

Le SCOT de Rennes : processus d'élaboration et résultats au regard des débats sur la planification stratégique



DAGUERRE Mathieu

2015-2016

Directeur de recherche : Christophe DEMAZIERE



Le SCOT de Rennes : processus d'élaboration et
résultats au regard des débats sur la planification
stratégique

DAGUERRE MATHIEU

Directeur de recherche : Christophe DEMAZIERE

2015-2016

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

Formation par la recherche et projet de fin d'études en Génie de l'Aménagement

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- ✓ Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- ✓ Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

Remerciements

Plusieurs personnes sont directement ou indirectement intervenues pour m'apporter leur aide durant l'élaboration de ce rapport de recherche.

Parmi elles je souhaiterais remercier mon tuteur, Christophe Demazière, pour sa disponibilité, son professionnalisme ainsi que l'attention particulière qu'il a portée à mon travail. Je voudrais par la même occasion remercier Cyril Blondel pour son assistance, ses conseils et sa bonne humeur qui m'ont été grandement utiles pendant cette aventure. J'en profite également pour remercier les bibliothécaires de Polytech'Tours pour constamment être à l'écoute et prêtes à nous porter assistance dans nos recherches.

J'aimerais aussi exprimer ma gratitude à Claire Tandille, Chef de Projet SCoT du Pays de Rennes, pour s'être rendue disponible et m'avoir fait profiter de ses connaissances dans le cadre de ce mémoire.

Enfin je voudrais remercier mon entourage, et notamment mes parents et mon ami de longue date Alexis Beven, pour m'avoir accompagné, soutenu et supporté peu importe les circonstances.

Sommaire :

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études en Génie de l'Aménagement	6
Remerciements	7
Sommaire :	8
Introduction	9
Méthode de recherche	10
Partie 1 : Processus d'élaboration d'un SCoT (cas général)	11
Historique	11
Définition	11
Contenu	12
Etapes d'élaboration	13
Acteurs	14
Conclusion	14
Partie 2 : Rôle de la planification stratégique spatialisée dans le développement du territoire	15
Un outil de développement du territoire qui s'adapte au fil du temps	15
Réformes et théorie moderne de planification	19
Les nouveaux enjeux de la planification stratégique spatialisée : gouvernance et développement durable	23
Partie 3 : Le cas de l'aire urbaine rennaise et de son SCoT	27
A. Une notion d'intercommunalité reposant sur des bases solides	27
1°) Le paysage administratif rennais	27
2°) Les origines de l'intercommunalité	30
3°) Un premier SCoT dès 2007 et déjà avant gardiste	32
B. Un SCoT qui témoigne d'une gouvernance particulière	35
1°) La révision, le pourquoi le comment	35
2°) Elaboration du nouveau SCoT (démarches et acteurs)	36
3°) Concurrence territoriale et solidarité intercommunale	39
C. Une évolution en faveur du développement durable	41
1°) Lois Grenelle, nouveaux enjeux et conséquences sur le SCoT	41
2°) Une révision qui conforte les enjeux du développement durable	44
3°) Vers une planification inter-SCoT ?	49
Conclusion générale	50
Références	52
Annexe	53

Introduction

Comme son nom l'indique, ce rapport de recherche porte sur le Schéma de Cohérence Territoriale de Rennes, ses particularités et sa position par rapport aux théories et généralités de planification de territoire. La notion de planification stratégique spatialisée ainsi que les démarches de coopération intercommunale, plus ou moins récentes, sont au centre de la problématique de cette étude, qui a pour objectif de découvrir les particularités de fond et les caractéristiques de formes qui font de la métropole rennaise et de son SCoT un territoire original dans son approche de développement du territoire.

La législation en matière d'urbanisme, et plus particulièrement de planification, se renouvelle constamment conditionnant par la même occasion certains grands principes d'organisation du territoire comme les entités institutionnelles qui le structurent ou les documents de planification qui le dirigent. C'est ainsi qu'au cours des dernières décennies le District est devenu Communauté Urbaine puis Métropole, et que les Schémas Directeurs sont devenus les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme avant d'être remplacés par les SCoT.

Le territoire de Rennes a choisi de se doter d'un SCoT au début des années 2000. Cinq ans après son approbation en 2007, les élus lancent une procédure de révision du document qui aboutira à un nouveau SCoT en 2015.

La question que l'on se pose ici concerne donc les différences entre les deux documents, celui de 2007 et celui de 2015, compte tenu des différentes théories de planifications stratégiques spatialisées ainsi que les problématiques récentes relatives à l'environnement et au développement durable du territoire.

Problématique :

En quoi le nouveau SCoT de la Métropole Rennaise se démarque-t-il de l'ancien, du point de vue de son processus d'élaboration et prenant en compte les débats récents sur la planification territoriale ?

Avant d'entamer la procédure de recherche pour répondre à cette question, deux hypothèses ont été extraites de la problématique afin de cadrer l'avancement du travail et faciliter le développement de la réflexion.

Les deux hypothèses sont les suivantes :

- *Le nouveau SCoT amplifie une prise de conscience et une volonté ancienne d'agir en faveur du développement territorial durable.*
- *Le territoire intercommunal rennais constitue un modèle de communication en ce qui concerne le débat entre les différentes parties, au sujet de la planification stratégique spatialisée.*

Dans un souci de conceptualisation, le rapport commencera par une partie courte et générale sur le SCoT et ce qu'il est nécessaire de savoir pour poursuivre la lecture du présent document. S'enchaîne alors une partie théorique sur la notion de planification stratégique spatialisée, qui précédera l'étude du cas rennais. Cette dernière partie portant sur la ville de Rennes et de son SCoT remontera aux fondements historiques de la construction de l'intercommunalité du territoire, étudiera le premier SCoT ainsi que le second issu de la procédure de révision, et s'interrogera sur les fondements de ces documents et les démarches de planification dont ils sont nés. L'étude de l'origine des démarches intercommunales à Rennes, ainsi que l'analyse des deux SCoT se justifie par la nécessité d'appuyer la réflexion sur un point de comparaison afin de répondre correctement à la problématique.

Méthode de recherche

La composition du rapport, au même titre que la démarche de recherche, s'est divisée en deux objets. Le premier, plus théorique, concerne les parties une et deux du plan tandis que le deuxième, plus concret, porte sur la partie trois et l'étude du cas rennais.

Dans le cadre du premier objet, la méthode de recherche s'est exclusivement constituée de lecture d'ouvrages bibliographiques et webographiques. Pour le second, les lectures bibliographiques et webographiques ont constitué une base de matière complétée par l'analyse de documents de littérature grise propres au territoire rennais (documents composant le SCoT) ainsi qu'un entretien avec Claire Tandille, Chef de Projet SCoT au Pays de Rennes.

Partie 1 : Processus d'élaboration d'un SCoT (cas général)

Historique

Le Schéma de Cohérence Territoriale, ou SCoT, est un document d'aménagement français dont le contenu, les objectifs et la portée sont définis par le code de l'urbanisme. Instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000, le SCoT est le successeur du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, le SDAU, qui fut créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 avant d'être renommé Schéma Directeur en 1983.

Le 13 décembre 2000, le gouvernement Jospin adopte la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain qui prévoit de larges modifications concernant le droit de l'urbanisme et le droit du logement, comme par exemple la mise à pied opérationnelle du SDAU qui sera remplacé par le SCoT.

Une différence majeure entre le SDAU et le SCoT est représentée par la dimension développement durable importante que comprend ce dernier. Le SCoT est d'ailleurs concerné par les lois Grenelle 1 et 2 (datant respectivement du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010) qui traduisent les objectifs de l'Etat en matière d'environnement.

Définition

« Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal. »

(Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. 2014.)

Ce document se doit également, dans sa conception et son application, de respecter trois grands principes :

- Un principe d'équilibre entre les espaces urbanisés et les espaces naturels, ruraux et agricoles, en maîtrisant l'étalement urbain, favorisant le renouvellement selon une logique de développement durable.
- Un principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale basé sur des commerces, des loisirs, des transports et des équipements publics adaptés et cohérents pour satisfaire, sans discrimination, les besoins actuels et à plus long terme, de la population.
- Un principe de respect de l'environnement qui implique une gestion maîtrisée et économe de l'espace, qu'il soit urbain ou naturel.

Contenu

D'un point de vue réglementaire, le SCoT doit être constitué de trois documents qui sont le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable (ou PADD) ainsi que le document d'orientations et d'objectifs (ou DOO).

Le rapport de présentation comprend en premier lieu un diagnostic du territoire sur lequel va s'appliquer le SCoT ainsi qu'une étude de l'état initial de l'environnement et des incidences prévisibles que pourront avoir les orientations du SCoT sur celui-ci. L'objectif de ce rapport est donc de présenter le territoire mais également estimer ses besoins afin de justifier les orientations que prendra le document.

Le PADD permet d'exprimer les enjeux, objectifs et orientations que visent les politiques publiques et acteurs de l'élaboration du SCoT en matière de d'urbanisme, d'habitat, de transport, d'économie, de loisirs et de développement durable. Ce rapport ne possède cependant aucune valeur prescriptive.

Le DOO a pour mission de détailler les moyens de mise en oeuvre des principes du PADD d'un point de vue réglementaire et prescriptif, à l'aide d'éléments écrits ou graphiques. Par ailleurs, ce document est opposable aux plans locaux d'urbanisme (PLU), programmes locaux de l'habitat (PLH), et plans de déplacements urbains (PDU) qui doivent être compatibles avec le SCoT et tout particulièrement avec les prescriptions traduites dans le DOO.

Etapes d'élaboration

Les étapes présentées ci-dessous sont issues du cadre réglementaire et peuvent donc être qualifiées de théoriques en opposition à la réalité, qui peut impliquer certaines différences au cours de ce processus d'élaboration.

- La première étape de l'élaboration d'un SCoT, qui consiste en la volonté de le réaliser, est à l'initiative de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) concerné. Il a alors la charge de réaliser les études préalables ainsi que de définir le périmètre d'application du document, qui est voté par majorité qualifiée des communes.
- La publication de ce périmètre incombe au Préfet. Il désigne également l'établissement public compétent qui sera en charge de la réalisation du SCoT, il peut s'agir d'un syndicat mixte ou d'un EPCI.
- L'établissement public en question fixe alors les modalités et objectifs de la procédure de concertation, qui prendra en compte l'avis du public tout au long de l'élaboration du document.
- L'établissement public rédige le rapport de présentation, qui comprend le diagnostic ainsi que l'état des lieux de l'environnement et les incidences possibles, mais également le PADD.
- Une phase de débat est lancée, portant sur les orientations prévues par le PADD, au minimum quatre mois avant l'approbation du SCoT.
- Le DOO est rédigé par l'établissement public, prescrivant ainsi de manière concrète les orientations et objectifs du PADD.
- Un bilan de la concertation précédant l'arrêt de projet du SCoT et des délibérations entre les différentes parties concernées (préfet, régions, départements, communes et EPCI voisins).
- Une enquête publique portant sur le projet de schéma et les consultations des organismes compétents tel que le Préfet et les collectivités et organismes associés.
- L'approbation du SCoT après d'éventuelles modifications.
- L'établissement public transmet alors le résultat à l'Etat pour un contrôle de légalité.

La durée nécessaire à l'élaboration d'un SCoT, qui couvre l'intervalle entre l'initiative d'une collectivité de réaliser ce document et son approbation finale par l'EPCI, varie généralement entre trois et cinq ans. Le SCoT devra par la suite faire l'objet d'une révision tous les dix ans.

Acteurs

L'élaboration du SCOT fait l'objet d'une large concertation qui fait intervenir de nombreux acteurs. Outre l'établissement public en charge et les communes concernées, sont associés à son élaboration : l'État (représenté par le Préfet), le département, la région ainsi que le public. Ce processus a pour but d'informer la population tout au long du processus et la soumission du document à une enquête publique permet de recueillir son opinion avant l'approbation.

Conclusion

L'idée qui ressort de ce processus d'élaboration semble être la volonté du législateur d'intégrer le maximum d'acteurs et collectivités aux débats, pour obtenir au final un document qui sera le résultat d'une planification de coopération entre territoires aussi aboutie que possible. Cependant la législation en matière de planification territoriale n'est pas figée, elle évolue et s'enrichit constamment mais au risque de se complexifier. Au cours des dernières années, le développement durable et l'environnement ont été au coeur des débats, tout comme la question des échelles de planification. Aujourd'hui c'est l'échelle intercommunale, avec les PLUi et les SCoT qui mènent les stratégies de planifications spatialisées, en intégrant à ces documents les enjeux du développement territorial durable.

Partie 2 : Rôle de la planification stratégique spatialisée dans le développement du territoire

Après le cas particulier d'un document de planification stratégique spatialisé (le SCoT, cf partie 1), nous allons aborder la question de la planification en tant que concept, depuis ses origines jusqu'à ses théories actuelles. En effet, au même titre que l'urbanisme, les méthodes, stratégies et documents de planification ont évolué afin de s'adapter au contexte économique et social en constante variation, et continuer ainsi à répondre aux enjeux du territoire.

Dans cette partie nous tenterons d'explicitier les différents concepts, théories et dimensions qui forment l'objet complexe que l'on nomme aujourd'hui planification stratégique spatialisée. Pour cela nous remonterons jusqu'à l'apparition de cette pratique, analyserons ses différentes composantes, et entreprendrons de déterminer quels sont ses principaux enjeux dans le but d'avoir un regard plus pertinent et objectif dans l'étude prochaine du cas Rennais.

Un outil de développement du territoire qui s'adapte au fil du temps

Du point de vue urbanistique, la planification est le moyen trouvé par la société pour gérer les évolutions des demandes et besoins sociaux de la population face aux contextes économiques et territoriaux. La prise en compte des besoins du territoire en lui-même et de son environnement représente également un enjeu, plus récent que les autres, que l'on peut retrouver sous la dénomination de développement territorial durable.

Ce concept de planification renvoie donc à la définition d'une stratégie de développement du territoire, dont la mise en place des objectifs et enjeux sera formalisée à l'aide de l'élaboration d'un projet spatial. L'élaboration de ce projet, au même titre que la réalisation de ses directives, sous entend la mise en relation et la coopération de plusieurs acteurs, publics ou privés, et ce à différentes échelles.

