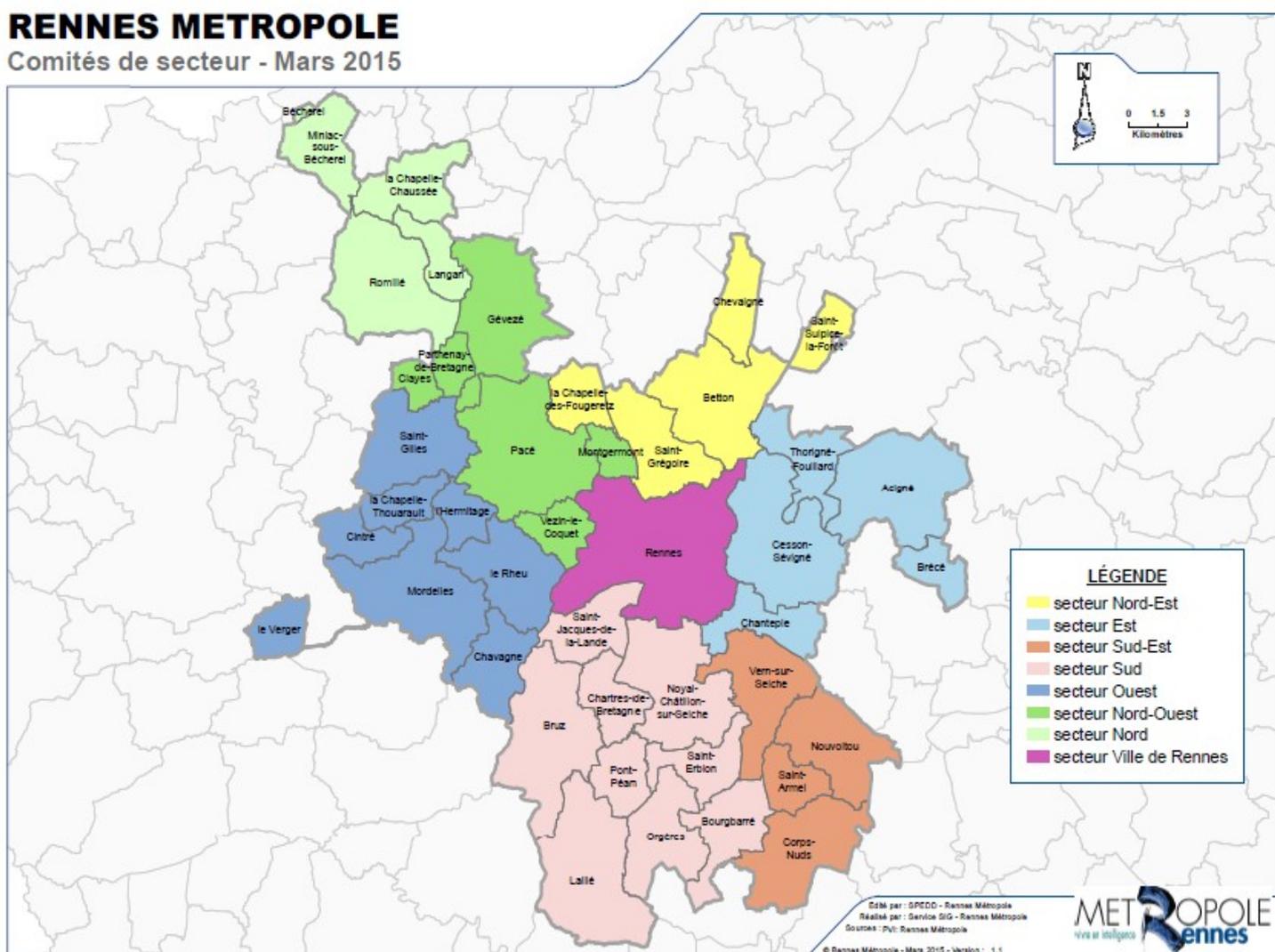


Illustration 3 Les comités de secteurs de Rennes Métropole (source Rennes-Métropole)

A l'instar de la conférence des maires, les comités de secteur sont vus par les acteurs de la périphérie comme un moyen d'instaurer un dialogue entre élus de manière moins formelle qu'en conseil. Ainsi chaque commune dispose de deux représentants en comité de secteur : le maire de la commune et un conseiller communautaire, et si la commune ne dispose pas de deuxième conseiller communautaire c'est alors au maire de désigner parmi ses adjoints le deuxième membre.<sup>101</sup> Les personnes rencontrées au cours de l'enquête se sont montrées

<sup>101</sup> « Création de huit comités de secteur », *Rennes Métropole magazine*, février-mars 2014.

globalement favorable à cette initiative qui semble avoir été une demande des élus et notamment des maires périphériques. Un maire rencontré déclarait ainsi

*« c'est ce que tous les élus ont demandé. Quand vous êtes dans un conseil à 120 élus, vous avez 80 délibérations par conseil, vous finissez à 1h du matin, il n'y a pas d'échange. Il y a quelqu'un qui râle de temps en temps. Mais on est là pour dire oui ou non, il n'y a pas d'échange. Alors qu'au niveau du secteur il y aura moyen de discuter. »*

Autre argument qui fait que les comités de secteur reçoivent un bon accueil de la part de la périphérie, c'est l'idée qu'à cette échelle, les élus auront la liberté de mettre en commun ce qu'ils souhaitent, d'organiser l'enveloppe donnée par la métropole pour les travaux de voiries par exemple en se mettant d'accord entre communes du secteur.

*« Quand il va falloir arbitrer entre refaire l'allée machin, le bout de trottoir bidule, et la rue Tartampion à la Chapelle-des-Fougeretz, honnêtement que ce soit géré du siège de la métropole, intérêt relatif. Par contre que la métropole dise voilà l'enveloppe dont vous disposez, débrouillez vous pour vous mettre d'accord, et si vous y arrivez c'est moi qui trancherait à la fin, moi je fais le pari de l'intelligence locale, ils se mettront d'accord. Une année il y aura pour telle commune parce qu'il y aura des gros travaux, ou telle urbanisation et l'autre année voilà. A 4 ou 5 maires ils s'entendront quelque soit les clivages. Parce qu'on peut comprendre que ça interagisse, en proximité c'est toujours plus facile. Et puis le processus décisionnel est plus rapide. »<sup>102</sup>*

Les comités de secteur apparaissent donc comme un lieu de renforcement de la coopération entre élus, moyen également de produire un consensus sur les politiques menées par la métropole. Si les maires de la périphérie perdent le pouvoir dans leurs communes sur les questions de voiries et d'urbanisme, la mise en place des comités de secteur permet de relativiser la perte de cette compétence par les communes. En effet la métropole redéploie à un échelon intermédiaire ces compétences dans des arènes où les maires seront en position de négocier des ressources pour leurs

---

102 Entretien n°6

communes.

En conclusion de ces développements sur ces instances informelles, je souhaite souligner le poids pris par ces institutions au sein de Rennes métropole.

*« Question : Vous avez dit auparavant « qu'ils avaient décidé ça entre eux », c'est-à-dire au niveau de la conférence des maires ?*

*Oui, c'est l'organe essentiel aujourd'hui, enfin c'est par l'organe décisionnel, ça c'est bien le conseil d'agglomération, mais le président il a une équipe autour de lui, c'est ce qu'on appelait le G8 quand j'y étais, les vice-présidents, quelques vice-présidents pas tous, 7-8 vice-présidents, bon quand j'étais vice-président j'en faisais partie. Donc c'est là que tous les dossiers étaient élaborés, enfin les orientations étaient prises, ensuite ces orientations étaient proposées et débattues à la conférence des maires, et c'est à la suite de ça qu'il y avait un nouvel arbitrage, soit on disait « on y va quand même » ou alors se dégageait de la conférence des maires soit un consensus au mieux, soit une majorité très nette, et alors la machine à décider se mettait en route, avec passage en commission et en conseil d'agglo. »<sup>103</sup>*

Le rôle de ces instances sises à côté des institutions formelles est de permettre un appivoisement de la métropole par les périphéries. En effet en créant des lieux d'échanges, de rencontres, de socialisation pour des maires de communes qui trouvent là les ressources nécessaires pour comprendre et agir sur le fonctionnement de la métropole. De plus ces espaces sont abrités au sens où ils sont à l'abri d'une exposition médiatique par exemple, les maires peuvent donc s'investir dans ces instances sans craindre un retour de bâton au niveau communal où on pourrait leur reprocher de délaissé leurs communes au profit de l'intercommunalité. A l'inverse pour le centre de la métropole, la création de ces espaces protégé est aussi un moyen de faciliter l'adoption des grandes lignes stratégiques en rendant solidaire les maires des communes périphériques envers les stratégies adoptées. L'exécutif s'évite ainsi un blocage au niveau du conseil métropolitain en préparant le terrain en amont de celui-ci.