En raison de la nature évolutive du contexte législatif, politique et économique de la société, différentes théories de planification se sont succédées tout au long du 20ème siècle, mettant l'accent sur différents outils et acteurs.

Nicolas Douay (2013) identifie trois modèles théoriques de planification spatiale : le modèle traditionnel, le modèle stratégique et le modèle collaboratif. Afin de pouvoir déterminer par la suite quelle place occupe la planification stratégique spatialisée dans le processus de développement territorial, nous allons commencer par nous demander quelles sont les origines de ce concept, les différentes évolutions et caractéristiques qu'il a traversé et les limites auxquelles il s'est confronté.

Le premier modèle connu de planification spatiale en France, que l'on peut qualifier de **planification traditionnelle**, remonte au début du 20^{ème} siècle. Doctrine du *Comprehensive Planning*, ses fondements sont basés sur les enseignements de l'école de Chicago. On peut également souligner l'influence de la seconde guerre mondiale qui a eu pour conséquences le renforcement du pouvoir public et la rationalisation des méthodes, dont celles de planification. Par ailleurs, dans le contexte sociétal d'expansion des 30 glorieuses d'après guerre, à l'économie prospère, la priorité de ce modèle a été la régulation de la consommation et de l'usage des sols à l'aide de plans et de règlements, essentiellement quantitatifs, pas toujours adaptés aux différentes caractéristiques des territoires. A l'époque, le nombre d'acteurs concernés est limité et uniquement issus du domaine public, ne comprenant que les responsables politiques et les planificateurs. La planification est donc réservée à une élite d'experts de l'Etat, sans prendre en considération les acteurs privés ou civils. Ce modèle de processus décisionnel correspond à l'approche top-down qui renvoie à une mise en oeuvre unilatérale, verticale, centralisée et hiérarchisée.

Les démarches de planification et de développement territorial quant à elles s'opèrent dans une logique bureaucratique technique bien définie qui ne laisse que peu de place à l'inattendu d'une situation ou l'originalité d'un territoire. Ainsi l'élaboration d'un plan suivra la même méthode scientifique et rationnelle, en proposant en premier lieu un diagnostic étendu et la définition des objectifs du territoire, qui précèdent la liste de tous les scénarios possibles s'offrant au planificateur. Du point de vue décisionnel, l'option finale retenue sera celle qui s'adapte le mieux aux objectifs mis en évidence ultérieurement.

Ce modèle s'est montré efficace durant la période prospère des trente glorieuses mais peu adapté face à un contexte économique moins favorable. De plus, l'adoption d'une approche rationnelle de la planification spatiale, associée aux politiques sectorielles de l'époque, a conduit à un développement parfois déconnecté de la réalité du territoire, en décalage avec leurs problématiques véritables.

La planification stratégique s'est développée dans les années 1980, suite aux manœuvres de décentralisation et au courant néo-libéralisme qui s'est développé au même moment. Issu du domaine militaire, ce modèle de planification a été introduit dans le monde de l'entreprise par les acteurs économiques, avant d'être adapté à l'urbanisme et au développement du territoire.

Le modèle stratégique se démarque des principes de la planification traditionnelle en centrant ses efforts sur la recherche de résultats et l'efficacité. En effet, dans un contexte économique plus délicat, les problématiques ont changé et il ne s'agit plus seulement de réguler l'usage des sols mais plutôt de stimuler efficacement le territoire et ses atouts. A travers une approche plus ciblée et grâce à des projets plus spatialisés et moins globaux, l'objectif est d'identifier des enjeux

particuliers afin d'obtenir des résultats plus efficaces. Proactive et conceptualisée, cette nouvelle méthode fait intervenir pour la première fois des acteurs issus du domaine privé pour aider les pouvoirs publics à élaborer et surtout mettre en oeuvre les stratégies et projets à l'aide de partenariats public-privé. Ainsi le processus décisionnel se voit plus ouvert, faisant interagir les décideurs politiques et le monde économique pour un résultat moins formel et réglementaire, qui cherche à susciter le développement et non plus à le réguler. Ce modèle remet également en question la notion d'échelle, en préférant des projets à dimensions plus locales aux anciens plans à caractère global. Une meilleure qualité d'adaptation au territoire et une flexibilité des outils à disposition (non plus des règlements ou zonages mais des actions proactives et incitatives) permet de cibler les priorités et de se focaliser sur des objectifs à fort potentiel économique. Ainsi, dans un souci d'efficacité continue, le processus de planification stratégique se veut itératif, non figé, afin de réactualiser constamment les problématiques du territoire et continuer à proposer des projets actuels et pertinents.

Les principales limites de ce modèle sont les conséquences de ses grandes ambitions. Se voulant ciblé et efficace, certains projets peuvent occulter une partie du territoire jugée moins prioritaire. Par ailleurs la volonté d'offrir des solutions actuelles et pertinentes, élaborées conjointement entre domaine public et privé pose la question de la relation entre ces acteurs, du processus d'élaboration de tels projets et des échanges venant à les qualifier de priorités ou non.

Comme on a pu le voir dans le paragraphe précédent, le dialogue et la communication occupe une place de plus en plus déterminante dans la planification territoriale et présente donc un enjeu certain pour l'élaboration du plan et sa traduction. Cette évolution nous amène à la conceptualisation d'une planification nouvelle, dont la priorité repose sur les échanges entre les différents acteurs repérables du développement du territoire, les parties privées issues du secteur économique mais également les populations résidentes. En ce sens, **la planification collaborative** se situe à l'opposé de la planification traditionnelle concernant les acteurs impliqués dans le processus décisionnel et la mise en oeuvre des projets. «L'approche collaborative propose de renouveler la planification à travers la communication » (Douay 2013, p. 51)

L'objectif est de rassembler le plus grand nombre d'acteurs pour parvenir à un consensus qui aura donc d'autant plus de valeur car issu d'un plus large débat et portant les revendications de plusieurs parties. En effet, impliquer un plus grand nombre d'intervenants réduit le risque d'occulter une partie de territoire ou un enjeu jugé moins prioritaire qu'un autre, comme cela était le cas dans le cadre d'une planification dite stratégique. Le planificateur n'occupe plus à lui seul la place du décisionnaire, il passe d'un rôle d'expert à un rôle de médiateur du débat et catalyseur des réflexions.

Les instruments de planification mis en oeuvre soulignent la volonté de transparence et se basent donc sur l'information du public au travers d'une

communication détaillée et continue, afin de justifier le projet (l'outil le plus à même de répondre à ces préoccupations est la procédure d'enquête publique). En effet il est indispensable de sensibiliser et responsabiliser le plus grand nombre de parties prenantes de manière à donner plus de poids et de légitimité aux valeurs traduites par les actions de planification qui ont été convenues, dont les engagements seront alors plus à même d'être respectés.

Ce principe de collaboration repose donc sur la capacité à faire interagir les différents responsables du développement territorial, c'est à dire proposer une méthode de planification ouverte à une grande pluralité d'acteurs, dont la prise de décision serait ascendante (type bottom-up) et issue d'un consensus. Le dialogue est au coeur de la planification, qui ne doit pas être considéré comme un savoir propre à une unique personne (ou à un groupe restreint), tout comme la compétence du développement du territoire ne doit pas être la responsabilité d'un unique individu mais être du fait de tout un chacun à l'aide d'un processus interactif.

L'évolution de ces démarches témoigne de la remise en cause constante du système de planification afin de toujours s'adapter aux différents contextes et problématiques, qu'elles soient économiques, politiques ou sociales, pour proposer un développement du territoire aussi pertinent que possible. Dans la pratique, on constate aujourd'hui une convergence des modèles qui amène à une planification spatialisée, stratégique, moins rationnelle et globale, et plus ouverte au dialogue et à la collaboration des acteurs. Le contenu des documents de planification a également évolué de la précision des règlements vers la flexibilité des schémas qui permet d'arriver plus facilement à un accord entre les acteurs et facilite ainsi l'élaboration et la mise en oeuvre des projets de développement du territoire. Le terme change en fonction des auteurs mais nous utiliserons dans ce rapport celui de *planification stratégique spatialisée*, à l'instar de Louis Albrechts (2004) et Alain Motte (2008). Il est important d'être rigoureux dans l'emploi des termes et de ne pas omettre l'adjectif « spatialisée », sans quoi l'expression « planification stratégique » renverrait d'abord au domaine économique et plus précisément celui de la gestion d'entreprise. Au delà des théories sémantiques, il est d'avis commun que la théorie qui prédomine, à l'heure actuelle, pour la planification spatiale est celle de l'approche collaborative précédemment évoquée. Il s'agit alors de trouver l'équilibre entre les dimensions stratégiques et collaboratives dans une approche spatiale en lien avec la problématique de départ qui est le développement du territoire.

Dans son article intitulé *Strategic (spatial) planning reexamined* datant de 2004, Louis Albrechts propose sa propre définition de la planification :

« La planification stratégique spatialisée est un processus socio-spatial, dirigé par le secteur public, à travers lequel sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir » *Louis Albrechts (2004)*

Cette définition convient que la planification stratégique spatialisée est à l'initiative du secteur public mais ne précise pas le rôle de la concertation et de la démarche collaborative dans l'élaboration d'un projet de développement territorial.

Réformes et théorie moderne de planification

La problématique de développement semble évoluer en faveur d'une approche collaborative cependant cela pose une question de l'ordre hiérarchique quant au choix du meneur politique de cette planification. Il convient d'attribuer ce rôle aux élus locaux lorsqu'il s'agit de l'échelle communale et à l'Etat pour une échelle plus globale, toutefois une organisation plus complexe se révèle à l'échelon intermédiaire. En effet au niveau intercommunal et régional, le rôle de meneur peut être assumé par plusieurs entités publiques. Malgré tout la responsabilité reste identique, c'est à dire être capable de rendre possible le dialogue entre les différentes parties (publiques ou privées), et dynamiser le débat si nécessaire. Alain Motte souligne d'ailleurs l'intérêt de concevoir des « arènes de négociations, formelles ou informelles dont le but serait d'accueillir et rendre possible cette approche collaborative de la planification et ainsi développer la créativité des acteurs, au profit du territoire ».

Afin de prendre la mesure de l'organisation pratique du processus de planification et des interactions entre acteurs, il convient de prendre connaissance, au préalable, des mécanismes juridiques servant de support à ces échanges. Cela comprend tous les documents de planification, leur échelles et leurs acteurs, la hiérarchie juridique qui détermine l'articulation normative, ainsi que les réformes et évolution législatives qui témoignent de l'évolution des priorités en matière de développement du territoire.

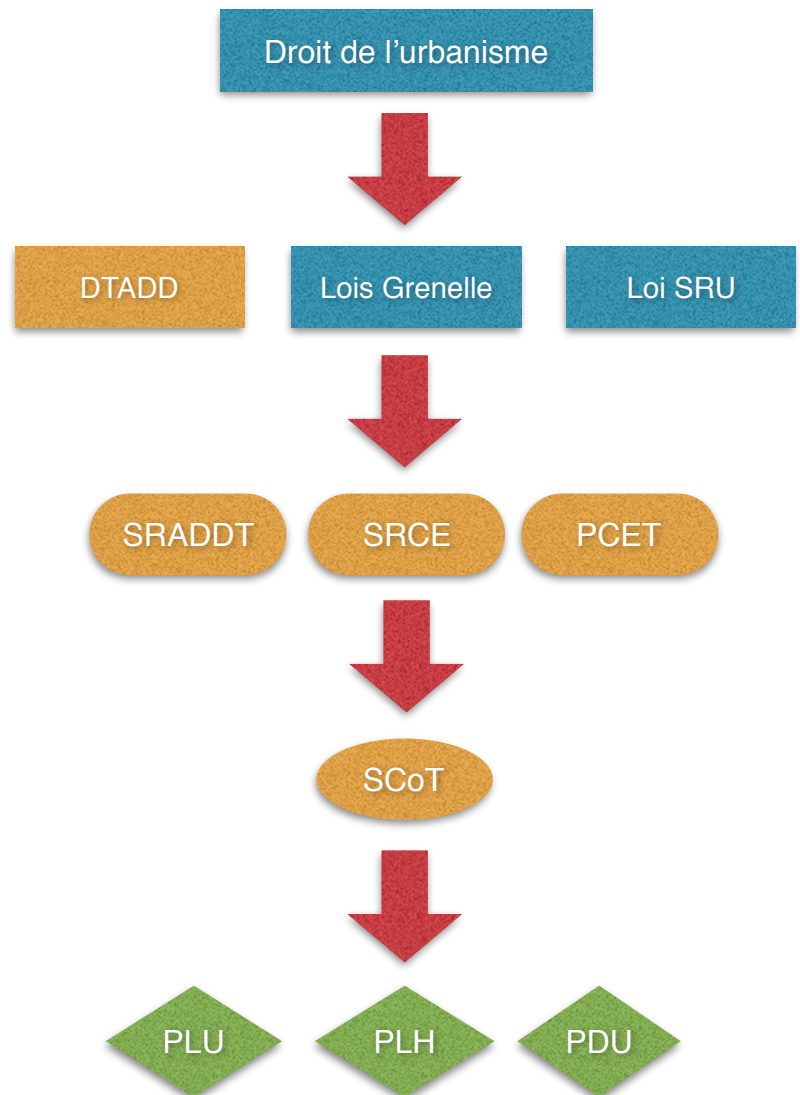
A la base du développement du territoire se trouve bien entendu le droit de l'urbanisme, que l'on peut associer à la source juridique de la planification. En effet, l'Etat est à l'origine de l'élaboration des normes et réformes juridiques qui s'appliqueront ensuite à l'ensemble du territoire. Cependant les lois de décentralisations de 1982 et 1983 ont modifié l'organisation mise en place en 1967 par la loi d'orientation foncière (LOF)

en accordant plus d'autonomie et de pouvoirs aux collectivités d'échelon intermédiaire. L'État se garde tout de même le droit de contrôle de légalité des actes prononcés par les autorités décentralisées ainsi que l'exclusivité de définition des normes juridiques d'importance supérieure. Le territoire est reconnu comme « patrimoine commun de la Nation » et les collectivités en sont responsables, au même titre que l'État mais dans le cadre restreint de leurs compétences, de sa gestion et de son développement.