---

103 Entretien n°4

## ***B. Le maire de la périphérie : acteur incontournable des interstices métropolitains***

Après avoir étudié les structures formelles et informelles de l'organisation métropolitaine, je souhaite montrer ici que l'importance prise par les instances qui se sont développées hors du conseil d'agglomération fait la part belle aux maires des communes. On l'a dit plus haut, le conseil métropolitain avec ses 122 conseillers est jugé comme peu propice pour discuter sereinement des enjeux métropolitain, on cherche donc à réduire le nombre de participants aux grandes orientations en créant des institutions hors du cadre formel. C'est l'évasion institutionnelle dont parle Gilles Pinson. Hors en réduisant le nombre de participants on constate que la sélection opère de telle manière, qu'on ne garde finalement que les maires des communes dans ces instances. Je commencerai par décrire à travers le processus de transformation de communauté d'agglomération en métropole la manière dont les maires de la périphérie ont participé à la co-construction des orientations stratégiques. Cette construction partagée nous montre que le caractère intergouvernemental de l'intercommunalité n'est pas remis en cause par le changement de statut. De ce caractère inter-gouvernement on tira la conclusion qu'un pouvoir périphérique existe dans la métropole rennaise, et ce alors même que les compétences communales s'amointrissent.

### **1. Les maires de la périphérie rennaise dans l'élaboration du statut de métropole**

Du vote de la loi MAPTAM jusqu'à la signature du décret d'application par le Premier Ministre le 19 décembre 2014, l'exécutif métropolitain (renouvelé par les élections de mars 2014) a du mettre en place un processus pour s'assurer le soutien des élus du territoire rennais. Si l'État imposait de toute façon ce statut, il fallait néanmoins l'unanimité pour se saisir des marges de manœuvre laissées par la loi.

Une méthode a été mise au point afin de s'assurer du soutien des maires périphériques au moment du vote. Cette méthode a mis en avant l'idée de « construction partagée avec les communes ». L'illustration n°4 présente les différences instances qui ont assuré la transformation.

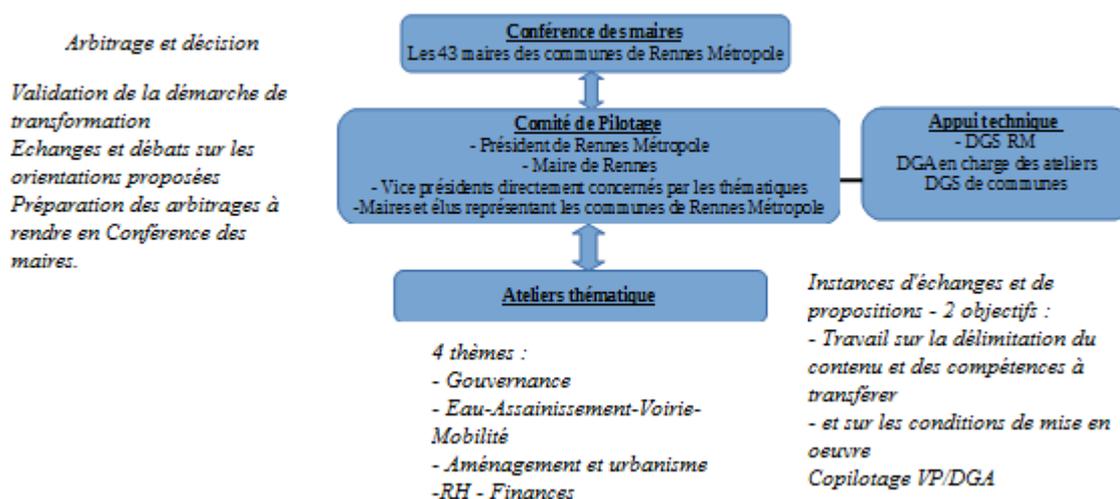


Illustration 4: Schéma de la méthode de concertation dans Rennes Métropole

Le calendrier de mise en place a été le suivant :

- Dans un premier temps, la conférence des maires est mobilisée pour définir les enjeux de la métropolisation et proposer un cadrage, une fois ce travail effectué le comité de pilotage a pris la suite et a validé les arbitrages pris par la conférence.

- Dans un deuxième temps, ce sont les compétences à transférer qui ont fait l'objet d'une définition de leurs périmètres, contenus et de leurs principes de mise en œuvre. Pour cette étape sont menées de front des réunions de présentation dans les communes, et des séances d'ateliers thématiques. Pendant cette étape la conférence des maires et le comité de pilotage sont à nouveau réunis pour faire le point sur l'avancement des travaux, puis pour prendre position sur les arbitrages. Finalement cette deuxième étape est conclue par le conseil communautaire du 25 septembre 2014 qui prend acte des orientations décidées au cours de la phase précédente.

- Dans un troisième temps les ateliers sont réunis une nouvelle fois pour mettre au point les scénarios de mise en œuvre. Pendant cette étape la conférence des maires s'est réunie trois fois pour préparer les votes des conseils communautaires d'octobre et de novembre.

- Enfin le quatrième temps a vu une nouvelle série de réunions dans les mairies, une réunion du comité de pilotage et une nouvelle conférence des maires pour assurer le cap décisif du conseil communautaire du 18 décembre 2014.

La lecture de ce calendrier montre ainsi la volonté d'associer les communes de la périphérie au processus décisionnel à travers leurs maires. Ceux-ci avaient le droit de siéger dans les trois instances parties prenantes de ce processus en amont du conseil communautaire. Et c'est notamment la conférence des maires qui a été selon un maire « *extrêmement importante pour tout ce qui a été décidé en terme de métropolisation sur la voirie, sur le mode de calcul* ». <sup>104</sup>

Les décisions sur la stratégie métropolitaine apparaissent au regard de cet exemple comme le résultat d'une série d'aller-retour entre le Président de la communauté et ses collègues maires pour mettre en place les conditions d'un consensus de l'ensemble des membres. C'est ce processus de négociations qui me pousse à envisager l'intercommunalité rennaise sous l'angle de l'intergouvernementalité.

## 2. La logique intergouvernementale de la métropole rennaise

H. Reigner, T. Frinault et C. Guy se proposent de dresser un parallèle entre la construction de l'intercommunalité et la construction européenne<sup>105</sup>. Ils soulignent ainsi que les deux processus mettent en jeu « un gouvernement fédératif à deux niveaux ». Le premier niveau correspond à l'échelon historique fortement doté en légitimité démocratique, ce niveau correspond donc à la commune, qui est encore aujourd'hui vue comme la cellule de base de la démocratie française. Le deuxième niveau étant celui de la communauté de communes. Cette approche me semble d'autant plus pertinente qu'à plusieurs reprises les acteurs interrogés ont eux-même fait un rapprochement entre les deux processus. Les auteurs notent que le « *fonctionnement du couple membre-communauté détermine la nature plus ou moins intégrée du gouvernement et des institutions communautaires* ».

---

104 Entretien n°7

105 Reigner H., Frinault T. et Guy C., « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire. », *Politique et management public*, vol 27/3, 2011.

Appliqué au territoire rennais, il apparaît que ce couple membre-communauté penche assez largement en faveur des membres, et ce même si l'espace de l'intercommunalité apparaît de fait comme le territoire fonctionnel. La légitimité démocratique des maires dans l'intercommunalité a jusqu'à présent plus que compensé le transfert des compétences de la commune vers la communauté. Il paraît assez improbable – du moins tant que le conseil communautaire ne sera pas élu au suffrage universel direct – de voir le conseil métropolitain voter une délibération contre l'avis de la conférence des maires.

En fait de manière assez paradoxale, beaucoup d'acteurs rencontrés attribuent le dynamisme de l'intercommunalité rennaise à sa capacité à réunir les communes autour d'un projet commun plutôt que de créer un nouvel échelon territorial.

*« Mais la conférence des maires est devenue incontournable, ça existait pas avant 2008, mais ça paraît logique. Et ça renforce l'idée que l'agglomération est bien une fédération des communes, ce qui n'est pas la seule hypothèse. Il y a des communautés de communes où on essaie plutôt de faire sortir une autre entité. Moi je crois que si on en arrive là, on perdra énormément de dynamisme. »<sup>106</sup>.*

Les maires périphériques paraissent assez conscient de l'intérêt qu'ils ont à faire perdurer la logique intergouvernementale. Tant que celle-ci s'impose ils ont la possibilité de se placer à la fois comme les défenseurs de l'intérêt de leur commune et de tirer des ressources de leur implication sur la scène intercommunale. Comme le souligne C. Le Bart *« Parce que leur sort est lié à celui de l'échelon communal, parce qu'ils savent que c'est l'élu du suffrage universel qui fait le territoire, les maires ont bien compris que leur intérêt était d'occuper le terrain intercommunal »<sup>107</sup>*. C'est cet élément qui permet de comprendre la méfiance des maires périphériques lorsque l'on évoque le passage à une élection des conseillers communautaires au suffrage universel. Cette adoption conduirait selon eux à une autonomisation de l'intercommunalité par rapport aux communes, et de fait réduirait le rôle de maire à une fonction purement symbolique.

---

106 Entretien n°4

107 Le Bart C., *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve-d'Asq, Presses du Septentrion, 2003.  
p. 165

Cette logique intercommunale s'explique finalement par la déconnexion entre espace légitime et espace fonctionnel. Tant que la commune servira à fournir une légitimité démocratique au maire, celui-ci restera un acteur incontournable du jeu métropolitain. En effet si la tendance pour les maires des communes centres est « *d'utiliser l'institution intercommunale pour étendre leur territoire politique et ainsi consolider leur position de monopole* »<sup>108</sup>, ils ne peuvent y parvenir sans obtenir le consentement de leurs voisins. Or ce consentement peut difficilement se faire sans des contreparties. C'est donc ici que se loge en fait le pouvoir périphérique. L'intercommunalité se trouve apprivoisée par les périphéries car tant que la ville-centre devra négocier, elle ne peut passer outre les craintes des périphéries (surtout lorsque celles-ci s'organisent) face à l'approfondissement de l'intercommunalité. Les structures formelles ne permettent pas une négociation efficace avec les périphéries, car les élus périphériques sont mélangés dans le conseil communautaire par exemple avec la masse des élus de la ville-centre, ce qui tend à transformer cette instance en un lieu où les débats du conseil municipal de la ville-centre sont répercutés.