Les principes généraux de l'urbanisme sont donc au sommet de la pyramide hiérarchique et s'imposent à tous les documents de planification stratégique spatialisée, comme le SCoT et le PLU. On parle alors de normes dites **normes supérieures**, qui sont prises par des entités nationales ou internationales (État, UE) et possèdent un rayonnement à échelle globale dont les dispositions visent souvent des objectifs à long terme. Cela concerne notamment la loi SRU de 2000 qui a complètement remodelé le paysage juridique français en terme de planification spatiale, mais aussi les lois Grenelle de l'environnement de 2009 et 2010 qui posent les principes de bases du développement durable du territoire et conditionnent de ce fait des documents tels que le SCoT et le PLU.





L'État peut également afficher ses intentions au sujet d'un territoire en particulier grâce aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) lui permettant d'encadrer les normes au niveau local. Ce document a pour objectif de cibler l'échelle cohérente en matière de planification locale, sans prendre nécessairement en compte les limites administratives pour favoriser une approche transversale et ainsi mettre en cohérence les différents SCoT. (Dans la pratique les DTADD s'appliquent au travers de projets d'intérêt général opposables aux tiers et non aux autres documents de planification).

Hiérarchie juridique des documents de planification stratégique spatialisée



Légende :

Réalisation : Mathieu Daguerre

-  A l'initiative de l'Etat
-  A l'initiative de la Région
-  A l'initiative de l'EPCI
-  A l'initiative de la commune

En bleu —> Applicable à échelle nationale

En orange —> Applicable à échelle régionale ou intercommunale

En vert —> Applicable à échelle communale

Les normes régionales concernent les documents élaborés et approuvés par le Conseil Régional. Le principal document qui dépend de la région est le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) qui fut introduit en 1999 par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et Développement Durable du Territoire (LOADDT). Il s'agit du document de référence pour la région, supposé garantir la cohérence de ses propres projets avec les politiques nationales et éventuellement celles des collectivités locales si elles ont un impact à échelle régionale. Ce document exprime la volonté de la région en matière d'aménagement du territoire à travers différentes orientations et projets d'équipements et sert également de cadre aux Contrats de Projets État-Région (CPER). La région dispose également du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) qui est un schéma d'aménagement issu des lois Grenelle et destiné à la protection des ressources naturelles et de la biodiversité. Les Plans Climat-Energie Territorial (PCET), comme leur nom l'indique, concernent les problématiques liées au climat, à l'énergie et à la pollution (réduction des gaz à effet de serre par exemple). Ils peuvent être élaborés par la Région ou une EPCI et doivent être pris en compte par les SCoT et PLU.

Les normes locales renvoient aux documents de planification à échelle communale ou intercommunale comme le SCoT, le PLU, le PDU, le PLH et la carte communale. Ces documents ont été progressivement modifiés et renouvelés depuis le début du 21ème siècle par des lois et normes supérieures telles que la loi SRU de 2000, la LOADDT de 1999 et les deux lois Grenelle de 2009 et 2010.

Du point de vue de l'élaboration, tous ces documents renvoient à la notion de planification collaborative tant ils voient interagir des acteurs publics (État, régions, départements, communes) avec des représentants du domaine économique, associatif ou civil. La concertation est un élément clé du processus, qui continue au-delà même de l'arrêt du projet par l'enquête publique avec des consultations et révisions prévues durant la durée de vie de ces documents de planification.

Du point de vue de la temporalité, on peut remarquer que tous ces documents sont relativement jeunes, datant d'il y a une quinzaine d'année maximum. En effet toutes les réformes du système de planification remontent au début du 21ème siècle, qui marque le début de la prise en compte de l'environnement et l'intégration des principes de développement durable dans le processus de planification stratégique spatialisée. Les deux éléments moteurs ayant permis ces réformes juridiques sont la loi SRU en 2000 et les lois Grenelle en 2009 puis 2010. Plusieurs documents se sont ainsi vu modifier, comme par exemple,

- Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) devient en 1999 le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) suivant la loi Voynet.

- Le SCoT a pris la succession des schémas directeurs en 2000 à l'occasion de la loi SRU, qui aura également réformé les plans d'occupation des sols (POS) pour en faire des PLU.
- La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) datant de 1995 est devenue en 2010 la directive territoriale d'aménagement et de développement durable, dans le cadre des lois Grenelle de l'environnement.

Toutes ces réformes se sont étalées sur plusieurs années, et sont donc l'oeuvre des différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir, ce qui nous amène à conclure à une certaine continuité des politiques en matière de planification et développement durable qui témoigne d'une réelle prise de conscience générale quant à l'importance de l'enjeu environnemental.

Les nouveaux enjeux de la planification stratégique spatialisée : gouvernance et développement durable

Dans son article sur le SCoT, Fernanda Moscarelli (2013) précise que le développement durable est avant tout un élément concept qui se trouve à l'équilibre entre trois dimensions clés de l'urbanisme : la dimension économique, la dimension sociale et bien entendu la dimension environnementale.

Ces trois dimensions possèdent chacune leurs propres enjeux, leurs propres objectifs ainsi que des acteurs différents. L'articulation entre les revendications de chacun et l'aboutissement à un projet commun et satisfaisant pour tous semble être le premier obstacle sur le chemin d'un aménagement pérenne du territoire. La contrainte principale demeure en effet celle de concilier la recherche d'une croissance économique avec la notion de durabilité. Ceci implique en effet un usage raisonné des ressources, en contradiction avec les logiques de rentabilité relatives au secteur privé. En effet les collectivités, motivées par le développement économique de leur territoire et les ressources fiscales que cela représente, peuvent aussi s'avérer être un frein à l'urbanisme durable. Par exemple, l'argument de la qualité environnementale est souvent utilisé auprès de la population civile mais rarement pour convaincre et attirer des entreprises et investisseurs privés.

Le développement durable apporte également une portée plus globale aux objectifs et projets car il relève d'enjeux généraux, bien qu'applicable sectoriellement suivant les territoires et leurs spécificités. Le fait que le

développement durable englobe des problématiques liées à ces trois secteurs signifie que le nombre d'acteurs impliqués est d'autant plus important, justifiant ainsi la nécessité d'une planification collaborative et transversale. Nous parlions précédemment de la difficulté d'articuler les objectifs économiques, environnement et sociaux mais il ne s'agissait encore que d'une réflexion théorique. En effet, dans la pratique il faut d'abord penser à rendre possible les échanges et discussions entre les élus et les représentants de chacun de ces domaines, avant de penser à la difficulté d'arriver à une prise de décision commune.

Tout ces éléments renforcent l'intérêt de mettre en place des arènes de discussion croisant les enjeux au sein du processus d'élaboration d'une stratégie de planification spatiale et collaborative. Le caractère multipartenarial du développement durable met en évidence l'enjeu complémentaire que représente la gouvernance d'un territoire. En cela, la gouvernance est une question essentielle car elle conditionne les prises de décisions et formalise les processus et débats de planification stratégique spatialisée. Elle est à mettre en relation avec la notion d'échelle, facteur d'indication du niveau hiérarchique tant des acteurs que des documents relatifs au développement et à la gouvernance des territoires.

Au vu des éléments présentés dans les parties précédentes, nous pouvons déduire que l'échelle qui ressort « vainqueur » de l'enchaînement de réformes législatives qu'a connu le système planification en ce début de siècle semble être l'échelle intercommunale. En effet, plusieurs compétences auparavant sous la coupe communale, dont l'aménagement du territoire et le développement économique, ont été transférées aux communautés de coopérations intercommunales (urbaines, d'agglomérations et de communes). Cependant, les démarches de coopérations intercommunales relèvent de l'initiative des communes et les périmètres qu'elles établissent peuvent manquer de cohérence avec celui de l'aire urbaine.

La décentralisation des compétences en matière d'urbanisme et développement du territoire a octroyé aux collectivités de larges marges de manoeuvre pour définir et mettre en oeuvre leurs propres stratégies de planification spatiale. Cela vient du postulat que les problématiques diffèrent en fonction des territoires et que les stratégies doivent donc elles aussi être adaptables, ce qui est à l'origine de la création de l'échelon intercommunal et des EPCI (cf partie précédente).

Ce sont donc les collectivités qui décident de la localisation des activités commerciales et industrielles sur leur territoire, et sont également responsables de l'équilibre entre intérêts économiques et respect de l'environnement. Elles disposent également de fonds propres issus de leur gestion de la fiscalité locale (les collectivités ont la possibilité de faire varier les taux sur leur territoire) qui leur confèrent plus de moyens financiers pour appuyer leurs projets. C'est la loi Chevènement, relative au

renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui instaure la taxe professionnelle unique, versée par les entreprises à l'Etat qui redistribue alors aux EPCI.

Cette taxe et le potentiel financier qu'elle représente entraîne une rivalité entre les EPCI voisins lorsqu'il s'agit d'attirer les entreprises sur leurs territoires et développer leur économie. Pour limiter les prélèvements opérés par les collectivités territoriales et lutter contre l'irrégularité des taux entre territoires, l'Etat prend des mesures et réforme en 2010 ce système fiscal. Il supprime la taxe professionnelle et instaure en lieu et place une contribution financière composée de deux impôts distincts : le premier à taux unique fixé par l'Etat, et le second modifiable par les EPCI et restant par la même occasion un facteur de concurrence .

Une autre conséquence de cette taxe sur la planification des EPCI est que l'on constate souvent un développement économique basé sur la consommation d'espace vierge et l'aménagement de domaines réservés à l'accueil d'entreprises. Il s'agit là de mesures favorisant l'étalement économique (Demazière 2012) alors que la politique nationale, et ses déclinaisons locales dans les documents de planification, sont de le limiter.

Il apparaît donc que des difficultés d'articulations entre le respect des valeurs environnementales et les intérêts économiques persistent à échelles locales et intercommunales. Les plans et projets de planification, qui sont pourtant l'expression de la stratégie de développement des collectivités sont parfois eux mêmes en décalage avec les politiques nationales et internationales en matière de développement durable. En effet le secteur privé et ses logiques de rentabilité économique s'avère ne pas être le seul obstacle à la mise en place d'un « urbanisme durable ». Les communes et collectivités ne mettent pas assez en avant les enjeux environnementaux pour promouvoir le développement de leur territoire et ont tendance à faire la part des choses entre projets destinés à assurer une recette fiscale et les directives de durabilité environnementale, dans une logique de compensation et non d'articulation. Par ailleurs, certains SCoT n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. De plus, les collectivités voient encore l'environnement comme un obstacle à leur développement et tentent de le contourner, au lieu de le considérer comme une ressource qu'il faut appréhender.

Ainsi le développement durable, bien qu'au coeur des préoccupations de l'Etat et encouragé par les réformes du système de planification, peine à s'imposer dans les processus de développement locaux et à s'articuler avec les préoccupations prioritaires des collectivités.

Cependant, il s'agit encore d'un enjeu d'actualité dans les problématiques de planification stratégiques spatialisées, au même titre que la collaboration entre les acteurs de la planification, que ce soit verticalement ou horizontalement, pour améliorer la cohérence générale des plans et projets entre eux. De même, les résultats et modes de fonctionnement diffèrent selon les territoires si bien qu'aujourd'hui la prise en compte du

développement durable et le niveau de collaboration entre acteurs dans le processus de planification stratégique spatialisée n'est pas uniforme à échelle nationale et varie en fonction des espaces.

Le dénouement de ces deux premières parties, et leurs enseignements, nous permet d'ouvrir la réflexion au cas de l'aire urbaine rennaise et de son SCoT : son processus d'élaboration ainsi que les problématiques liées au développement durable, aux articulations entre échelles de planification, à la collaboration entre acteurs et à la gouvernance du territoire.

L'enjeu de la partie qui suit, propre à l'étude de cas rennais, sera de confirmer les hypothèses émises au début de la recherche, qui sont :

- *Le nouveau SCoT amplifie une prise de conscience et une volonté ancienne d'agir en faveur du développement territorial durable.*
- *Le territoire intercommunal rennais constitue un modèle de communication en ce qui concerne le débat entre les différentes parties, au sujet de la planification stratégique spatialisée.*

Partie 3 : Le cas de l'aire urbaine rennaise et de son SCoT

Dans cette partie consacrée au cas particulier de l'agglomération Rennaise et de son SCoT, nous tâcherons de confirmer, ou infirmer, nos hypothèses de départ afin de découvrir comment ce territoire, à travers son SCoT, se démarque en matière de planification. Pour cela, nous nous aiderons de nos recherches théoriques relatives aux problématiques de planification stratégiques spatialisées, ainsi que sur l'étude qui va suivre propre au SCoT Rennais et son élaboration.

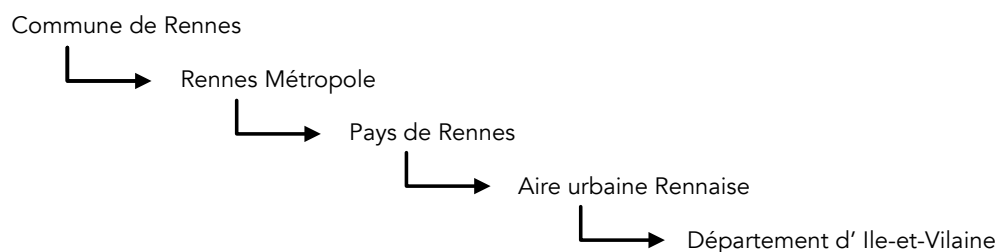
Rappelons ainsi que l'objet de cette recherche porte certes sur le SCoT de 2015 de l'agglomération Rennaise, mais qu'il s'agit du second SCoT puisqu'un premier a déjà été mis en place dès 2007 avant d'être finalement mis en révision cinq ans plus tard. La question de ce premier document sera également abordée, car jugée pertinente dans le cadre des recherches relatives à son successeur.

A. Une notion d'intercommunalité reposant sur des bases solides

1°) Le paysage administratif rennais

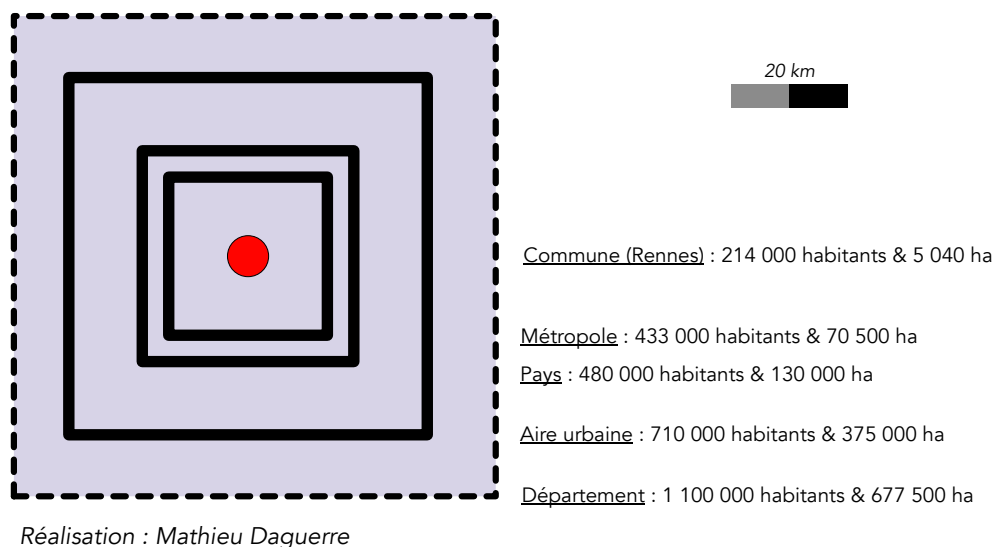
Situé au centre du département Ile-et-Vilaine en région Bretagne, la ville de Rennes s'intègre au sein de deux entités plus larges qui sont la Métropole et le Pays de Rennes. Suivant une morphologie mono-centrique, la transition d'échelle d'une entité territoriale à l'autre est linéaire, c'est à dire que la précédente (la plus petite) étant systématiquement et entièrement comprise dans la suivante (la plus grande).

Hiérarchie spatiale des institutions territoriales :



Réalisation : Mathieu Daguerre

Représentation à l'échelle :



Dans la mesure où le SCoT se trouve être l'objet de la recherche, les deux structures intercommunales qui retiennent notre attention, car cohérentes du point de vue de l'échelle, sont la Métropole et le Pays.

Anciennement Communauté d'agglomération (elle-même issue d'un district créé en 1970), la **Métropole de Rennes** réunit 43 communes et constitue le premier échelon intercommunal de notre territoire d'étude. Il s'agit d'une structure récente, mise en place en 2015 dans le cadre de la Loi MAPTAM et de la réforme territoriale. La métropole regroupe 433 000 habitants en 2015 pour 70 500 ha de territoire.

Le **Pays de Rennes** est quant à lui plus ancien, ayant été créé dès 1999 en conséquence de la Loi Voynet. Il couvre un espace plus vaste réunissant 67 communes regroupées en 5 EPCI, dont Rennes Métropole. Les quatre autres établissements de coopérations intercommunales qui le composent sont :

- la communauté de communes du Pays d'Aubigné,
- la communauté de communes du Pays de Châteaugiron,
- la communauté de communes du Pays de Liffré,
- la communauté de communes du Val d'Ille.

La population vivant sur ce territoire s'élève à plus de 480 000 habitants, couvrant une superficie de 129 500 ha. La Métropole Rennaise concentre donc 90% de la population du Pays tout en occupant seulement 54% de son territoire. L'urbanisation est concentrée et laisse une place importante aux espaces naturels et agricoles qui constituent la majorité de cet espace (de l'ordre des 60%).

2°) Les origines de l'intercommunalité

L'histoire de l'intercommunalité à Rennes commence en 1970 suite à la création du *District urbain de l'agglomération Rennaise*, première EPCI de ce territoire, comprenant alors 27 communes. Le premier président du district se trouve être le Maire de la commune rennaise de l'époque : M. Henri Fréville, dont les initiatives dès 1953 ont fait naître progressivement cette notion d'agglomération territoriale et de coopération intercommunale qui caractérise la région de Rennes encore aujourd'hui.

En effet, dans le courant des années 1960 et comme beaucoup de villes telles que Bordeaux, Lille et Lyon, les élus rennais vont réaliser les limites que posent le périmètre communal. Ils commencent ainsi à penser des politiques publiques en faveur de la limite de l'étalement urbain et promouvant la coopération intercommunale.

Tandis que les autres grandes villes mettent en place des communautés urbaines, Rennes doit se contenter de la création d'un district, résultat du compromis entre la proposition d'Henri Fréville jugée trop ambitieuse et la crainte des communes périphériques de voir une domination de la ville centre accrue. Les premiers pas de l'EPCI ne sont pas si simples, certaines communes ayant été intégrées contre leur gré par le préfet vont témoigner d'une certaine réticence face à cette collaboration forcée.

Malgré tout le District continua de s'étendre, développant ses compétences et annexant de nouvelles communes au fil des années. Dès les années 1980, le développement local devient une pleine attribution des élus intercommunautaires, au même titre que l'économie et l'environnement. En 2000, l'EPCI compte déjà 33 communes lorsqu'il deviendra Communauté d'Agglomération de Rennes Métropole, des suites de la Loi Chevènement. Cette transformation s'accompagnera de nouvelles compétences, comme la gestion des équipements culturels et sportifs, ainsi que des voiries et parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Trois nouvelles communes viendront s'ajouter à cette nouvelle structure intercommunale, portant le total à 36 communes, affirmant par la même occasion la continuité de l'ambition de coopération des élus. En effet, bien qu'elle ait connu des débuts difficiles, c'est bel et bien une volonté de promouvoir une politique d'intercommunalité, partagée par tous les élus, qui a permis à Rennes d'être aujourd'hui considérée comme un modèle d'anticipation et d'expérimentation en la matière (Guy et Givord 2006).

Cette volonté politique aura également été soutenue par l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise, l'Audiar, créée en 1972 par l'Etat et le District. Depuis plus de 40 ans, l'agence participe activement au développement de l'agglomération rennaise et de son aire urbaine tout en appuyant les démarches d'intercommunalité, caractéristiques du territoire.

Comme on vient de le constater, la notion de coopération intercommunale fait partie depuis de nombreuses années de l'histoire politique du territoire rennais et de ses environs. C'est le Maire Henri Fréville qui est à la base de cette tradition et façon de faire, notamment grâce à ses démarches de développement dépassant le simple périmètre de la commune rennaise, engagées dès les années 1950. En effet, la ville ne constitue pas un précurseur chronologique en terme de création de structures intercommunales et doit son statut de référence en la matière à la volonté de ses élus de s'impliquer dans la maîtrise et l'orientation d'un urbanisme planifié issu de la concertation et de la coopération entre ses territoires.

Limites de l'exemplarité

Plus récemment, dans le contexte de réforme des collectivités territoriales, le Maire Daniel Delaveau (en fonction de 2008 à 2014), a émis l'idée de réunir au sein de la métropole (dont il était également président) les quatre autres EPCI composant le Pays de Rennes. Cela aurait créé une large entité intercommunale, permettant notamment de placer la métropole et le pays à la même échelle, partageant un périmètre commun. Cette idée ne s'est pas concrétisée suite aux oppositions des présidents des EPCI concernées, prétextant que le Pays qui se trouve être une plateforme de concertation entre les communautés de communes, où naissent des projets à grande échelle, n'aurait plus de sens si l'on créait une seule et même entité intercommunale calquée sur le même périmètre.

Cet épisode qui témoigne de l'inquiétude des territoires périurbains de perdre leur autonomie de décision face à la supériorité de la ville centre n'est pas sans rappeler le problème qui s'est posé à la fin des années 1960, où les communes périphériques à Rennes ont fait part de leur méfiance face aux grandes ambitions intercommunales du Maire Fréville, ce qui a finalement abouti à la création d'un district et non d'une communauté d'agglomération. Ainsi, bien que Rennes soit considérée comme un exemple en matière de coopération intercommunale, elle fait face comme de nombreuses autres grandes villes à des problèmes d'équilibre et de hiérarchie entre les différentes entités institutionnelles qui composent son territoire.

3°) Un premier SCoT dès 2007 et déjà avant gardiste

Comme évoqué précédemment, le territoire rennais a approuvé en 2015 son second SCoT dont la révision avait été entamée en 2012. Son prédécesseur a quant à lui été approuvé en 2007 mais ses fondements remontent au début des années 2000. Ces deux documents font eux-même suite aux schémas directeurs d'aménagements, mis en place dès 1974 par l'agglomération rennaise avant d'être révisés en 1983.

Le SCoT de 2004-2007 se démarque tout d'abord par son périmètre, qui correspond au territoire du Pays de Rennes et non aux limites de l'aire urbaine comme beaucoup d'autres métropoles françaises. Cette caractéristique s'intègre dans la volonté qu'ont les élus locaux de promouvoir une planification territoriale maîtrisée reposant sur une large concertation entre les différentes parties prenantes. En effet, Rennes a fait le choix d'associer ce document de planification qu'est le SCoT à une structure comme le Pays, de nature souple, propice aux échanges entre les différentes structures institutionnelles composant le territoire et peut être plus à même de guider les démarches de planification intercommunales.

C'est ainsi que le Pays élabore en 2000 sa charte de développement, qui fixe les orientations d'une coopération « solidaire pour une croissance harmonieuse du territoire » (rapport présentation SCoT 2012) dont une des conséquences sera la décision de doter ce territoire de son premier SCoT. L'élaboration du document est alors confiée au syndicat mixte du Pays de Rennes, créé en 2003 pour l'occasion, qui en terminera la réalisation le 18 décembre 2007.

Processus d'élaboration du SCoT 2007

Dès ce premier SCoT plusieurs indices montrent clairement l'intention de se démarquer de certaines idées figées de la planification stratégique et des documents qui la compose. Pour cela, le syndicat mixte décide d'ajouter une étape entre la phase diagnostic (réalisée par l'Audiar, l'agence d'urbanisme Rennaise) et la rédaction du PADD. Cette étape nommée « phase de prospection » est censée remplacer les classiques scénarios d'aménagements, souvent figés, qui font suite au diagnostic du territoire et dont les élus doivent débattre. En effet, l'originalité de cette phase de transition consiste à inviter les différents acteurs du Pays de Rennes à réfléchir autour des futurs possibles qui s'offrent à eux et de retenir des hypothèses à caractères prospectifs, destinées à alimenter et orienter les dialogues entre élus durant les prochaines étapes.

La phase de diagnostic a été longue, environ 3 ans, en comparaison de celle du PADD qui a été courte et intense.

Les acteurs dont il est fait mention ici sont des techniciens, élus des communes, acteurs socioprofessionnels et institutionnels. En effet le fondement de cette étape a été d'intégrer aux discussions et, indirectement donc, au processus décisionnel final, des acteurs de la société civile, extérieurs au domaine public compétent mais évidemment concernés par l'élaboration d'un tel document.

Plusieurs ateliers ont été mis en place avec des thématiques différentes ; certains portaient sur l'économie et ses enjeux, et réunissaient des acteurs du secteur privé. Cependant ils n'étaient pas là en qualité de représentants, pour défendre leur position (au sens large), mais en tant qu'experts apportant une vision objective et compétente. Même cas de figure quant à la participation des acteurs issus du gouvernement, invités en tant qu'experts seulement et non représentants de l'Etat. Par ailleurs, dans le cadre du diagnostic économique, il a été nécessaire d'évaluer l'offre et la demande et donc de rencontrer les entreprises. Cependant, ces échanges ne suivaient qu'un objectif de recensement quantitatif, sans prendre en compte l'avis ou la position que ces acteurs pouvaient porter sur leur domaine d'activité, la planification ou le SCoT en général.

Le syndicat mixte a également pris l'initiative de compléter ces diagnostics et ces ateliers par une étude sociologique, toujours dans l'idée d'associer au projet toutes les personnes concernées et pas seulement les rédacteurs du document et les élus mais également les citoyens ainsi que les associations. Cela a débouché sur l'élaboration d'un questionnaire portant sur les enjeux du territoire, à partir des résultats du diagnostic, qui a été largement distribué puis remis aux élus afin d'alimenter les discussions.

En ce qui concerne l'élaboration du PADD et du DOO, des ateliers ont été mis en place réunissant des élus du Pays désignés par chacune des EPCI et dont le rôle consistait à formuler des propositions au syndicat mixte et choisir entre différents scénarii prescriptifs. Il s'agit là d'une étape classique dans le processus d'élaboration du SCoT. Cependant nous pouvons noter que dès ce premier essai le syndicat mixte s'est assuré que toutes les EPCI concernées fassent entendre leur voix en permettant à chacune d'elles d'être représentées dans ces ateliers de travail. De nouveaux ateliers d'élus ont été mis en place en marge de l'enquête publique qui a suivi, afin d'intégrer les revendications des citoyens et finaliser le document.

Du point de vue de l'environnement, le document présente clairement la trame verte et bleue, ceinture verte de l'agglomération, comme un élément important à préserver et prendre en compte dans les démarches de développement du territoire et d'urbanisation. Il recense également sous le nom de Milieu Naturel d'Intérêt Environnemental (MNIE), plusieurs sites importants pour le territoire qu'il faut sauvegarder. La préservation des paysages agraires, la maîtrise de l'étalement urbain, ainsi que la

prévention des risques sont autant d'éléments fort présents dans ces orientations.

En revanche, ce premier SCoT ne comprend pas d'orientations relatives aux impacts environnementaux des activités économiques. Le document se concentre sur une approche spatiale de l'organisation des zones d'activités, au vue de la position des zones naturelles/agricoles voisines, de la trame verte et bleu et des problématiques de distances de déplacements. Il ne prévoit pas non plus d'indicateurs écologiques intégrant la dimension économique. Il y a une distinction marquée entre les zones d'activités et les zones ciblées qualité environnementale. Le document, au travers de ses orientations, s'efforce de faciliter l'articulation entre elles mais ne propose pas de mélange comme par exemple une zone d'activité centrée autour du développement durable (à l'exception d'une : la ZA du Bourdonnais).