L'évasion institutionnelle peut dès lors se comprendre ainsi, la ville-centre pour s'assurer du soutien des communes-périphériques prévoit des espaces qui permettent aux élus de celles-ci de s'investir pleinement dans la métropole : conférence des maires, comité de secteur, autant d'endroits où la discussion, le débat conduit à produire un consensus, une acceptation de l'intercommunalité. Dès lors si les élus de la ville-centre n'ont pas les « coudées franches », ils parviennent à faire adhérer au projet métropolitain la majeure partie des maires.

Le passage de la communauté d'agglomération à la métropole, même avec des transferts de compétences aussi symbolique que la voirie, ou l'urbanisme ne paraît pas devoir remettre fondamentalement en cause le pouvoir périphérique, les maires des communes périphériques possédant toujours un poids important dans la régulation communautaire, du moins tant que le conseil communautaire restera une assemblée où les conseillers sont élus de manière indirecte.

---

108 Le Bart, C., op. cit., p. 35

## **Ouverture : L'extérieur, facteur déstabilisant de la régulation métropolitaine**

L'objectif de ce mémoire était de montrer qu'à l'intérieur du système métropolitain, il était nécessaire d'étudier les relations horizontales entre d'une part des acteurs qu'on a défini comme périphériques (selon toutes les dimensions qu'on a pu évoquer dans le premier chapitre) et des acteurs centraux, qui de par leurs positions sont le moteur de la construction intercommunale. Au terme des deux premiers chapitres on est arrivé à la conclusion de l'existence d'un pouvoir périphérique au sein de la métropole rennaise, qui est rendu visible par le fonctionnement des institutions rennaises, et notamment par l'importance du phénomène d'évasion institutionnelle. Ce pouvoir périphérique s'organise autour de la figure du maire périphérique qui investit fortement la scène intercommunale. Il semble donc que le transfert de compétences de la commune vers l'intercommunalité ne remet pas en cause pour l'instant le caractère intergouvernemental de la métropole rennaise, les maires parvenant à faire l'articulation entre un espace de légitimité qui est la commune et un espace d'action publique qui est l'intercommunalité. Cette position de passeur conduit à la survivance d'un pouvoir périphérique qui n'apparaît pas affaibli par la métropolisation.

Dans un système clôt, les relations centre-périphéries ne connaissent pas par définition l'influence de l'environnement extérieur. Mais la métropole Rennaise s'inscrit dans un environnement où les relations horizontales mais aussi verticales avec d'autres niveaux de gouvernance produisent des effets sur la régulation métropolitaine. Je souhaite donc pour finir ce mémoire développer deux points qui montrent les effets de l'extérieur sur la régulation interne. L'enjeu n'est pas d'étudier les relations avec l'extérieur pour elles-mêmes mais de regarder les effets que celles-ci produisent sur la régulation interne.

## ***A. L'incertitude des frontières : source de tension dans les relations de voisinage***

L'agglomération rennaise a connu depuis sa création plusieurs vagues d'adhésion de communes pour arriver au nombre de quarante-trois communes. Si les premières vagues d'adhésion ont eu lieu dans un contexte où la carte de l'intercommunalité n'était pas complète, et donc concernaient des communes isolées ; les dernières vagues d'adhésion ont vu elles le départ de communes d'une intercommunalité vers la métropole rennaise. Dès lors ces adhésions viennent alimenter la crainte des intercommunalités voisines quant aux velléités supposées ou non d'expansion de l'intercommunalité centre.

Le problème du flou des frontières est renforcé par la superposition des définitions du territoire rennais. Entre les frontières légales de l'agglomération, celles du Pays de Rennes qui regroupent quatre intercommunalités en plus de la métropole, le bassin de vie qui se compose de seulement vingt-six communes mais dont certaines n'appartiennent pas à la métropole, et enfin l'aire urbaine qui regroupe cent-quatre-vingt-dix communes et va donc bien au-delà des autres définitions ; ces différents territoires conduisent à une appréciation différente de ce que doivent être les frontières de Rennes Métropole.

*« Après on paie un peu le fait que l'État est pas su faire son boulot. Quand vous intégrez Bécherel à 35 kilomètres plutôt que Châteaugiron qui est à 10 kilomètres ça a des effets en termes d'homogénéité. La cohérence serait réelle on aurait pas ce problème là. Le sentiment de la 2<sup>e</sup> couronne il est d'autant plus vrai que les disparités ont progressé. Les cartes administratives recouvrent pas la réalité géographique. Il y a un sentiment de non-cohérence qui existe et ce qu'on soit en métropole ou non. »<sup>109</sup>*

Il existe un discours assez présent chez les élus métropolitains qui en appelle à une plus grande cohérence territoriale. Plus grande cohérence qui passe selon eux par l'élargissement des frontières à des communes qui auraient « naturellement » leur place dans la métropole.

---

109 Entretien n°5

*« Châteaugiron devrait faire partie de l'agglomération, et quand je dis ça c'est un problème géographique, un problème de dynamique. J'apprécie pour son rôle Françoise Gatel qui maintenant est sénatrice aussi, présidente de l'Association des Maires, je vois bien sa stratégie, mais à la limite il serait plus logique qu'elle soit dans l'agglomération (si elle m'entendait) et qu'elle se batte pour prendre l'agglomération la prochaine fois, avec ses amis, elle serait une force aussi. Quand je dis ça c'est le territoire. »<sup>110</sup>*

Cette question non-résolue des frontières conduit à des situations de tension entre Rennes Métropole et ses voisins. La tension a atteint son sommet au moment des réunions de la commission départementale de coopération intercommunale en 2011.

Le 15 avril 2011 la nouvelle carte intercommunale proposée par le Préfet sort dans la presse locale<sup>111</sup>. Cette carte propose pour le Pays de Rennes l'intégration du Val d'Ille et d'une partie du Pays d'Aubigné<sup>112</sup>, alors que le Pays du Val d'Ille s'était positionné contre tout rapprochement. Il faut rappeler qu'un des enjeux de la commission pour Rennes Métropole était l'obtention du statut de Métropole tel qu'il était prévu par la loi de décembre 2010.

Or le seuil pour obtenir ce statut est d'abord fixé à 450 000 habitants alors que Rennes Métropole compte alors à peine plus de 400 000 habitants. Sébastien Ségas et Rémy Le Saout ont dressé une comparaison des stratégies menées par les préfets de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine. Ils montrent au niveau de l'Ille-et-Vilaine et particulièrement pour le Pays de Rennes comment dans un premier temps le préfet propose une carte offensive avec l'intégration du Val d'Ille. Puis lorsque le seuil de transformation en Métropole est repoussé à 500 000 habitants, la préfet change de stratégie en renonçant à intégrer de force les récalcitrants. Dès lors le SDCI ne fait plus l'objet de controverses au sein du Pays de Rennes, puisqu'il entérine le statut-quo.<sup>113</sup>

---

110 Entretien n°4

111 « Intercommunalité : les préfets voient les cartes en grand. » *La Gazette des Communes*, 29/04/2011

112 Préfecture d'Ille-et-Vilaine, *Proposition de schéma départemental de coopération intercommunale*, 28 avril 2011.

113 Voir Le Saout R., Ségas S., « Faire accepter la rationalisation de la géographie intercommunale », *Réformer l'intercommunalité*

La question des frontières ne constitueraient plus à en croire certains acteurs un des enjeux prioritaires pour la métropole rennaise. Dans les faits la sécurisation du statut de métropole via la loi MAPTAM et l'arrivée des cinq communes du nord dont l'arrivée n'était pas nécessairement souhaitée à sans doute réduit la nécessité d'un accroissement de l'agglomération. A court-terme cette question semble résolue mais le discours des acteurs rencontrés illustrent que l'on est pas sur une résolution définitive.

Les effets de cette confrontation avec l'environnement proche sur la régulation en interne sont assez contrastés.

D'une part le rejet de la métropole par les acteurs extérieurs conduisent à une solidarité à l'intérieur de la métropole. L'exemple de l'entrée de Laillé dans la métropole montre cette logique de solidarité. Membre de l'Acsor le préfet propose que Laillé rejoigne Rennes Métropole au moment de la CDCI de 2011. Le conseil municipal entérine le choix de son entrée dans la métropole en juin. Cette décision est prise dans un contexte communal marqué par une initiative qui s'oppose au changement d'intercommunalité menée notamment par l'ancien maire de Laillé<sup>114</sup>. Cette campagne marquée par des attaques notamment contre le maire a produit en réaction une forte implication des élus de la périphérie dans le processus d'intégration de la commune à la métropole. Le maire de Laillé a ainsi reçu le soutien des maires Pont-Péan, Orgères, Bruz, Chartes, mais a également reçu la visite au cours de réunion publique ou de conseils municipaux des maires de Saint-Erblon, de Nouvoitou, de Pacé, de Corps-Nuds. On retrouve donc des élus de tous les horizons périphériques rennais pour témoigner de ce que leur apporte la métropole.

Cette solidarité envers la commune nouvelle entrante s'est traduite par une accélération de la procédure d'adhésion. La commune n'aurait du rejoindre la métropole qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013, mais le conseil métropolitain adopte une délibération permettant un processus accéléré d'adhésion de la commune.

A l'inverse on constate qu'il existe dans certains cas une tentation pour certains acteurs à l'intérieur de la métropole d'utiliser les déboires du centre dans ses relations

---

114 « Laillé (4500 habitants) entre dans Rennes Métropole », *Ouest-France*, 2 juillet 2012

avec l'extérieur métropolitain. Une fois encore le cas du départ de Noyal-sur-Vilaine illustre de manière assez évidente la perturbation de la régulation métropolitaine. On a déjà étudié le cas de Noyal plus haut, je souhaiterai juste revenir ici sur le soutien apporté par la droite rennaise à la sortie de Noyal-sur-Vilaine. En effet dans ce dossier les affinités partisans ont largement dominé le débat. L'édition du 19 novembre 2004 de Ouest-France rapporte ainsi les propos de Bruno Chavanat :

*« Ce dernier comprend aussi le point de vue de Noyal : "Cette commune verse deux fois et demi ce qu'elle reçoit. C'est une richesse fiscale dont elle n'est pas directement bénéficiaire." Sans ménagement, il ajoute : "Est-ce qu'une agglomération doit s'étendre jusqu'aux confins du Pays de Rennes. Le Pays de Rennes est là pour la cohérence territoriale." »<sup>115</sup>*

La droite métropolitaine décide donc de faire jouer une solidarité partisane contre la solidarité du territoire. Mais en permettant la sortie d'une commune plutôt ancrée à droite, la droite métropolitaine paraît jouer contre elle-même puisqu'elle conduit à une dichotomie entre d'un côté une métropole socialiste, et d'un autre côté un département plutôt ancré à droite. L'opposition rennaise se serait donc affaiblie en soutenant la démarche de Noyal Daniel Gaxie souligne dans son livre *Luttes d'institutions* ce mécanisme qui conduit à réduire l'opposition en interne en la déplaçant sur une opposition entre territoires.

La confrontation avec le voisinage proche paraît conduire à un affermissement des liens entre élus métropolitains du fait de la méfiance envers l'agglomération, qui ne semble pas faire de distinction à l'intérieur du cercle métropolitain. Les tentatives d'utilisation des confrontations avec l'extérieur en interne ne semble pas devoir porter leurs fruits, l'appartenance territoriale prenant globalement le pas sur l'appartenance partisane.

## ***B. L'État acteur décisif du jeu métropolitain***

S'il est un acteur qui s'impose particulièrement aux acteurs métropolitain c'est bien l'État. Dans un pays comme la France, le poids des orientations prises par l'État

---

115 « Quand parle-t-on de la vie des gens dans ce débat? », *Ouest-France*, 19/11/2004

a nécessairement des effets sur les systèmes politiques locaux. Ses orientations s'enracinent dans leurs environnement notamment à travers l'action des préfets dans les territoires. C'est ici tout particulièrement le rôle des réformes territoriales successives qui m'intéresse.

Le rôle des différents préfets d'Ille-et-Vilaine a ainsi été déterminant à plusieurs étapes de la construction communautaire. C'est Jacques Pélissier, alors Préfet qui permet la création du district en 1970. En effet c'est lui qui propose cette solution comme compromis entre le statut de communauté urbaine portée par Henri Fréville et un simple syndicats de communes. C'est également lui qui prend la décision d'intégrer dix des onze communes qui se sont prononcées contre à la structure<sup>116</sup>. Dès le début donc le rôle du représentant de l'État a été essentiel pour faire la liaison entre le maire de la centre-ville et les élus périphériques.

Plus tard dans le courant des années 2000, on a assisté une nouvelle fois à des interventions décisives de la part de la préfecture. C'est à la préfète que revient la décision finale concernant le départ de Noyal-sur-Vilaine en 2004, et c'est donc elle qui entérine le divorce. A l'inverse en 2011 le Préfet annonce à la CDCI que les communes souhaitant rejoindre Rennes Métropole n'auront pas besoin d'obtenir l'avis de leurs communautés de commune pour le faire.

*« Le Préfet a joué là où les territoires étaient faibles, où il y avait pas une cohérence territoriale forte entre les élus. Et il a procédé à mon avis de manière autoritaire, je lui en veux beaucoup moi à ce niveau là. Si une commune veut rentrer dans un EPCI elle rentre dans l'EPCI. Donc Romillé décide de rentrer dans Rennes Métropole. Et il dit Romillé rentre dans Rennes Métropole. »<sup>117</sup>*

On perçoit donc à travers ces trois exemples l'importance du préfet, et donc de l'État dans le dessin de la carte intercommunale à Rennes. Or cet enjeu on l'a vu continue de faire débat au sein de Rennes Métropole. Le préfet, chargé de faire le lien entre l'intérieur et l'extérieur de la métropole, est donc résolument intégré à la

---

116 Rennes Métropole, « Ils ont fait l'intercommunalité », [www.metropole.rennes.fr](http://www.metropole.rennes.fr), consulté le 20/10/2014

117 Entretien n°1, maire d'une commune hors métropole, ancien président de communauté de commune.

régulation métropolitaine.

En parallèle à ce rôle du préfet dans les territoires. Il faut également souligner le rôle de la législation. L'exemple de la loi MAPTAM permet ici d'illustrer l'impact d'une législation nationale sur la manière dont se noue les relations entre centre et périphéries au sein de Rennes Métropole. On a dit plus haut de quelle manière le transfert des compétences dites de « proximité » comme la compétence voirie a concentrer les débats au cours de l'année 2014 notamment en avivant un clivage de communes rurales et de communes urbaines. Or le transfert de cette compétence n'est pas une décision prise au sein de la métropole, c'est la loi MAPTAM qui prévoit que les métropoles soient compétentes pour l'aménagement et l'entretien de voirie.

*« Les passages dont on parle le plus c'est des passages dictés par la loi. Quelque fois dans la loi ça permet d'avancer ou au contraire ça cristallise sur un problème. Les tensions sont beaucoup plus sur les petits trucs que sur les grands sujets »<sup>118</sup>*

La manière dont les politiques intercommunales produisent des tensions « portent essentiellement sur le niveau d'imposition des cadres normatifs. Autrement dit sur la liberté d'action laissée aux municipalités pour coopérer entre elle »<sup>119</sup>. L'enquête que j'ai mené souscrit largement à ce constat fait par Le Saout et Ségas. Les personnes interrogées ont mis en avant cette absence de liberté laissée aux acteurs locaux pour expliquer les tensions qui ont pu émerger au moment des débats sur le transfert de compétences. Sur le cas de la voirie notamment, les élus lorsque je les interrogeais sur le transfert de cette compétence ont souligné que pour leur part, il ne voyait pas l'intérêt d'un transfert à la métropole. Reportant dès lors la faute sur le législateur, qui risquait d'engluer la métropole dans ces problèmes de proximité.

Dans un contexte français, il est finalement assez peu surprenant de qualifier l'État d'acteur important du jeu métropolitain. Les auteurs contemporains de la science politique française ont souligné que si le rôle de l'État s'était transformé au cours des dernières décennies il ne fallait pas pour autant conclure à sa disparition. On constate notamment que pour ce qui concerne les collectivités territoriales, elles

---

118 Entretien n°5

119 Voir Le Saout R., Ségas S., « Faire accepter la rationalisation de la géographie intercommunale », *Réformer l'intercommunalité* (p. 181)

restent pour une partie dépendante pour leur fonctionnement, leur découpage, et leur financement de règles du jeu sur lesquelles elles n'ont pas prise directement<sup>120</sup>. Les relations entre les périphéries et le centre au sein de la métropole ne sont donc pas produites dans un cadre où l'État n'existerait pas.

Cette ouverture avait pour objectif principal de rappeler que la métropole s'inscrit dans un cadre plus large avec lequel elle est en interaction. L'étude des relations centre-périphéries à l'échelle de la métropole ne doit pas occulter le fait que ces relations sont déterminées par des éléments qui ne sont pas propres à l'intercommunalité. On s'est concentré sur deux points qui ont souvent été développés au cours de nos entretiens. La question des frontières de Rennes Métropole, qui a dès le début de mon enquête attiré mon attention, et qui a provoqué de nombreux débats à l'intérieur et à l'extérieur de l'agglomération mais qui finalement semble plutôt produire une solidarité de fait entre élus du centre comme des périphéries. Le poids de l'État dans la structuration de l'intercommunalité est également apparu comme un facteur assez primordial dans la façon dont se structurent les relations centre-périphérie et ce notamment en fonction du degré de liberté laissé aux collectivités territoriales pour s'organiser. L'idée étant que moins le degré de liberté laissé sera grand et plus les relations entre centre et périphéries seront tendues, car les marges de manœuvre seront étroites, laissant peu de place à l'expression d'un pouvoir périphérique.

On se doit donc de porter son regard par delà l'objet qui nous intéresse car dans un cas comme une intercommunalité les relations avec l'extérieur sont nombreuses et variées. La structuration des relations centre-périphéries se nourrit donc d'éléments extérieurs à l'intercommunalité. Les stratégies des différents acteurs ne sont pas neutres vis-à-vis de l'extérieur. Et cette tendance est d'autant plus prégnante que des élus peuvent posséder des mandats qui leur permettent d'échapper à la seule ressource politique de l'intercommunalité.