Force est de constater que ce SCoT marque la volonté de Rennes et de ses élus de produire un document de planification issu d'une large concertation, réunissant le plus possible les acteurs et personnes impliqués, tant dans son processus d'élaboration que dans l'application future de ses prescriptions. Le Syndicat mixte s'est ainsi efforcé d'aller au-delà du contexte réglementaire en proposant des initiatives, comme l'ajout de nouvelles étapes et l'implication de nouvelles personnes qui favorisent le caractère participatif souhaité pour l'élaboration de ce document. Malgré ces efforts, on remarque l'absence de représentation du secteur privé/entrepreneurial, qui semble être le seul à ne pas avoir participé au débat où à avoir exprimé ses revendications face aux enjeux de développement du territoire, auquel il participe pourtant activement. Il s'agit cependant d'une caractéristique commune à la grande majorité des territoires français, qui n'ont globalement pas intégré l'acteur privé à cette première vague d'élaboration de SCoT. Le volet environnemental représente un autre point fort du document, très présent parmi les orientations et clairement ciblé comme un enjeu important du territoire qu'il ne faut pas négliger.

B. Un SCoT qui témoigne d'une gouvernance particulière

1°) La révision, le pourquoi le comment

En réponse à l'obsolescence programmée du premier SCoT due à l'évolution constante des différents enjeux composant le territoire, le syndicat mixte du Pays de Rennes décide, par délibération, de démarrer la révision du document en octobre 2012. Cette décision intervient cinq ans après son approbation et illustre la nécessité pour les collectivités de faire renouveler leurs documents de planification selon des intervalles de temps relativement courts, cela afin de préserver la cohérence entre les territoires impliqués et la pertinence des orientations qu'il prescrit. Il a fallu, par exemple, prendre en compte l'élargissement du périmètre du SCoT, non seulement avec les communes récemment incluses (12 communes ont été ajoutées entre 2007 et 2012) mais également anticiper l'intégration de nouveaux territoires dans un futur proche.

Une autre raison non négligeable de cette révision fut la nécessité d'adapter le document aux nouvelles lois et réformes du droit de l'urbanisme qui sont apparues peu après son approbation. Sont principalement concernées les lois Grenelle de l'environnement et l'application de leurs exigences.

Le rapport de présentation du nouveau SCoT exprime de la manière suivante les trois principaux objectifs du territoire relativement à cette révision :

- La prise en compte des nouveaux enjeux, dont la poursuite de l'étalement urbain, les nouvelles contraintes environnementales, l'évolution des modes de vies sociaux et les conséquences de la crise économique de 2007.
- L'intégration des projets des territoires et l'approfondissement de certains projets du SCoT, marquant ainsi la volonté de poursuivre les ambitions inscrites dans le premier document.
- L'aboutissement à l'approbation d'un SCoT répondant à tous ces objectifs et conforme aux directives imposées par les Lois Grenelle de l'environnement.

A travers son rapport de présentation, il est possible de constater la position prise par le syndicat mixte, qui semble être de prendre très au sérieux les problématiques de développement durable esquissées dans les lois Grenelle. S'agissant du premier document de ce nouveau SCoT, ce ne sont là que des indices nous laissant supposer les intentions concrètes que le syndicat mixte tentera d'inscrire dans les suivants, tels que le DOO et le PADD. Une analyse plus poussée de ces documents sera donc nécessaire pour déterminer si l'hypothèse selon laquelle le nouveau SCoT marque une prise de conscience et une volonté concrète d'agir en faveur du développement territorial durable, est bel et bien avérée.

2°) Elaboration du nouveau SCoT (démarches et acteurs)

L'hypothèse à la base de ce rapport de recherche était que le nouveau SCoT Rennais (2012-2015) constitue un nouvel exemple fort de la particularité de ce territoire d'encourager une planification collaborative. Or, l'étude du précédent SCoT (2004-2007) et de son élaboration, ainsi que les antécédents politiques en matière de planification indiquent clairement que l'origine de cette réputation est antérieure à ce dernier document. En effet l'agglomération de Rennes tient sa renommée de son long passif en terme de coopération intercommunale et de ses efforts répétés lors de l'élaboration des documents de planification territoriale pour atteindre ses objectifs.

Il paraît donc logique que le nouveau SCoT, tout du moins dans sa forme et son processus d'élaboration, s'inscrive dans la lignée de son prédécesseur et des politiques menées par l'agglomération depuis plus de cinquante ans. Il est donc nécessaire de se pencher sur la réalisation de ce nouveau document pour déterminer s'il bénéficie de certaines originalités de conception et nouveautés par rapport au premier du nom.

L'étude des documents qui composent ce nouveau SCoT, l'analyse de la méthode ainsi que les précisions apportées par la chef de projet SCoT au Pays de Rennes tendent à montrer qu'il y a peu de changements entre le document de 2007 et le document révisé de 2012 en ce qui concerne la forme et le processus d'élaboration. En effet, s'agissant d'une révision, il n'a pas été nécessaire de repasser par un travail préalable aussi important que lors du premier SCoT, notamment lors de l'épate de prospection qui l'avait caractérisée. Il s'agit là de repartir sur les bases de l'ancien, en conservant les fondamentaux, pour modifier/actualiser certains points et ajouter si besoin de nouvelles prescriptions pour s'adapter aux modifications du contexte territorial et juridique.

Cette idée de pouvoir modifier le document, l'enrichir dans le cadre d'une révision ultérieure afin de toujours rester au plus près de la réalité du territoire est une nouveauté de ce nouveau SCoT. Les élus ont souhaité s'inscrire dans une démarche de « révision permanente » qui permettrait aux générations futures d'élus d'approfondir et compléter le projet en continue. L'objectif est de maintenir la pertinence à long terme du document et de ses orientations face à des éléments de contexte très variables comme une crise financière et ses conséquences sociales et économiques, l'évolution des modes de vie (développement du e-commerce) ou des modifications de législation (exemple des lois Grenelle). C'est dans cette optique que la révision du SCoT a été décidée par les élus avant les élections municipales afin de terminer le document avant mars 2014 et offrir ainsi aux nouvelles équipes un projet construit qu'elles pourraient immédiatement s'approprier, dans l'intérêt du territoire.

Pour répondre à ces objectifs et enjeux, les élus et le syndicat mixte se sont appuyés sur la même méthode de travail, suivie lors de l'élaboration du premier SCoT tout en tentant d'y apporter des améliorations. Cette méthode basée sur la concertation a déjà fait ses preuves en ce qui concerne sa capacité à réunir et faire interagir un grand nombre d'acteurs, qu'ils soient décisionnaires ou non, dans le processus de planification stratégique. Ainsi, à l'instar des démarches de 2004, plusieurs groupes de travail et ateliers ont été mis en place, dans le cadre de la concertation entre élus du territoire, mais aussi pour associer les personnes publiques et privés.

Un des points importants de ce processus de révision est donc la très large concertation entre tous les élus du territoire, y compris les conseillers municipaux des communes. Ils ont été conviés à plusieurs séminaires, réunissant à chaque fois entre 150 et 170 élus, pour des séances de travail collectives organisées autour d'interventions d'experts. L'atout de ces rencontres est d'avoir séparé les thèmes importants, chaque séminaire portant sur un sujet bien défini et regroupant des élus spécialisés ainsi qu'un expert en la matière. Par exemple l'un d'entre eux portant sur l'organisation du territoire, voyait se réunir des élus en charge du développement économique et un expert en économie et urbanisme.

Ces séminaires ont ensuite laissé la place à des ateliers en nombre plus restreint dans le but de cibler plus finement les enjeux, recueillir les avis des élus, leurs propositions, et développer par la même occasion le projet dans sa dimension globale. Ces ateliers suivaient des méthodes très participatives, les élus se prenaient au jeu de petits exercices comme débattre autour de la délimitation du cœur de métropole ou cibler les pôles du territoire directement sur une carte.

Le second point important mis en valeur par les élus et le syndicat mixte est le travail avec les personnes publiques associées, au travers de réunions régulières aux différentes étapes du projet (Diagnostic, PADD et DOO). En effet les personnes publiques ont pu prendre part à l'élaboration du document grâce à la mise en place de trois réunions intervenant aux étapes clés de la révision. Le secteur privé s'est vu représenté au cours de ces étapes en tant qu'experts invités aux diverses réunions et séminaires, et peu, voire pas du tout en tant que représentant du monde entrepreneurial.

Le processus de révision du SCoT a donc été très fidèle aux principes de concertation et démarches mises en place à l'occasion du premier document. La révision a cependant pu expérimenter de nouveaux moyens d'expressions innovants en terme de communication à travers les séminaires. Ces derniers ont été très fructueux et permis une très large concertation entre élus, obtenant ainsi un degré de dialogue exemplaire en matière de planification stratégique. De même, la population civile ainsi que les acteurs du secteur économique ont pu, d'une manière ou d'une autre, participer et suivre l'élaboration de la révision de ce SCoT à chacune de ses étapes. Cependant le résultat est à relativiser, dans la mesure où, à

l'exception des séminaires, l'intégration des personnes publiques et du secteur privé ne présentent pas de véritable innovation en terme de concertation par rapport à un processus standard (cf Partie 1).

3°) Concurrence territoriale et solidarité intercommunale

Comme toute autre agglomération française qui se lance dans la recherche d'un projet commun à grande échelle, Rennes a dû faire face à certains problèmes d'articulations entre les territoires qui la compose, propre à l'articulation intercommunale. En effet, la planification à grande échelle implique la présence de nombreux acteurs ce qui rend le dialogue et le processus décisionnel plus long et compliqué à mettre en oeuvre. Cette notion est appelée *gouvernance territoriale*.

Le modèle de gouvernance rennais s'est développé petit à petit, en parallèle de son histoire intercommunale et au fil des évolutions législatives qui ont structuré le paysage juridique des structures institutionnelles impliquées dans la planification stratégique.

Dans la continuité des initiatives de développement de l'échelon intercommunal lancées dans les années 1970, les élus rennais se sont heurtés à certains problèmes liés à la coopération entre les territoires. Le plus courant d'entre eux est la concurrence territoriale, qui divise les territoires selon certaines problématiques. Une des principales questions responsables des effets de concurrence est le développement économique. En effet, à échelle communale les territoires sont en compétition lorsqu'il s'agit de la localisation d'une entreprise ou d'une zone économique et se disputent son implantation. Ces effets de concurrence étaient possibles car les communes, qui fixaient librement la fiscalité foncière à destination des entreprises sur leur territoire, utilisaient la taxe professionnelle comme levier pour se rendre plus attractive que leurs voisins. Ce phénomène n'est plus possible aujourd'hui car le gouvernement français a fait adopter en 1999 la Taxe Professionnelle Unique (TPU) qui oblige les communes à s'entendre sur le taux de fiscalité de leur territoire et empêche ainsi les effets de disparités et de concurrence vis à vis des entreprises. Cet épisode marque un tournant dans l'histoire de la coopération rennaise puisque avec sept ans d'avance et sans obligation légale, les élus du district adoptent la TPU et l'appliquent à tout le territoire. Rennes est donc une des premières agglomérations françaises à se débarrasser d'un des facteurs principaux de la concurrence territoriale et témoigne ainsi de son esprit d'initiative et de sa volonté de promouvoir la solidarité intercommunale.

Un autre problème pouvant se poser lorsque l'on travaille à grande échelle est l'éloignement géographique important entre différents territoires issus pourtant du même espace de planification, en l'occurrence celui du SCoT. Sont concernés par cette problématique les territoires situés en bordures de périmètre, loin du pôle central et possédant des préoccupations différentes des communes plus proches de Rennes Métropole. Ces différences de contraintes et d'objectifs, si elles ne sont pas prises en compte dans le SCoT, peuvent entraîner des distorsions et de la concurrence entre les territoires. Par exemple, le SCoT de 2007 présentait des objectifs chiffrés en terme de densité pour Rennes Métropole mais pas

pour les autres communes du périmètre. Or certaines d'entre elles pouvaient avoir des profils similaires mais des objectifs de densité différents. Certaines orientations du SCoT ne s'avéraient donc pas adaptées à toutes les communes, posant ainsi des incompréhensions et des difficultés en terme d'accueil de population.

Ayant constaté ce problème, le syndicat mixte du Pays de Rennes a réagi lors de la révision du SCoT en 2012, et travaille désormais sur l'identification des spécificités de chaque commune, non pas en lien avec un périmètre administratif d'EPCI mais plus en lien avec les caractéristiques de chaque commune.

En ce qui concerne les articulations entre différentes échelles et structures institutionnelles, notamment lors de l'élaboration du SCoT, il apparaît que le Pays, et plus particulièrement son syndicat mixte, sont au centre des échanges entre les acteurs de la planification. Maître d'ouvrage du SCoT, le syndicat mixte se compose d'un bureau syndical, d'un comité syndical ainsi que des cinq EPCI composant le Pays. Le premier, composé de 14 élus, se réunit souvent lors du processus d'élaboration afin de dialoguer, d'échanger et de construire le projet. Le second, composé de 100 élus délégués, représente l'instance décisionnelle du syndicat mixte et se réunit aux étapes clés de la révision. Enfin, les EPCI, qui sont les interlocuteurs privilégiés du bureau syndical, sont sollicités tout au long du processus pour contribuer aux travaux du SCoT. Les EPCI prennent ensuite le relais pour transmettre aux communes et les intégrer à la réflexion. D'autres acteurs interviennent durant la révision, comme l'AUDIAR, en tant que maître d'oeuvre du SCoT, chargé d'organiser les séminaires, réaliser les diagnostics et rédiger les documents. Des bureaux d'études extérieurs ont également été missionnés pour apporter leur expertise dans divers domaines comme le commerce, l'énergie, l'environnement ou en tant qu'aide juridique.

Les récents résultats et documents de planification produits par l'agglomération rennaise au cours des dernières années suggèrent un modèle de gouvernance et un développement bien organisé, qui, malgré le fort renouvellement des élus, continue d'avancer selon les principes d'intercommunalité initiés dès les années 1950 et maintenir ainsi une cohérence des décisions sur le long terme.

C. Une évolution en faveur du développement durable

1°) Lois Grenelle, nouveaux enjeux et conséquences sur le SCoT

Le SCoT est un document de planification stratégique, il s'inscrit donc dans le temps, selon certaines contraintes relatives à sa durabilité. De plus, ses orientations ne sont pertinentes que lorsqu'elles s'accordent avec la législation effective, qui est justement très variable au fil des années. Un SCoT se « périmé » donc rapidement et a besoin d'être actualisé fréquemment, d'où l'utilisation d'indicateurs après qu'il ait été approuvé et, plus radicalement une révision totale ou partielle du document.

C'est dans ce contexte, et suite à l'arrivée des Lois Grenelle qu'est survenue la nécessité de réviser le document, pour l'adapter à ces nouvelles exigences législatives et le rendre compatible avec leurs dispositions.