---

<sup>120</sup> Il ne faut pas cependant non plus négliger le fait qu'une majorité de députés et de sénateurs sont aussi des élus locaux et sont donc à ce titre souvent les défenseurs de leurs collectivités.

## Conclusion

---

Au début de mon enquête je pensais trouver dans le passage du statut de communauté d'agglomération au statut de métropole un élément perturbateur du jeu des relations entre centre et périphérie. Au terme de cette enquête, on doit admettre que ce passage ne semble pas encore être un élément structurant dans les relations. Beaucoup d'interlocuteurs ont rappelé que le plus gros du travail restait à faire et que les enjeux principaux de la métropolisation n'interviendrait pas avant 2017, date à laquelle la période de transition prendra fin.

Néanmoins ce changement de statut est précédé par une année d'intense activité pour s'assurer que l'intercommunalité votera en bord ordre le changement de statut. C'est donc un moment qui rend particulièrement visible le jeu des relations, de négociations entre centre et périphéries. La mise en place du collectif des communes de 2<sup>e</sup> couronne en mars 2014 me paraît ainsi assez révélateur d'un besoin ressenti par les élus de ces communes de s'organiser.

Je ne me suis pas interdit non plus de regarder le temps long, de revenir sur l'histoire longue de l'intercommunalité, d'étudier certains de ces moments clés pour comprendre quelle était le poids de ces quarante-cinq ans d'histoire de coopération intercommunale sur l'objet de mon étude.

Ce mémoire s'est beaucoup intéressé à la figure de maire dans la métropole, car les travaux sur l'intercommunalité ont montré comment justement cette scène intercommunale était investie par les maires. Christian Le Bart rappelait ainsi que :

*« Le développement d'une intercommunalité qui n'est plus simplement de gestion mais qui devient de projet menace potentiellement le leadership municipal. Il est aujourd'hui admis que la commune a cessé d'être un territoire pertinent dans un grand nombre de domaines. Le maire n'est-il pas lui-même dans ces conditions fragilisées ? Les spécialistes de l'intercommunalité répondent par la négative, tant est forte la capacité des élus communaux à occuper le terrain intercommunal. »<sup>121</sup>*

Cette forte capacité à occuper le terrain conduit à une personnalisation des

---

121 Le Bart C., *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve-d'Asq, Presses du Septentrion, 2003.

relations de la commune avec la structure intercommunale à travers la figure du maire. On s'est attaché dans ce mémoire à rendre compte comment la présence ou non du maire dans les réseaux métropolitains conduisait à une marginalisation ou au contraire à une intégration de la commune dans Rennes métropole.

Or cette investissement dans les institutions métropolitaine tient aux caractéristiques de la commune incarnées dans la figure du maire. Une grosse partie de notre travail a été de montrer quelles types de caractéristiques jouent dans la détermination des relations et comment. On s'est concentré sur les effets de l'appartenance rurale, de l'appartenance politique, et des inégalités de ressources financières. On a conclu que ces différentes variables en se combinant donnaient à voir un panorama des périphéries rennaises, dans lequel des maires périphériques parce qu'ils sont apparentés socialiste, parce qu'ils sont sur un territoire qui ne se vit pas comme rural mais comme urbain et qui plus est possède un dynamisme économique, conduit ces élus à prétendre à des fonctions élevées au sein de la métropole. A l'inverse l'élus plutôt de droite, d'une commune qui défend son appartenance à la ruralité et qui n'attend pas grand chose de la métropole pour son développement sera plutôt tenté si ce n'est par une opposition à la métropole du moins par un désintérêt d'ailleurs partagé. Entre ces deux cas on trouve des combinaisons entre ces trois variables qui permettent de dresser un continuum de la diversité des périphéries. Enfin il faut souligner que le positionnement d'une commune n'est pas statique, du fait par exemple du dynamisme démographique que connaît le territoire rennais, le critère du degré d'identification à un territoire rural a pu largement être mis à mal dans certaines communes. Des basculements d'un côté ou de l'autre de l'échiquier politique peuvent également produire leurs effets sur la relation entre la commune et l'intercommunalité.

Les résultats de cette enquête me conduisent donc à relativiser l'importance de l'adoption du statut de métropole. En effet on aurait pu croire que dans une intercommunalité comme Rennes où les divisions politiques entre ville-centre et communes périphériques ne sont pas aussi marquées que sur l'intercommunalité de Bordeaux par exemple, les élus de la ville-centre auraient pu profiter de cette situation pour accroître leur capacité d'action au dépend des élus locaux des

communes périphériques. Or on constate que le fonctionnement de la métropole repose sur un jeu de négociations important entre la ville-centre et les communes périphériques. Bien sûr le rôle de moteur est largement dévolu à des élus de la ville-centre, mais la construction intercommunale rennaise a été rendue possible par la place laissée à des élus de communes périphériques. Cette place laissée aux élus périphériques conduit à qualifier la gouvernance métropolitaine d'intergouvernementale, au sens où les exécutifs des différentes parties composant la communautés sont encore pour l'instant incontournables pour produire de l'action publique.

Enfin j'ai essayé de réinscrire ces enjeux intercommunaux dans un espace plus large, de montrer que la métropole rennaise est engagée à plusieurs niveaux dans un système de relations avec les intercommunalités voisines, mais aussi plus classiquement dans ses relations avec l'État. Et que cette inscription dans un horizon spatial plus large produit des effets en interne sur les relations centre-périphérie. Logique de solidarité entre élus métropolitains quand les relations avec l'environnement proche sont tendues, ou au contraire tensions en interne avivées par des décisions prises loin de l'intercommunalité, c'est deux logiques nous invite à prendre en considération l'enracinement de l'institution métropolitaine dans son environnement.

Je conclus donc sur l'existence d'un pouvoir périphérique au sein de Rennes Métropole. Ce pouvoir périphérique s'incarne dans un certain nombre de maires de communes périphériques, dont les caractéristiques sociales, comme les territoires qu'ils tendent à incarner, leurs donnent les ressources suffisantes pour participer à la construction intercommunale, pour en tirer en contrepartie des ressources pour leur commune et pour leur position communale. C'est ce pouvoir périphérique qui permet le contournement de l'éparpillement municipal. Les élus de la ville-centre ne pourraient pas seuls « utiliser l'institution intercommunale pour étendre leur territoire politique »<sup>122</sup>. Les élus du centre ont donc besoin de ménager ces élus des communes périphériques, et cela passe d'une part par l'instauration d'institutions faisant la part belle aux relations directes entre maire, et d'autre part par l'accès à des fonctions

---

122 Le Bart, op cit., p. 35

importantes par des élus périphériques.

Cet investissement de l'échelle intercommunale par les maires qui conduit donc à parler de pouvoir périphérique dénote en fait d'une tendance paradoxale du fait intercommunal en France : la dissociation des espaces de légitimité politique et des espaces d'action publique. On peut dire objectivement qu'aujourd'hui la commune et notamment les communes relativement peu peuplées, apparaissent de moins en moins comme un espace pertinent pour agir. Ces communes ont de moins en moins de moyens financier pour agir, et elles perdent des compétences en faveur de l'intercommunalité. Pour autant cet affaiblissement de l'échelon communal ne se traduit pas par un affaiblissement du rôle de maire. Puisque celui-ci tire de la légitimité du suffrage universel obtenu à l'échelon communal pour peser dans les instances qui sont elles-même les responsables de l'affaiblissement communal. Le Bart souligne ainsi que « le maire est à bien des égards complice de la fragilisation de l'identité communale »<sup>123</sup>. C'est ce paradoxe qui permet de comprendre la crainte que suscite l'idée d'une élection des élus communautaires au suffrage direct universel. Un tel suffrage conduirait à l'abandon de l'intercommunalité au profit d'une logique supra-communale où les relations entre centre et périphéries verrait un accroissement de l'asymétrie en faveur de la ville centre.

De part l'angle d'approche que j'avais choisi pour étudier mon objet, j'ai orienté ma stratégie d'enquête sur une série d'entretiens surtout avec les maires des communes ou d'anciens maires, que j'avais identifié comme des acteurs importants. Dans quelle mesure ce choix d'enquête constitue-t-il un biais ? On peut en effet imaginer que les maires interrogés auront tendance à ne pas se présenter comme démunis face à l'institution intercommunale, et à valoriser dès lors leurs actions au sein de l'intercommunalité. Il serait donc intéressant de sélectionner un échantillon d'élus de conseil municipal et de conseillers communautaires non maire pour tester la validité de l'hypothèse d'une institution intercommunale sous contrôle des maires.

J'ai fait le choix pour ce mémoire de ne pas me concentrer sur une politique sectorielle en particulier car pour moi mon sujet devait porter sur la construction intercommunale comme enjeu d'action publique locale. Néanmoins au regard des

---

123 Le Bart, op. cit, p. 104

résultats obtenus ici, il me semble qu'il serait intéressant de proposer une étude approfondie sur une des compétences transférées à la métropole. Le manque de recul temporel rendait cet exercice périlleux sur cette année universitaire. Je regrette notamment de ne pas avoir assisté à une conférence des maires ou un atelier thématique. Je pense qu'avec un peu d'audace l'observation du fonctionnement concret de ces instances serait possible, et apporterait donc de la matière sur les relations qui se jouent dans cet espace social clos.