Les lois Grenelle de l'environnement sont des manoeuvres mises en place par le gouvernement pour promouvoir une nouvelle politique en faveur de l'environnement et du développement durable. La première loi, dite Grenelle I, date d'août 2009 tandis que la seconde, Grenelle II, a été promulguée en juillet 2010. Il s'agit de lois portant la volonté concrète du gouvernement d'agir pour l'environnement. Il est important de les prendre en compte car elles concernent l'urbanisme et la planification et qu'à ce titre elles ont une influence sur le SCoT. En effet les lois Grenelle, et notamment la deuxième, prévoient des modifications tant sur le fond que sur la forme, qu'il a fallu appréhender avant d'élaborer ou réviser le document.

Quelles sont les conséquences directes applicables au SCoT ?

Ces lois ont pour but d'offrir un nouvel élan au SCoT en reformant son rôle et la précision de ses orientations, le tout dans une logique de développement durable plus avancée que précédemment. De nouveaux enjeux font également leur apparition dans les problématiques à traiter du document, tels que les questions de performance énergétique, préservation de la biodiversité, et limitation de l'espace et des émissions de gaz à effet de serre.

De manière plus concrète, les nouveaux objectifs à suivre dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT compatible grenelle sont les suivants :

- Lutte contre les gaz à effet de serre
- Création de logements
- Réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers

- Amélioration des performances énergétiques et environnementales
- Aménagement numérique des territoires
- Renforcement de la qualité urbaine
- Transports et stationnement
- Développement touristique et culturel
- Continuités écologiques
- Implantations commerciales

Du point de vue de la forme, les différents documents composant le SCoT sont eux aussi concernés. Ainsi le rapport de présentation voit ses responsabilités élargies, devenant un document de diagnostic territorial indispensable qui renforce son rôle d'état des lieux de la situation initiale. Il sera également à la base de l'expression de la volonté du SCoT, en déterminant des enjeux localisés et promouvant une démarche prospective pour affirmer ses futures orientations. Le PADD, document permettant d'exprimer les enjeux et objectifs des politiques publiques, voit s'étendre le champ de ses compétences à l'aménagement numérique, aux implantations commerciales, au développement touristique et culturel, aux équipements structurants et à la préservation ou la restauration des continuités écologiques. Le DOO, anciennement Document d'Orientation et d'Objectifs avant la loi Grenelle II, a été modifié plus en profondeur afin de mieux détailler ses prescriptions. Il comprendra notamment des objectifs chiffrés relativement à certains enjeux comme la consommation d'espace, la performance énergétique et environnementale des constructions et la réhabilitation/construction de logements. Enfin, la dernière conséquence marquante des lois Grenelle sur le SCoT concerne le Préfet et ses pouvoirs. En effet le pouvoir de ce dernier quant à la détermination du périmètre du SCoT a été renforcé, à l'instar de la gestion des délais et de son contrôle de légalité du document. Il peut par exemple désapprouver un SCoT pour de nouveaux motifs tels que des résultats insatisfaisants en matière de consommation d'espace et de continuité écologique.

Ces lois ont donc créé une nouvelle génération de SCoT, pourvus de nouvelles règles, de nouveaux objectifs et d'un contenu en partie modifié, qui va s'imposer aux collectivités au moment de la création ou révision de leur futur document. On constate cependant que plusieurs de ces améliorations, comme le nouveau rôle de prospection du rapport de présentation par exemple, avait déjà été mis à l'essai par Rennes. De même pour la prise de position concrète en faveur des continuités écologiques (développement urbain qui s'articule autour de la ceinture verte) et de la délimitation et préservation des espaces agricoles et naturels du territoire.

Le syndicat mixte du Pays de Rennes avait donc anticipé certains enjeux du développement durable et pris les devants en ajoutant cette démarche au processus d'élaboration de son premier SCoT en 2004. Il apparaît ainsi que la question du développement durable est une priorité certaine pour Rennes qui se ressent bien avant son second SCoT en 2012, apportant ainsi un début de confirmation à l'une de nos hypothèses.

2°) Une révision qui conforte les enjeux du développement durable

Les parties précédentes de l'étude de cas rennais telles que l'origine de démarches intercommunales, l'analyse du premier SCoT et les conséquences des lois Grenelle sur la planification actuelle avaient pour but de fournir un point de comparaison permettant de répondre à la problématique. En conséquence et suivant la méthodologie préalablement établie, cette partie traitant du contenu du SCoT révisé allait pouvoir mettre en lumière les éléments nouveaux mis en place entre 2007 et 2015 permettant ainsi de vérifier ou non une hypothèse émise à l'ébauche de la réflexion.

Rappel de l'hypothèse en question :

« Le nouveau SCoT amplifie une prise de conscience et une volonté ancienne d'agir en faveur du développement territorial durable. ».

La dimension « passée » de cette hypothèse qui sous entend que la prise en compte de l'environnement et l'appui au développement durable du territoire étaient des enjeux importants pour Rennes préalablement au SCoT de 2015, a déjà été confirmée. L'étude de fond de ce nouveau document demeure donc nécessaire pour tester la particularité du territoire rennais de prendre des initiatives en matière de planification. Notamment à travers le SCoT révisé, afin de vérifier s'il conforte ou non la direction politique prise en matière de développement durable, comme le dit l'hypothèse.

Afin de faire ressortir les nouveautés et point importants du plus récent nous nous appuierons sur la comparaison entre deux même documents, l'un datant de 2007 et l'autre datant de 2015. Le document en question sera le DOO, car il regroupe les moyens d'application concrets et prescriptifs des enjeux issus du PADD (qui est un document plus théorique) et semble donc plus à même de témoigner du contenu général du SCoT.

La comparaison se fera sur le base du plan de chacun des documents, comprenant trois grands axes chacun et respectivement dix et treize thèmes. Seront surlignés en orange les thèmes que l'on retrouve dans les deux documents, afin de déterminer quelles orientations ont été reconduites dans le cadre de la révision et celles qui ne l'ont pas été. Cette méthode permettra également de mettre en évidence une première série d'enjeux nouveaux constituant ce nouveau SCoT, et seront complétés par les éléments issus de l'entretien avec C. Tandille et les lectures des autres documents de littérature grise (rapport de présentation, PADD et DOO).

2007 —> Ville archipel, un atout à mettre en valeur

La trame verte et bleue, préservation socle territorial et grands équilibres du territoire

Thème 1 : La sauvegarde du capital environnemental

Thème 2 : La préservation des espaces et des paysages agronaturels par la maîtrise des extensions urbaines

Thèmes 3 : Grand paysage, routes et entrées de villes

Thèmes 4 : La préservation des ressources et la prévention des risques

La dynamique de la ville archipel, organisation de la ville des proximités

Thèmes 5 : L'optimisation des déplacements en lien à l'urbanisation

Thème 6 : L'organisation de l'offre de proximité pour tous (logements, services, équipements...)

Thèmes 7 : L'offre partagée de loisirs verts, touristique et patrimonial

Le développement et l'attractivité du Pays de Rennes

Thèmes 8 : Le développement des activités économiques

Thèmes 9 : Le développement des grands équipements et projets d'infrastructures

Thèmes 10 : Les sites stratégiques d'aménagements : une volonté partenariale de préserver durablement la qualité d'aménagement de sites portant l'image d'un Pays d'excellence

Un pays « ville archipel » : une organisation pertinente du territoire

Thème 1 : L'organisation de l'armature urbaine

Thème 2 : L'organisation commerciale du territoire

Thème 3 : Les sites stratégiques d'aménagement : une volonté partenariale de préserver durablement la qualité d'aménagement de sites portant l'image d'un Pays d'excellence

Thème 4 : Les principes paysagers de la ville archipel

Thème 5 : La préservation des espaces agronaturels

Thème 6 : Biodiversité et capital environnemental

Un développement assumé, soutenable et sobre

Thème 7 : Limiter la consommation des espaces agronaturels

Thème 8 : L'optimisation des déplacements

Thème 9 : Vers un territoire « bas carbone »

Thème 10 : La préservation des ressources et la prévention des risques

Un Pays attractif et dynamique avec une capitale régionale, moteurs pour la région Bretagne

Thème 11 : L'organisation de l'offre en logements

Thème 12 : Le développement des activités économiques

Thème 13 : Le développement des équipements et grands projets d'infrastructures

Six thèmes viennent d'être identifiés comme étant présents dans les deux documents. Trois d'entre eux représentent des enjeux types (développement économique, équipements et déplacements), que l'on retrouve dans chaque agglomération française et qu'il n'est pas surprenant de voir réapparaître dans le document révisé. Les trois autres thèmes récurrents concernent des problématiques environnementales et d'urbanisme durable. Le fait que ces orientations soient reconduites à l'identique démontre la volonté des élus et du syndicat mixte de poursuivre dans la direction lancée il y a plus de dix ans, laissant supposer des résultats satisfaisants en la matière.

A propos de ces thèmes récurrents, le rapport de présentation précise par exemple que deux nouveaux sites stratégiques d'aménagement ont été ajoutés dans le cadre du thème trois, ce qui correspond à l'actualisation d'une démarche déjà mise en place dans le premier SCoT. Idem pour le thème dix relatif à la préservation des ressources naturelles, qui apporte simplement des précisions sur l'accès aux ressources minérales. Il s'agit donc pour plusieurs des thèmes du SCoT révisé d'une actualisation visant à compléter un document déjà impliqué par les problématiques environnementales, dont celles prescrites par les lois Grenelle. Plusieurs exemples de terminologies présentes dans le rapport de présentation vont d'ailleurs dans ce sens : « volontarisme plus marqué en terme d'économie de l'espace », « précisions apportées sur le lien projet/milieus naturels d'intérêt écologique (MNIE) », « simplification des modalités de calcul de densité ».

En effet, on remarque peu de thèmes entièrement nouveaux et inexistantes dans le précédent document. Les deux seules exceptions seraient l'enjeu présentant l'organisation du territoire selon une armature urbaine (en opposition avec l'approche de couronne du SCoT de 2007), et l'enjeu concernant la consommation énergétique du territoire.

Ces deux évolutions majeures ont été confirmées par C. Tandille, qui précise que la problématique de transition énergétique n'existait pas formellement dans le SCoT de 2007. Or, il y a désormais tout un chapitre dans le DOO portant sur cette thématique, avec des objectifs définis qui renvoient aux EPCI ayant la compétence adéquate pour mettre en oeuvre les orientations. Il s'agit là du seul élément qu'il a été nécessaire d'ajouter dans le cadre de la grenellisation des SCoT, dans la mesure où les autres prescriptions étaient déjà prises en compte par celui de 2007. Outre la thématique énergétique, grande nouveauté de ce document donc, l'enjeu aura été une mise à jour des orientations. Ces mises à jour ont été réalisées en actualisant les données du territoire suivant une analyse très fine, allant jusqu'à l'échelle communale. Ces nouvelles études réalisées dans le cadre de la connaissance du patrimoine naturel ont été particulièrement utiles pour moderniser l'identification de la trame verte et bleue ainsi que des MNIE, déjà présents et protégés en 2007.

L'analyse du contenu du SCoT de 2015 fait donc apparaître que sa révision a été le moyen de confirmer des enjeux et objectifs déjà présents dans celui de 2007, notamment en ce qui concerne les problématiques environnementales et développement durable. Ce document a permis au territoire de s'adapter aux nouvelles contraintes imposées par les lois Grenelle de l'environnement, en rattrapant son retard sur le volet énergie et confortant les mesures déjà prescrites dans les autres domaines. Un enjeu important de ce nouveau SCoT aura été la mise en place d'outils de diagnostic du territoire plus pointus, permettant une analyse plus locale qui bénéficiera aux orientations fixées par le document.

3°) Vers une planification inter-SCoT ?

Dans la continuité des mesures prises dans le cadre de la révision et concernant la nécessité d'engager une approche plus locale du territoire, le Pays de Rennes s'est vu confronté à certains problèmes impliquant les périmètres d'actions. En effet, il apparaît que les délimitations administratives des EPCI peuvent représenter une limite ou des incohérences, dans la mesure où certains territoires en bordures de périmètre possèdent plus de caractéristiques communes avec les territoires de l'EPCI voisin.

Ainsi, afin d'identifier les spécificités de chaque commune et poursuivre une planification pertinente à l'échelle de ces territoires, Le Pays de Rennes et les élus ont conclu qu'il était parfois nécessaire d'adapter la démarche et d'évoluer vers une approche de la planification à l'échelle inter-SCoT. Travailler en collaboration avec d'autres territoires porteurs de SCoT présente plusieurs intérêts comme le partage d'informations et la comparaison des orientations mises en place chez le voisin.

Cette idée en est encore au stade embryonnaire si l'on considère le paysage français, sachant que seules quelques grandes agglomérations comme Lyon, Toulouse et Bordeaux ont entamé des processus de planification à échelle inter-SCoT.

En ce qui concerne le territoire de Rennes, ce genre de démarche n'en est qu'au stade de la structuration. La planification inter-SCoT s'intègre à l'échelle départementale et concerne donc les sept SCoT présents sur ce territoire, incluant celui du Pays de Rennes. C'est l'agence d'urbanisme AUDIAR qui est en charge de la question dans le cas rennais. Elle organise ateliers et rencontres entre élus des territoires des différents SCoT afin d'essayer de développer une culture commune et tendre ainsi vers des coopérations plus fortes et lutter contre ces problèmes de franges. Les échanges entre les territoires et leurs SCoT s'effectuent entre élus et syndicats mixtes. Il s'agit généralement d'élus « porteurs », c'est à dire les présidents et vice président en charge du suivi du SCoT. Un comité de pilotage a été mis en place pour organiser des ateliers de rencontres et de travail dont l'objectif est d'identifier les thématiques sur lesquelles les différents territoires souhaitent travailler ensemble. Plusieurs sujets de débats ont ainsi été déterminés et un atelier s'est tenu en mars 2016 pour échanger autour des problématiques des zones d'activités et du foncier. Cependant, comme ce n'est pour l'instant que le début du mécanisme, il s'agit plus de rencontres sur la base d'un partage de connaissance que d'échanges concrets sur les stratégies de territoires. Ces démarches nécessitent d'être renforcées politiquement sur la durée avant de pouvoir en tirer des enseignements pratiques.