Par ailleurs une réflexion serait à mener sur la façon dont les administrations métropolitaines travaillent avec les élus de la périphérie. Je me suis en effet concentré sur les relations entre élus de la périphérie et élus du centre. En effet ma définition du centre renvoyait à l'idée d'une ville-centre, et par assimilation avec les élus de cette ville-centre. Or regarder comment travaille l'administration intercommunale avec ses élus périphériques peut donner une bonne indication de l'état des relations au sein de Rennes Métropole. On peut imaginer que le travail avec les élus victimes de ce qu'on a appelé après Pierre Grémion « le syndrome périphérique » n'est pas des plus facile.

*« Alors qu'au contraire des élus à la marge, bah ça se ressentira sur la commune. C'est un peu la question qui se pose chez nous. Avec les déclarations actuelles dans Ouest-France, dans Le Mensuel, on voit bien que la commune est un petit peu à la marge. Quand on travaille du coup avec les services de Rennes Métropole, c'est un peu " ah on doit encore travailler avec vous... " »<sup>124</sup>.*

Étudier les interactions entre cette administration intercommunale, et ces élus périphériques permettrait donc l'enrichissement des résultats présentés ici.

---

124 Entretien n°3

## Sources

---

### *Littératures grise*

- ◆ Archive de Rennes, « Le district urbain de l'agglomération rennais. Note historique succincte (1970-2012) », 2012.
- ◆ Darlot Jacques, « La communauté d'agglomération de Rennes. Rennes Métropole », *Le Flash d'Octant*, n°94, INSEE Bretagne, 2004.
- ◆ INSEE Bretagne, « Les revenus des ménages de Rennes Métropole : des contrastes territoriaux en héritage de l'Histoire », *Octant analyse* n°29, 2012.
- ◆ Rennes Métropole, « Ils ont fait l'intercommunalité », [www.metropole.rennes.fr](http://www.metropole.rennes.fr), consulté le 20/10/2014

### *Articles de presse*

- ◆ « Rennes et son district jouent les pionniers », *Les Echos*, 07/07/1994.
- ◆ « L'agglomération s'oppose au retrait de Noyal », *Ouest-France*, 19/11/2004
- ◆ « Quand parle-t-on de la vie des gens dans ce débat ? », *Ouest-France*, 19/11/2004
- ◆ « Les maires s'opposent aux nouveaux pouvoirs des agglomérations », *Le Monde*, 25/02/2005
- ◆ « Réunion historique du conseil d'agglomération », *Ouest-France*, 04/03/2005
- ◆ « Daniel Osterio : le bilan après deux années dans Rennes Métropole », *Ouest-France*, 04/01/2006.
- ◆ « Intercommunalité : les préfets voient les cartes en grand. » *La Gazette des Communes*, 29/04/2011
- ◆ « Laillé (4500 habitants) entre dans Rennes Métropole », *Ouest-France*, 2 juillet 2012
- ◆ « Quelle gouvernance pour Rennes Métropole ? », *Ouest-France*, 25/03/2014.
- ◆ « Métropole : l'agglomération ça n'est pas que Rennes », *Ouest-France*, 19/07/2014
- ◆ « Quitter Rennes métropole : un référendum en 2015 », *Ouest-France*, 31/12/2014.
- ◆ « Ille-et-Vilaine : après les départementales, Jean-Luc Chenut veut rassembler », 02/04/2015

## Bibliographie

---

### *Ouvrages*

- ◆ Davezies Laurent, *La crise qui vient*, Paris, Le Seuil, 2012, p.111
- ◆ Grémion Pierre, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 477
- ◆ Le Bart Christian, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Asq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p. 222
- ◆ Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 486
- ◆ Le Saout Rémy, Madoré François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 223
- ◆ Le Saout R., *Réformer l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, 267p.
- ◆ Reynaud Alain, *Sociétés, espaces et justices*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p. 263

### *Chapitres d'ouvrages*

- ◆ Bué Nicolas, Desage Fabien, Matejko Laurent, « La métropole n'est-elle qu'un nom ? Retour critique sur un lieu commun », *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- ◆ Gaxie Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 271-295
- ◆ Ravinet Pauline, « Fenêtre d'opportunité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 274-282

### *Articles de revues et périodiques*

- ◆ Dormois Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) ». *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006, p. 837-867.
- ◆ Durant Patrice, Thoenig Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, 1996, p. 580-623
- ◆ Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n°1, 1995, p. 57-95

- ◆ Le Saout Rémy, Ségas Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers », *Politix*, n°93, 2011, p. 141-165
- ◆ Pinson Gilles, « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040, aménager le changement*, n°1, 2010, p. 65-69
- ◆ Pinson Gilles, « La gouvernance des villes française. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropole*, n°7, 2010
- ◆ Pinson Gilles, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n°1, 2014, p. 95-111
- ◆ Reigner Hélène, Frinault Thomas et Guy Catherine, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire. », *Politique et management public*, vol 27/3, 2011.

## Annexes

---

### *I. Entretiens semi-directifs*

#### Liste des entretiens

- Entretien n°1, réalisé le 17 novembre 2014 avec un maire d'une commune de moins de 1000 habitants, et ancien président d'une communauté de communes du nord de Rennes. *Durée : 43 min*
- Entretien n°2, réalisé le 26 janvier 2015 avec un maire d'une commune d'environ 2500 habitants, membre du bureau métropolitain, et participant au collectif des communes de 2<sup>e</sup> couronne. *Durée: 52 min*
- Entretien n°3, réalisé le 9 février 2015 avec le directeur général des services d'une commune de plus de 3000 habitants entrée récemment dans Rennes Métropole. *Durée: 53 min*
- Entretien n°4, réalisé le 10 février 2015 avec un conseiller communautaire socialiste, ancien vice-président de Rennes métropole et ancien maire de sa commune. *Durée : 1 h 10min*
- Entretien n°5, réalisé le 3 mars 2015 avec un ancien maire d'une commune de 7000 habitants, ancien vice-président de Rennes métropole et ancien président du Pays de Rennes. *Durée : 1 h 24 min*
- Entretien n°6, réalisé le 31 mars 2015 avec le directeur général des services d'une commune de la première couronne, ancrée à droite. *Durée : 1h 25 min*
- Entretien n°7, réalisé le 14 avril 2015 avec le maire UMP d'une commune de la 1<sup>ère</sup> couronne. *Durée : 55 min*

#### Exemple de grille d'entretien

- Thème 1 : Les représentations autour de la métropole
- Thème 2 : L'histoire de l'intercommunalité à Rennes
- Thème 3 : La relation urbain-rural dans Rennes Métropole

→ Thème 4 : La politisation autour des enjeux métropolitains

→ Thème 5 : La relation Rennes Métropole – État notamment à travers le préfet.

### Extrait d'entretien

Q : Donc vous pensez que les différents cycles de négociation vont conduire à un renforcement du clivage gauche-droite, disons politique, ou est-ce qu'il y a aussi d'autres variables ?

R : Alors oui ce clivage il joue incontestablement. Mais peu sur la construction intercommunale. Elle va jouer par exemple au prochain Conseil Métropolitain il sera sur le SCoT, il va y avoir convergence de point de vue sur les principes, ensuite ça peut se différencier sur les modalités de mise en œuvre. On voit bien que la couleur politique n'est pas aussi flagrante que ça. Bon y a le groupe de la majorité stricte, il y a les verts, je crois qu'il y a un groupe front de gauche, il y a le groupe centre-droit, et puis il y a un collectif des maires de la seconde couronne. On voit bien que sur cette question là, alors même dans ce collectif là, c'est loin d'être tous des maires centristes, il y a sûrement des maires de sensibilité de droite, un peu de centriste, un peu de sensibilité de gauche. On n'a pas senti très clairement sur ce sujet de la métropole, il ya eu des rapprochements au-delà des clivages naturels. Le mandat 2014-2020 il a rien avoir avec le mandat 2008-2014. Le maire est le premier à le reconnaître, il n'y allait pas beaucoup. Parce que dans l'organisation municipale, c'est plutôt son adjointe qui s'occupait de la métropole. Très rapidement avec la loi MAPTAM dans une métropole les rôles changent. Moi j'ai l'habitude de dire je pouvais travailler sans la métropole dans le mandat précédent. Aujourd'hui c'est inimaginable. Je passe deux journées par semaine à la métropole, soit en réunion, soit en lobbying, soit en échanges, soit par téléphone avec des élus de la métropole etc. Et du coup même le positionnement du maire est différent. Et la vision que pouvait en avoir les élus intercommunaux en 2014 n'est plus la même aujourd'hui. Parce qu'aujourd'hui il s'est positionné sur du fond et pas tellement sur du clivage politique. Mais malgré tout, certains se disent que les deux hommes s'affronteront en 2020 sur des visions différentes de la métropole, mais oui le clivage politique il réapparaîtra. Mais pas forcément sur les intentions. Ensuite les divergences de vue peuvent arriver. Par exemple sur le budget le maire a proposé une alternative. La première année de mandat, on a vu des intérêts convergents, pour ne pas casser le processus de construction métropolitaine pour des raisons idéologiques, et force et de constater que l'échange qui a pu avoir lieu avec Emmanuel Couet, aurait-il été le même avec Daniel Delaveau, avec Edmond Hervé, je ne sais pas. Les deux hommes ont fait preuve de pragmatisme.

Q : Est-ce qu'on ne décale pas du coup le clivage entre communes urbaines intégrées et communes plus petites, plus rurales ?

R : C'est une vraie inquiétude. Y a deux échelles même : l'échelle infra-métropolitaine. C'est pas la même chose d'être en cœur de métropole et à Saint-Sulpice-la-Forêt. C'était d'ailleurs déjà le cas en 2010, quand il y avait eu tentative de créer une métropole, avec l'histoire des seuils, il suffit de regarder la carte de la métropole. Ce qui est frappant c'est que la commune est à la fois cœur de métropole et limite nord de Rennes Métropole. On voit bien que pour le coup la construction elle a pas été jusqu'au bout. La CDCI via la SDCI on voit bien que le travail n'a pas été fini, la vraie question c'est l'intégration de Melesse demain. Et là il y aura une nouvelle étape, qui est prévue normalement, on devrai

atterrir sur les limites du SCoT normalement. Est-ce qu'on renvoie ce clivage là entre la crainte des maires de la 2<sup>e</sup> couronne de voir tout se concentrer, et en même temps nous communes de la 1<sup>ère</sup> couronne on a exactement la même crainte. Est-ce qu'au finalement tout n'est pas concentré sur la ville centre. Ça renvoie par exemple au choix du TCSP Métro plutôt que Tram qui ne sort pas de la ville, là ça dépasse tout clivage. On sait aujourd'hui que la ligne de tram c'est entre 200 et 300 000€, là la deuxième ligne de métro c'est 1,2M €. Deuxième question globalement il n'y a même pas un parking relais en dehors de la rocade. Ça pose problème de ramener tous les gens à l'intérieur de la rocade. On dit globalement il faut densifier. Les communes « cœur de métropole » vous devez densifier sur une base de 45 logements à l'hectare. Pourquoi pas ? Mais là où le politique va reprendre c'est si le 45 logements c'est du dogme ou est-ce qu'on est pragmatique. Aujourd'hui la densité se calcule à l'opération. Le maire lui il propose une vision différente, le maire dit pourquoi on le fait pas en moyenne ? On retombe sur la question de la métropole déconcentrée. Dans un cas vous avez une vision très régentée, très cadrée, très dogmatique, à une vision plus pragmatique. Et ces questions là on le voit bien avec les communes de la 2<sup>e</sup> couronne qui avait du mal à commercialiser la densité avec des maires qui vous disent « ça n'a pas de sens ». D'ailleurs la campagne de Cesson elle a été gagnée sur l'urbanisme. Ce n'est pas un hasard si le maire de Mordelles qui était le vice-président a été battu. Ça pose la question de la densité et son rapport aux habitants. Est-ce qu'on doit faire pareil partout, est-ce que les formes urbaines doivent être partout pareil ? Est-ce que finalement on peut pas garder une liberté sur les formes urbaines. Quand on regarde Beauregard, Pacé, ou Cesson vous savez pas où vous êtes. Finalement c'est concentrique. Les communes de la 1<sup>ère</sup> couronne vont vous dire : « finalement est-ce que tout n'est pas concentré sur la ville-centre », les communes de la deuxième couronne vont vous dire « tout est concentré sur le cœur de métropole » alors qu'on devrait avoir des PEM et qu'on en a pas. Ça renvoie même à la question de la relation de la métropole avec le reste du département. Le maire a été candidat aux sénatoriales en septembre dernier, il a pas été élu, mais une des craintes c'était finalement et là ça va être tout chaud politiquement, et on doit négocier avec le département le transfert des compétences départementales auprès de Rennes Métropoles. Et bien très clairement aujourd'hui ce sont les Rennais au sens métropolitain du terme qui dirigent le département. Et c'est un Rennais qui en sera le président. Quand on regarde le risque de captation de richesse par la métropole, parce qu'il ne faut pas se tromper la métropole elle a de gros enjeux financiers. Le financement de la ligne de métro il est pas bouclé. On va flirter avec les 10 ans de désendettement pour une agglo c'est beaucoup. Mais du coup qu'est-ce qu'il va rester pour le reste du territoire. Quand je regarde la composition du conseil département, j'habiterai à Fougères, à Saint-Malo ou à Redon, je ne dis pas qu'ils ne sauront pas retirer leurs vestes d'élus métropolitain quand ils siègeront au département mais ça interroge malgré tout. Après ils ont une légitimité démocratique. Mais ce débat là est-ce que vous n'allez pas pouvoir l'élargir après à la métropole et le reste du département d'Ille-et-Vilaine ? Parce que globalement les richesses vont être un peu plus concentrées sur Rennes métropole au sens large. Et jusqu'à présent il y avait un système de redistribution, où globalement la métropole contribuait à redonner aux territoires moins riche. Ça c'est un enjeu pour demain. Cette question du clivage elle apparaît lors des échéances électorales. Il y a pas d'élections locales pendant 5 ans. On va avoir un long moment où finalement, on va voir se construire cette nouvelle étape pour les relations entre ville-centre – cœur de métropole –

2<sup>e</sup> couronne – hors métropole. On voit bien des conjonctions d'intérêts quelques soit les sujets. Les maires sont avant tout des pragmatiques. Leur premier engagement c'est le territoire.

Q : Est-ce que la question de l'extension des frontières de Rennes Métropole se pose encore ? Ou alors est-ce qu'on est plutôt sur une période d'intégration ?

Il y a 3 tableaux : la prise de nouvelles compétences, l'éventuel élargissement, et la prise de compétence départementale. Et c'est ce que disait le maire, l'important c'est de ne pas rater ce que la loi MAPTAM propose aux métropoles. Si la métropole elle ne fait qu'absorber les compétences des communes de son territoire ou en s'élargissant finalement ça s'appelle une communauté urbaine, à la limite pas besoin d'être métropole. On a voulu le statut de métropole allons au bout de la logique. Aspiration des compétences y compris au-delà du département. Finalement est-ce qu'on va réussir ce défi là ? Et en même temps la question des frontières c'est un peu un serpent de mer, on parle de Melesse, enfin du Pays du Val d'Ille, il y a un choix démocratique. Qui sommes-nous nous métropolitains pour dire il faut que vous veniez dans la métropole. Il faut se poser la question de pourquoi ces élus ne veulent pas aller dans la métropole ? Est-ce que c'est des questions je veux être le président chez moi, je veux avoir mes indemnités. Où est-ce que ça renvoie à autre chose. L'intervention de Marie-Hélène Daucé, la maire de Romillé qui dit je veux sortir de la métropole, on peut dire c'est n'importe quoi, mais n'empêche ça questionne. Le positionnement des nouveaux élus de Becherel, de Miniac-sous-Becherel l'intérêt d'être dans la métropole, alors si l'office du pays du livre oui ça d'accord. Sur le réseau de transport ils ont plutôt perdu par rapport à Illenoo. Est-ce qu'on va réussir tout ça concomitamment, je ne sais pas. Maintenant ce qui est sûr c'est que si la métropole est engluée dans la proximité, elle aura pas le temps de s'occuper de ça. On est début avril. On a signé des conventions avec des annexes financières, on a reçu les annexes début avril, normalement on aurait du les recevoir fin décembre. Logiquement on doit avoir par avance de la métropole tous les 3 mois un quart de la somme qu'on avance. On est le 1<sup>er</sup> on a toujours pas un centime. Notre commune a de la trésorerie, alors ça va, mais moi je sais pas si Clayes est en mesure de payer ces fournisseurs demain. Or ça on l'a toujours pas géré. Ce que je veux dire, c'est pas de leur faute. C'est juste que cette notion de temporalité, c'est peut-être là qu'il y aura un clivage demain. On a l'impression que la métropole est faite, mais non elle est tout sauf faite, on a fait le facile. Enfin le politiquement risqué à court terme, mais on a fait le facile. Quand les différents services de compta se font engueuler qu'ils n'ont pas payé les factures, bah oui mais j'ai pas reçu l'argent de Rennes Métropole. Voilà est-ce que c'est pas une victoire à la Pyrrhus. La loi nous y oblige, dans un contexte compliqué en plus pour le président, parce que jusqu'à présent à chaque fois qu'il y avait une étape de franchise il y avait une bonification. Aujourd'hui au mieux vous aurez une non-baisse, si vous allez jusqu'à la commune nouvelle. Moi je crois beaucoup aux comités de secteur, alors pas sous une forme trop administrative, mais qu'il y est une structure supra-communale mais infra-métropolitaine qui gère la proximité avec des élus, et qui oriente, oui j'y crois beaucoup. Peut-être que ça sera le périmètre des futures communes. Ou avoir Rennes Métropole qui demande aux communes de « cœur de métropole » d'être toute intégrée. Moi je crois qu'il faut laissez-faire, enfin dans l'Ouest de la France où la construction communale elle est plutôt transpartis. On n'est pas obligé de le faire avec une baïonnette dans le dos ou en asphyxiant les communes. On sent bien cette tendance : mettez vous en communes nouvelles ou vos

dotations baisseront. Alors ça marche. Ca sera peut-être le cas sur les secteurs. Ca ne serait pas idiot. Mais ça renvoie à la gouvernance, au mode d'élection. On doit se réinterroger sur la non-venue du Val d'Ille, et pas forcément compter sur la loi pour intégrer de force. C'est vraiment un moment intéressant du point de vue de l'histoire territoriale. Les compétences de la métropole sont assez claires. Par contre la manière dont on l'exerce, là le clivage politique peut réapparaître. Est-ce qu'on aura une métropole concentrée, qui coûtera plus chère.