Conclusion générale

Au terme de ce rapport et de la recherche dont il a fait l'objet, plusieurs résultats apparaissent. Ils permettent notamment de conclure quant au bien fondé des hypothèses, apportant ainsi des éléments de réponse à la question (problématique) qui a dirigé notre cheminement.

Dans un premier temps, il est possible d'affirmer désormais que la volonté politique d'agir en faveur du développement durable est bel et bien un enjeu présent dans le nouveau SCoT révisé datant de 2015 mais également dans le premier exemplaire qui remonte à 2007. Par ailleurs l'étude comparative des deux SCoT ainsi que l'analyse du contenu des Lois Grenelle sur les documents de planification a permis de montrer que les orientations et divers éléments relatifs à l'environnement et au développement durable du territoire sont issus de celui de 2007. En effet il a été possible de constater que le SCoT révisé constitue principalement une actualisation des principes mis en place dès le premier, confortant ainsi cette prise de conscience et la volonté ancienne d'agir en faveur du développement durable du territoire. La première hypothèse se voit donc confirmée.

Dans un second temps, les différentes recherches liées à l'élaboration du SCoT et les démarches de concertation entre les différents acteurs de la planification ont permis de mettre en évidence plusieurs éléments d'originalité propres au territoire Rennais. En effet le caractère collaboratif est un objectif clairement poursuivi dans le processus de planification à échelle intercommunale et se retrouve dans les étapes de réalisation du SCoT. Le Pays et le syndicat mixte en charge de la réalisation du document se sont assurés que chaque EPCI, communes et élus concernés (comprenant également les conseillers municipaux) soient intégrés de manière concrète aux débats afin de véritablement participer au développement de leur territoire. A l'aide d'une longue phase de prospection et d'échanges entre les parties, originalité rennaise mise en place à travers plusieurs séminaires et ateliers de travail, élus et société civile ont ainsi pu suivre et se joindre régulièrement à l'évolution du document. Tous ces éléments peuvent témoigner du modèle particulier de communication du territoire rennais en matière de planification stratégique spatialisée, qui correspond à l'approche collaborative (décrite dans la Partie 2 du rapport) et justifie ainsi la seconde hypothèse. Il est cependant nécessaire de préciser que l'analyse de forme des deux SCoT a révélé peu voire pas de nouveauté quant à l'élaboration du document entre 2015 et 2007.

Ainsi, il est possible de conclure quant à la problématique qui a motivé cette recherche, en affirmant que le nouveau SCoT de Rennes se démarque peu de son prédécesseur, préférant au contraire confirmer et amplifier des enjeux clairement identifiés et affirmés dans le premier document de 2007. Les principaux éléments mis à jour et reconduits d'un SCoT à l'autre constituent aussi bien des éléments de fond, comme la volonté de promouvoir un développement durable du territoire, que des éléments de forme, comme l'aspiration de réaliser un document mobilisant le plus largement possible les acteurs et parties prenantes de la planification.

En ce qui concerne la méthode suivie tout au long de ce rapport, il apparaît que l'association de la recherche bibliographique, de l'étude des documents de planification et la réalisation d'entretien a été suffisante pour répondre de manière satisfaisante à la question posée. Il aurait cependant été possible d'aboutir à des résultats plus précis en rencontrant d'avantage de personnes concernées par les problématiques évoquées dans ce rapport, notamment les acteurs de la réalisation du SCoT, et en assistant aux séminaires et ateliers mis en place durant l'élaboration du document afin d'observer directement le processus de débats et de dialogue. Ce scénario a malheureusement été impossible en raison d'un décalage entre la chronologie d'élaboration du SCoT révisé et la réalisation de ce travail de recherche.

Comme évoqué précédemment, le territoire rennais se lance dans un important projet de démarches de planification à grande échelle en coopération avec les territoires voisins porteurs de SCoT. Cet objectif d'aboutir à terme à la possibilité de pouvoir développer l'espace à l'échelle interSCoT est une problématique relativement récente qui concerne quelques agglomérations en France, dont Rennes, comme abordé à la fin de ce rapport. Alors que ces territoires n'en sont qu'aux prémices de la planification interSCoT, il serait intéressant de réfléchir plus longuement sur la question et développer le sujet dans le cadre d'un futur PFE.

Références

Bibliographie

ALBRECHTS L. (2004) *Strategic (spatial) planning reexamined*

DEMAZIERE C. (2012) *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*

DEMAZIERE C. (2015) *Les enjeux de la planification spatialisée en Angleterre et en France : regards croisés*

DOUAY N. (2013) *La planification urbaine en France : théorie, normes juridiques, et défis pour la pratique*

GEPPERT A. (2008) *Vers l'émergence d'une planification stratégique spatialisée*

GUY C. & GIVORD L. (2004) *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*

LOINGER G. et SPOHR C. (2005) *Prospectives et planification territoriales : état des lieux et propositions*

MOSCARELLI F. (2013) *Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et développement durable en France*

MOTTE A. (2008) *Repenser la planification territoriale en prenant appui sur les pratiques innovantes en Europe*

TEYSSIEUX L. (2013) *Schéma de cohérence territorial : procédure et processus*

SCoT Rennes 2004-2007 & SCoT Rennes 2012-2015

Webographie

<http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://noris.revues.org/2615>

Audiar

Pays de Rennes

Metropole de Rennes

<http://www.proscot.fr/pf/IncidencesGrenelleSCOT-2010.pdf>

Annexe

Compte rendu de l'entretien avec la Chef de Projet SCoT au Pays de Rennes : Claire Tandille

Réalisé le 1er avril 2016

Quelle est la différence de périmètre entre le premier et le second SCoT ?

Le périmètre a évolué entre fin 2007 (date d'approbation du 1er SCoT) et début 2012 (date de début de révision), voyant se greffer 12 communes supplémentaires au territoire concerné par le SCoT. Certaines communes faisant partie d'un autre SCoT ont rejoint celui du Pays de Rennes. Rappelons que le premier SCoT ne comprenait que 64 des 67 communes composant le Pays de Rennes. Le SCoT révisé concerne donc 76 communes en 2015.

Parlez moi un peu de la révision, le pourquoi et le comment.

Il s'agit d'une révision car il y a eu des évolutions fondamentales qui ne rentraient pas dans le cadre d'une modification, mais l'élaboration du nouveau document a pris appui sur le précédent, ses valeurs fondamentales et le travail déjà accompli. La révision ne part pas d'une feuille blanche mais sur les bases du premier SCoT.

Les principaux sujets d'évolutions sont la mise en place d'une armature urbaine, en opposition avec l'approche du premier SCoT qui traitait plutôt d'une approche par couronnes avec trois territoires bien identifiés (le coeur de métropole, la couronne d'agglomération et la couronne métropolitaine) possédant une déclinaison différenciée de certaines orientations en fonction de ces couronnes. En 2012 lorsque le SCoT a été mis en révision, l'objectif a été de mettre en place une armature urbaine, c'est à dire une différenciation des droits et des devoirs des communes en fonction de leur situation dans cette structure. Plusieurs polarités ont ainsi été identifiées, dont le coeur de métropole, les pôles d'appui au coeur de métropole (communes assez proches du centre mais ne pouvant pas développer leurs propres dynamiques notamment en terme de commerce mais avec un objectif d'accueil de population important), les pôles structurants de bassin de vie (avec un rôle de structuration au niveau du bassin de vie), des pôles d'appuis aux bassins de vie et enfin les pôles de proximités. Il s'agit là d'une des évolutions majeures entre 2007 et 2015.

Une autre nouveauté concerne la problématique de transition énergétique, qui n'existait pas formellement dans le SCoT de 2007. Il y a désormais tout un chapitre dans le DOO portant sur cette thématique, avec des objectifs définis qui renvoient aux EPCI ayant la compétence adéquate pour mettre en oeuvre les orientations.

Le principe d'organisation spatiale en ville archipel, avec alternance ville campagne, a été conforté. Il n'y a pas eu de remise en cause des grands principes fondamentaux du SCoT, comme par exemple la prise en compte de la trame verte et bleue.

La dernière évolution importante concerne le commerce, avec notamment la mise en place d'un DAC (Document d'Aménagement Commercial) qui n'existait pas en 2007 puisque ce n'était pas prévu par le code de l'urbanisme.

Quels ont été les impacts des lois Grenelle sur cette révision ?

Alors concernant les lois Grenelle, il s'avère que le SCoT de 2007 était déjà en avance sur un certain nombre de thématiques comme la prise en compte de l'environnement. Il y a eu une approche très fine à l'échelle du territoire du Pays de Rennes sur la trame verte et bleue, avec des études qui sont réalisées pour la connaissance du patrimoine naturel pouvant notamment servir le niveau communal. Cette connaissance est actualisée régulièrement afin d'alimenter le diagnostic et les orientations. En effet les grands milieux naturels d'intérêts écologiques ainsi que la trame verte et bleue sont strictement protégés et identifiés sur une carte. Tout ceci ayant déjà été pris en compte dès 2007, l'enjeu de 2012 relatif aux prescriptions des lois Grenelle a été l'enjeu de reconquête, également présent dans le SCoT de 2007 mais manquant un peu de visibilité. La principale nouveauté issue de ces lois est la thématique liée à l'énergétique.

La problématique d'économie d'espace était aussi prise en compte dès le premier document, avec notamment des objectifs de densité chiffrés mais concernant uniquement le territoire du coeur de métropole et de la couronne d'agglomération. Le nouveau SCoT va plus loin et prévoit des objectifs chiffrés pour les autres communes composant le Pays de Rennes.

On vient de constater que le SCoT de 2004 traitait de problématiques en avance sur son temps, le nouveau SCoT comprend-t-il lui aussi des éléments qui feront de lui un document innovant à l'avenir ?

Je pense que sur le volet commerce c'est un SCoT qui est assez ambitieux, avec toute une série de dispositions qui encadre le développement commercial, privilégiant notamment le

développement dans les centralités. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux sites mais de moderniser ceux déjà existants, qui sont d'ailleurs très finement délimités dans le document. L'objectif est de permettre aux pôles structurants de bassin de vie de s'ordonner sur le plan commercial pour que justement ils puissent offrir aux habitants un niveau de services et d'équipements correct et suffisant.

En ce qui concerne le volet énergie, nous en sommes à la première étape de prise en compte de ces enjeux avec des orientations à caractère plutôt incitatives. C'est un sujet qui sera sûrement approfondi dans les années à venir.

Par rapport à l'environnement, nous continuons de mettre à jour la connaissance du territoire. Il s'agit quand même d'un investissement financier important et je ne suis pas sûre que beaucoup de territoire de SCoT poursuivent de telles études sur la connaissance des milieux naturels comme nous le faisons. En général les approches et diagnostics dans les SCoT sont à grande échelle, assez globaux, tandis que nous faisons l'effort d'analyser plus finement et régulièrement ces choses là. Je pense qu'il s'agit là d'une particularité du Pays de Rennes. Idem pour le suivi de la consommation d'espace, avec l'agence d'urbanisme qui a mis en place un suivi à partir de photos aériennes qui rentre par exemple dans le cadre de la rétrospective prescrite par les lois Grenelle pour constater les espaces consommés ces dix dernières années. Il s'agit d'un outil intéressant pour suivre la consommation d'espace, savoir combien d'hectares ont été consommés et connaître la vocation d'utilisation des espaces. Ces photos aériennes sont renouvelées régulièrement afin d'avoir un suivi fin et régulier de la consommation d'espace.

Que prévoit le document quant aux problématiques d'interaction entre enjeux économiques et enjeux environnementaux ? Un bon exemple de croisement de ces enjeux est la zone du Bourdonnais.

Par rapport au volet économique, il n'y a pas eu de nouvelles démarches ou études réalisées lors de la révision. Il y a cependant eu quelques adaptations concernant certaines zones économiques prévues au SCoT, soit en terme de vocation, soit en terme de surface. Comme le périmètre a été élargi quelques nouvelles zones ont été inscrites mais il n'y pas eu de nouveau travail de prospective, seulement un ajustement par rapport à 2007.

Par rapport au lien avec l'environnement, dans un SCoT on doit croiser les différents enjeux et on donne aux communes et aux EPCI la connaissance précise des milieux d'intérêt écologique. C'est après dans la mise en oeuvre opérationnelle qu'il faut arriver à croiser ces différents enjeux.

La zone du Bourdonnais est un eco-park qui a vocation d'accueillir des éco-activités. Elle a fait l'objet d'une certification et a fait l'objet d'une démarche spécifique.

Avez-vous conscience de votre statut d'agglomération exemple en matière de planification durable du territoire ?

Sur la partie connaissance de la trame verte et bleue, à l'échelle d'un SCoT, on voit qu'on est régulièrement sollicité pour expliquer la démarche. Sur tout ce qui est mise en oeuvre opérationnelle ça relève plutôt des EPCI et de leur propre démarche. Le Pays a aussi accompagné des démarches de développement durable dans les opérations d'urbanisme avec des méthodes de travail dans le cadre d'ateliers avec des thématiques croisées pour arriver à une charte développement durable. Je pense cependant qu'il y a plein d'autres territoires dont le SCoT prend en compte ces dimensions, avec d'autres outils et d'autres dispositifs.

Confirmeriez vous l'hypothèse selon laquelle ce dernier SCoT marque une prise de conscience et une volonté concrète d'agir en faveur du développement territorial durable ?

Alors oui certes mais cette prise de conscience est bien antérieure à ce nouveau SCoT et déjà bien visible dans le premier et ses orientations. Cette prise en compte de l'environnement se fait d'ailleurs d'autant mieux à cette échelle là (celle du SCoT) car les continuités naturelles dépassent les échelles des communes et EPCI. C'est quelque chose dont les élus ont pris conscience très vite, au moment de l'engagement des travaux du premier SCoT au début des années 2000. Très rapidement ce socle territorial est apparu comme un bien commun à prendre en compte et préserver pour la qualité de vie. Le niveau d'ambition des élus sur cette trame verte et bleue a fait consensus assez rapidement lors de l'élaboration du SCoT en 2003/2004.

Au sujet de la forme désormais, j'ai remarqué que le secteur privé n'avait été consulté qu'en tant qu'expert en 2004. Qu'en est-t-il pour le SCoT de 2012, ont-ils été plus intégrés au processus d'élaboration ?

Au moment de l'élaboration du SCoT il y a eu une démarche où les acteurs du territoire ont été associés aux travaux assez largement et à plusieurs occasions lors de groupes de travail et d'ateliers, en tant qu'experts mais aussi dans une démarche prospective où on leur demandait des positionnements par rapport à des enjeux. je pense

que le travail qui a été fait lors de l'élaboration du SCoT par rapport aux acteurs de la société civile et aux acteurs du développement économique a été assez important. Il y a eu aussi une tradition de travail sur le commerce avec des chartes de développement commercial qui ont été mises en place très tôt. Il y a donc une habitude de travail et de partenariat avec les entreprises et représentants du commerce qui alimentent ensuite les réflexions des élus et l'identification des enjeux. C'est quelque chose qui a été prolongé lorsque le SCoT a été mis en révision, il avait été précédé d'une réflexion sur le volet commerce. Il y eu des études qui ont été engagées avant la mise en révision du SCoT, pour mettre à jour les connaissances sur le commerce, avec notamment une analyse de l'offre et de la demande, et des auditions des acteurs des grandes enseignes commerciales et des acteurs du commerce local. Il y a eu ce temps d'échange avec les acteurs commerciaux qui a été fait dans le cadre de la révision. Dans le cadre d'une procédure de révision d'un SCoT, on associe des personnes publiques dont font partie des chambres consulaires comme la CCI et la chambre d'agriculture. C'est aussi dans ce cadre là que l'on travaille avec des acteurs économiques, ils participent à des réunions, ils peuvent réagir sur des documents, c'est l'objet de cette concertation des personnes publiques associées.

S'agit-il là d'une originalité rennaise ou bien d'autres agglomérations suivent les mêmes démarches ?

Dans le cadre de la révision du SCoT, ce que les élus ont souhaité mettre en avant est le travail avec les personnes publiques associées, au travers de réunions régulières aux différentes étapes (Diagnostic, PADD et DOO). Les élus ont également souhaité travailler avec tous les élus du territoire dont les conseillers municipaux des communes. Il y a donc eu un travail sous forme de séminaire qui a été mis en place dès octobre 2012, avec quatre séminaires réalisés qui ont connu de fortes participations (entre 150 et 170 élus à chaque fois). C'était des temps de travail vraiment sous forme d'atelier avec des groupes d'une dizaine d'élus permettant ainsi des temps d'échanges. C'est plutôt ça la particularité de la révision, d'avoir mis en place ces séminaires de travail qui ont été vraiment très fructueux et ont fait l'objet de synthèses qui sont en ligne sur le site du Pays de Rennes. C'est donc ça la partie un peu innovante de la révision en terme de concertation et c'est un choix que les élus ont fait de s'adresser aux élus du territoire et on sait que c'est quand même compliqué de mobiliser les habitants. Il y a bien sûr eu des temps de concertation avec les habitants, des réunions publiques, une exposition qui a été mise en place dans toutes les EPCI avec la possibilité donc de

prendre connaissance et de s'exprimer. On a toujours eu cependant une participation qui reste assez limitée. Il y a donc eu une mobilisation importante de concertation à ce niveau là.

Y-a-t-il des originalités dans le rapport de présentation, le PADD et le DOO de 2015 à l'image de la phase de prospection du rapport de présentation de 2007 ?

Ce qui est original, nouveau et très fructueux c'est l'organisation de ces séminaires de travail, avec des méthodes très participatives où l'on demandait par exemple aux élus de positionner sur une carte les pôles du territoire avec des gommettes, de délimiter le coeur de métropole de leur point de vue, etc. Participation active des élus avec des outils très différenciés et facilitant leur expression. Sinon, il n'y a pas eu de démarche de prospection supplémentaire, mis à part dans les études commerce menées dans le cadre de la révision du SCoT où le bureau d'étude a travaillé aussi sur une analyse de la demande et aussi une démarche prospective sur le commerce. Il y a eu beaucoup d'évolution sur le plan des pratiques et des offres commerciales, avec l'explosion des drives et du e-commerce. Il y a eu un temps de réflexion prospective sur la question des impacts de ces évolutions et sur les dispositions à mettre en place pour y répondre. Il a donc fallu prendre cela en compte tout en respectant les objectifs des élus qui étaient de préserver les centralités. Il y a donc eu une étape prospective à ce niveau là, mais comme on est dans une étape de révision et non d'élaboration, c'est vrai que ce travail de réflexion prospective global n'a pas été refait. La révision a été menée dans un temps assez court pour une révision (2,5 ans). Il n'y a donc pas eu d'étude prospective de même nature que celle réalisée lors de l'élaboration en 2004. Il y a eu aussi pour préparer cette révision un temps sur la démographie, les perspectives de développement du territoire donc toutes les réflexions que l'agence d'urbanisme peut mener en terme de prospective ont bien sûr alimentées la réflexion des élus. L'agence d'urbanisme est « le maître d'oeuvre du SCoT », elle est sur des observatoires, sur des réflexions prospectives, qui sont des éléments à intégrer au travail des élus.

Du point de vue de la gouvernance, que pourriez vous me dire à propos des articulations entre les différentes institutions et échelles territoriales ?

Nous, au niveau du SCoT, nos interlocuteurs privilégiés sont les EPCI et la méthode de travail globale peut prendre des formes différentes mais ce qui s'est passé c'est qu'il y a un travail au niveau du bureau syndical très soutenu. C'est une instance qui regroupe

une vingtaine d'élus qui se réunissent très régulièrement (au moins tous les mois) et durant la période de révision. Il y a ensuite un relais qui est pris par les EPCI pour contribuer aux travaux du SCoT et travailler avec les communes. Les EPCI ont organisé dans le cadre de la révision des réunions dans chacune des communes et nous au niveau du syndicat mixte on mettait à disposition des supports et des outils pour permettre ces échanges à l'échelle des communes. Il y a eu un aller-retour assez permanent entre les communes, les EPCI et le SCoT, avec des contributions des EPCI qui venait alimenter la réflexion du comité syndical.

Diriez vous que les communes périurbaines sont véritablement favorables aux démarches d'intercommunalité ? J'ai constaté que vous avez rencontré des exemples de réticences par le passé, de la part de certaines communes qui avaient peur de perdre leur indépendance au profit de la ville centre.

Ce sont toujours des questions qui peuvent se poser, même parmi les élus il peut y avoir des divergences. Il y a du débat, des points d'échanges et du consensus à construire, mais globalement le SCoT est quand même un document de référence qui est bien intégré aujourd'hui par les différents territoires. Ce qui est toujours compliqué c'est lors des changements des équipes municipales, il y a un fort renouvellement. Par exemple en 2014, 60% des élus du comité syndical ont changé. Cela veut dire qu'il faut toujours poursuivre ce travail d'échange, de concertation, de pédagogie, de présentation et d'explication auprès des nouveaux élus pour qu'ils puissent s'approprier ces outils. C'est sûr que quand une équipe municipale a complètement changé et que les élus n'ont pas d'expérience préalable cela peut poser problème. Il leur faut un temps d'adaptation. Par exemple la révision du SCoT a été arrêtée avant les élections municipales. C'est un choix que les élus ont fait pour respecter les délais fixés à l'époque pour la grenelisation des SCoT. L'objectif était aussi de livrer aux prochaines équipes un projet déjà construit pour qu'elles puissent se l'approprier et éventuellement y apporter des adaptations. Au moment où les équipes municipales ont changé, on a organisé en octobre un temps pour présenter le projet arrêté aux nouvelles équipes et sous une forme très participative. Les EPCI ont également assuré le relais au niveau municipal. Il y a bien une habitude de travail collectif qui s'est installée autour du SCoT mais il faut constamment la renouveler en échangeant entre les différents niveaux (communal, intercommunal et syndicat mixte).

Je crois savoir que Rennes a instauré la taxe professionnelle unique avant que cela ne devienne une obligation nationale, auriez vous d'autres exemples comme celui-ci qui témoignent de votre volonté de freiner les concurrences territoriales qui font obstacle au bon développement des démarches intercommunales ?

Il est vrai que dans le cadre de l'élaboration d'un document de planification intercommunale, le passage à la taxe professionnelle unique a permis de grandement simplifier les démarches et d'éviter les phénomènes de concurrences territoriales.

En ce qui concerne un autre exemple de ce type là, je dirai que cela concerne la problématique liée aux territoires situés aux extrémités du périmètre du SCoT. En effet, si l'on met en place des orientations précises dans le SCoT, des problèmes peuvent se poser pour les territoires en franges qui n'ont pas forcément les mêmes préoccupations que ceux plus proches de Rennes. Ces différences de contraintes et d'objectifs entre le pôle central et les bordures peuvent entraîner des distorsions et de la concurrence entre les territoires au sein du périmètre du SCoT. Par exemple, lors du SCoT de 2007 il y avait des objectifs de densité pour Rennes métropole mais il n'y en avait pas de chiffrés pour les autres communes. Or, certaines communes hors Rennes métropole avaient un profil similaire mais des objectifs de densité différents. Cela générerait donc des incompréhensions et des difficultés en terme d'accueil de population. C'est pour cela que, dans le cadre de la révision de 2012, on travaille désormais sur l'identification des spécificités de chaque commune, non pas en lien avec un périmètre administratif d'EPCI mais plus en lien avec les caractéristiques de chaque commune. Il y a un intérêt de travailler à une échelle inter-SCoT pour essayer de partager les informations et comparer les orientations mises en place dans les différents SCoT. Il s'agit d'une démarche qui est en cours de structuration sur notre territoire. L'agence d'urbanisme et la DDTM animent une démarche inter-SCoT à l'échelle du département, avec des temps d'atelier, des rencontres avec les élus pour construire une culture commune et essayer de tendre vers des coopérations plus fortes entre les SCoT pour éviter ces problèmes de franges et ces effets de concurrence entre les territoires.

Au niveau chronologique, il y a eu plusieurs tentatives de mises en places de démarches inter-SCoT. Les premières étaient portées par l'État mais n'ont pas fonctionné car trop descendantes et non croisées avec les projets politiques des territoires. Dans notre cas la démarche part au contraire des territoires et essaient de mettre en commun une connaissance, une communication et des échanges. C'est quelque chose qui se met en place actuellement, nous ne pouvons donc pas encore en tirer des enseignements ou des conclusions particulières. Il faut donc que cela continue dans ce sens, que ça soit renforcé et porté politiquement pour porter ses

fruits. Il ne s'agit pas cependant d'une exclusivité de notre territoire puisque d'autres comme Lyon ont engagé une démarche inter-SCoT depuis longtemps. C'est quelque chose de très intéressant, qui fonctionne très bien mais qui a mis du temps à se construire. Nous ne sommes que dans la phase de construction.

En ce qui concerne les dialogues entre les différents territoires porteurs de SCoT, comment cela se passe-t-il ? Les échanges se font-ils de Pays à Pays ?

Ce sont les syndicats mixtes et leurs élus qui se réunissent. Ce sont les élus porteurs en général, comme les présidents et vice président en charge du suivi du SCoT. Cela dépend de l'organisation des territoires. Il y a un comité de pilotage qui a été mis en place avec les élus des différents SCoT et qui propose des thèmes de travail pour identifier les thématiques sur lesquels les différents territoires souhaitent travailler ensemble. Il y a un certain nombre de sujets qui ont été identifiés qui font l'objet d'atelier. Un premier atelier a été organisé fin mars 2016 sur le thème des zones d'activités et le foncier. C'était plutôt un temps de partage de connaissance sur des enjeux qu'un temps d'échange sur les stratégies des territoires mais on va y venir petit à petit. D'autres thèmes identifiés sont les indicateurs de suivi des SCoT et l'urbanisme commercial. Un atelier sera programmé la dessus. Idem pour les questions de mobilités alternatives à la voiture individuelle car ce sont des enjeux importants pour tous les territoires de SCoT. Il y a également des questionnements sur les centralités et formes urbaines. C'est dans ce cadre là que les choses vont peu à peu se mettre en place.

Avec combien d'autres syndicats mixtes êtes-vous en contact pour le moment ?

Pour l'instant nous sommes en relation avec 7 SCoT en Ile-et-Vilaine, incluant celui de Rennes. L'échelle de discussion inter-SCoT est donc celle du département.

Pour terminer, avez-vous conscience à Rennes de votre statut d'exemple ou de territoire original, concernant les démarches de communication et concertation relative à la planification ?

Pas vraiment. A part les séminaires qui sont un travail spécifique, je ne suis pas sûre que l'on soit particulièrement exemplaire sur le plan de la concertation. Je pense que d'autres territoires font des choses très intéressantes aussi.

CITERES
UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement*



35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
DEMAZIERE Christophe

DAGUERRE Mathieu
Projet de Fin d'Etudes
DAE5
2015-2016

Le SCOT de Rennes : processus d'élaboration et résultats au regard des débats sur la planification stratégique

Résumé :

Pour le territoire rennais, l'année 2015 marque la fin de la révision de son SCoT, entamé trois ans plus tôt, et destinée à renouveler le premier exemplaire qui datait de 2007. Dans le cadre de cette révision récente, ce rapport de recherche se présente avec l'objectif de déterminer quels sont les caractéristiques propres à ce document révisé, qui le différencient donc de son prédécesseur tant sur le fond que sur la forme et prenant en compte les débats récents en matière de planification territoriale.

Afin d'atteindre cet objectif, la réflexion s'appuie dans un premier temps sur une approche générale et théorique de la planification stratégique spatialisée, puis s'attarde sur le cas particulier de l'agglomération rennaise et de son SCoT. Dans la seconde partie plusieurs éléments sont analysés, comme le passé de Rennes en matière de planification et d'intercommunalité, le SCoT de 2007 et 2015 ainsi que les nouvelles obligations juridiques récemment mises en place à l'occasion des lois Grenelle de l'environnement.

Les thèmes principaux qui motivent cette étude sont donc les problématiques de planification liées à l'environnement et au développement durable du territoire ainsi que les démarches de communication qui rentrent en compte dans le processus d'élaboration d'un document comme le SCoT. S'inscrivant dans géographiquement autour l'agglomération rennaise, l'enjeu est de comprendre comment et dans quelle mesure ce territoire prend en compte ces deux objets.

Mots clés : Schéma de Cohérence Territorial, Planification, Rennes, Lois Grenelle