## *Documentation diverse*

### **Conseil communautaire du 18 décembre 2014 Déclaration du Collectif des petites et moyennes communes de la seconde couronne rennaise.**

Monsieur le Président,  
Mes chers collègues,

Je fais cette déclaration générale au nom du collectif des petites et moyennes communes de la seconde couronne rennaise. J'y associe également les élus de nos conseils municipaux qui ont suivi avec intérêt l'ensemble de nos travaux.

Nous allons dans quelques instants nous prononcer sur les délibérations qui accompagnent la transformation de la Communauté d'agglomération en Métropole. Ces délibérations sont importantes et constituent le socle d'une nouvelle étape de notre collaboration intercommunale.

Nous tenons à souligner la qualité de nos échanges et de nos débats tout au long de ce processus de Métropolisation. Nous avons pu les uns et les autres exprimer nos satisfactions mais aussi parfois nos craintes face à ce changement qui va nécessiter, de notre point de vue, des points d'étapes réguliers au cours des prochains mois.

Nous avons les uns et les autres consacré beaucoup de temps à cette première étape de la métropolisation. Nous souhaitons exprimer le vœu que cette première délibération soit votée unanimement car elle déterminante pour le devenir de nos communes et de la Métropole.

Des efforts ont été consentis de part et d'autre et ces délibérations sont le résultat d'une large concertation... la création des comités de secteurs est le résultat d'une réflexion que nous avons déjà engagée au cours du précédent mandat et nous nous en félicitons. Ces comités ne sont pas une strate administrative supplémentaire dans le fonctionnement de notre institution mais bien un lieu où nous pourrons débattre de la mise en oeuvre de nos politiques communautaires sur nos territoires... La charte de gouvernance et le règlement intérieur viennent compléter cette première phase de la métropolisation. Ces outils ont été discutés et amendés et nous les voterons.

A ce stade, les intentions contenues dans ces délibérations sont conformes à nos attentes. Il reste la mise en oeuvre opérationnelle durant cette phase transitoire de deux ans.

Nous serons attentifs à cette mise en place. La Métropolisation ne doit pas nous éloigner de nos concitoyens ni de nos entreprises locales.

Nous avons à relever ensemble deux défis, celui du développement de nos communes au sein d'une Métropole aux pouvoirs renforcés et celui d'un maintien auprès de nos habitants d'un service de proximité de qualité.

La Métropolisation est souvent synonyme d'urbanisation ou de monde urbain. Et pourtant la ruralité est toujours présente sur nos territoires. Elle est peu citée dans nos débats, davantage axés sur les grands projets métropolitains. Il faudra pourtant que cette ruralité trouve sa place au sein de cette nouvelle Métropole urbaine.

Le désir de vivre à la campagne de nos concitoyens est réel. Il doit être entendu... comme il doit être entendu que certaines communes rurales auront, dans un contexte budgétaire difficile, de réelles difficultés à bâtir de nouveaux équipements publics répondant aux attentes des nouveaux habitants.

L'équilibre des territoires, la complémentarité existante entre nos différentes communes de l'agglomération et le besoin de celle-ci d'être accompagné par une démarche volontariste de soutien et de prise en compte de leur valeur ajoutée à la dynamique métropolitaine, doit être une ligne politique commune et partagée.

Selon nous, cette orientation, prônant la collaboration comme gage d'une cohésion et cohérence du territoire métropolitain nous amènera à des arbitrages politiques. Ainsi, nous aurons à réitérer dès demain le travail de dialogue que nous venons de vivre sur la métropolisation.

Au vu d'un contexte politique, social et économique nouveau, le projet de la métropole pourrait ainsi être approfondi en ce qui concerne l'obligation de moyens à allouer à l'ensemble des territoires qui la compose. Au-delà de cette réforme administrative, une nécessaire réflexion doit s'ouvrir sur la priorisation de nos investissements et sur la mise en place d'une politique de soutien aux projets d'équipements des communes qui composent la nouvelle Métropole.

Alain PRIGENT



---

**N° 31/ 2011**

---

**Intercommunalité**

Réforme territoriale

Rejet du redécoupage

Motion à l'attention de Monsieur le Préfet :

Suite à la réunion informelle du 14 avril où vous avez présenté le projet de redécoupage territorial des intercommunalités du département, après avis du Bureau de

---

*Communauté de Communes du Val d'Ille – Séance du 19 Avril 2011*

la Communauté de Communes, le conseil communautaire s'est réuni le 19 avril pour l'examiner.

Sur le constat de l'intégration fiscale, les élus souhaitent rappeler que le projet de territoire du Val d'Ille implique d'importants transferts de compétences et donc de charges des communes vers l'EPCI qui amélioreront fortement notre CIF dans les années à venir. Sur le constat de la fiscalité, les élus conviennent que l'harmonisation fiscale n'est pas insurmontable pour les entreprises. Pour les particuliers en revanche, la part additionnelle de taxe ménages viendrait alourdir de manière conséquente leur imposition, sans que l'apport en services de proximité ou l'amélioration de l'accès aux services éloignés ne soit garanti.

Sur le constat de l'influence de l'agglomération, les élus rappellent également que cette influence rennaise est évidente et reconnue mais ne saurait engendrer une gouvernance unique, centrale et lourde. La gestion de ces nombreuses relations, flux et échanges peut se faire dans un cadre multipolaire qui respecte mieux les identités et la démocratie locale. Le Pays de Rennes, instance de projet auquel est adossé le SCOT, paraît la structure pertinente pour gérer cette multipolarité.

Par conséquent les élus du Val d'Ille ne voient pas d'arguments nouveaux pouvant entraîner la modification de la position de la Communauté de Communes, qui s'est exprimée déjà à plusieurs reprises contre un rattachement à Rennes Métropole (délibération de juillet 2010, votes de toutes les communes validant cette délibération, courrier à votre attention de février 2011).

Quant à la réserve que vous apportez sur les modalités de gestion qui préserveraient les liens de proximité, elle est pour les élus un obstacle majeur. Au delà de la gestion de services à la population sur un modèle syndical, aucune disposition n'existe pour maintenir une autonomie au sein d'une agglomération. Le projet de territoire innovant et original porté par les élus viendrait à disparaître sans une véritable gouvernance locale de proximité.

Nous profitons pour rappeler les points forts de notre projet communautaire :

- politique énergétique offensive,
- développement des circuits courts,
- protection du foncier agricole,
- schéma de déplacements basé sur des solutions alternatives,
- stratégie de développement économique axée sur la croissance verte,

---

*Communauté de Communes du Val d'Ille – Séance du 19 Avril 2011*

- politique sociale évaluée par des indicateurs de bien-être territorialisé,...

C'est pourquoi les élus du Val d'Ille délibèrent par la présente sur le rejet de cette proposition de redécoupage et en faveur du maintien de la Communauté de Communes du Val d'Ille.

*Après en avoir délibéré, le Conseil de Communauté, **à la majorité**, (1 contre : M. GUILBERT)*

**REJETE** la proposition de redécoupage et en faveur du maintien de la Communauté de Communes du Val d'Ille.



## Table des matières

A. Le choix du sujet et son actualité.....	8
B. Centre-périphérie, gouvernance urbaines, et régimes urbains.....	10
C. La généalogie de la métropole.....	13
D. Les relations centre-périphéries dans un espace intercommunal en construction.....	15
E. Présentation du terrain et de l'enquête.....	17
F. Présentation du plan.....	21
.....	22
Chapitre I. Le monde contrasté des périphéries rennaises.....	23
A. La survivance d'un clivage urbain rural.....	23
1. Histoire, mythes et réalités des représentations sur les espaces ruraux de Rennes métropole.....	24
a. Le district, premier jalon de la coopération entre centre urbain et périphéries rurales.....	24
b. Évolution des représentations sur le clivage urbain-rural.....	26
c. Le « syndrome périphérique » des communes les plus rurales.....	27
2. Le renouvellement du clivage urbain-rural dans le cadre des transferts de compétences de proximité.....	29
B. Richesse et pauvreté des périphéries rennaises.....	34
1. La redistribution comme mécanisme d'intégration communautaire.....	34
2. Une dynamique de solidarité qui s'essouffle.....	38
C. Apolitisme ou politisation : l'étiquetage politique comme ressource du jeu métropolitain.....	43
1. La « sanctuarisation politique » de la métropole rennaise.....	44
2. L'appartenance politique, un moyen de promotion pour les élus périphériques.....	48
Chapitre II. L'évasion institutionnelle : un renforcement du rôle des maires.....	53
A. Structures formelles et informelles : l'organisation du pouvoir dans Rennes Métropole.....	53
1. Les structures formelles de la métropole :.....	54
2. Les structures informelles : l'espace d'expression d'un pouvoir périphérique.....	57
B. Le maire de la périphérie : acteur incontournable des interstices métropolitains.....	63
1. Les maires de la périphérie rennaise dans l'élaboration du statut de métropole.....	63
2. La logique intergouvernementale de la métropole rennaise.....	65
Ouverture : L'extérieur, facteur déstabilisant de la régulation métropolitaine.....	68

Le pouvoir périphérique dans la métropole :  
l'exemple de Rennes Métropole

Quentin CHAUCHEPRAT

A.L'incertitude des frontières : source de tension dans les relations de voisinage.....	69
B.L'État acteur décisif du jeu métropolitain.....	72