

# RENNES 2040

## Quatre scénarios pour la métropole de demain

TEXTE > GUY BAUELLE

**Résumé >** *Que sera Rennes dans 20 ou 30 ans ? Afin de le savoir, Guy Baudelle explore ici les quatre scénarios que vient d'imaginer la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire) pour les métropoles françaises à l'ère mondiale. Hyperpolisation ? Régionalisation ? Postpolisation ? Dépolisation ? Lequel de ces néologismes est-il susceptible de s'appliquer à Rennes ? Quels enseignements stratégiques en tirer pour la capitale bretonne ? Voici donc le deuxième volet à notre série prospective « Rennes 2040 », inaugurée dans *Place Publique* n° 14 par un texte d'Yves Morvan.*

GUY BAUELLE est professeur d'aménagement de l'espace à l'université de Rennes 2. Il collabore au programme « Territoires durables 2030 » de la Mission prospective du ministère de l'Écologie. Il est membre du comité de rédaction de *Place Publique*.

*Quomodo praesciantur futura* (Saint Augustin)  
De quelle manière veulent-ils prédire l'avenir.  
Cité par Antonio Tabucchi, *Nocturne indien* (1984)

La Datar<sup>1</sup> diffuse actuellement les résultats de son programme de prospective « Territoires 2040 ». La dernière livraison de sa revue présente ses scénarios pour les différents « systèmes spatiaux » du territoire national<sup>2</sup>. Le patron de la Datar y rappelle que la prospective vise « l'exploration des devenirs » en dessinant – expression fameuse – le « champ de possibles », en imaginant en l'occurrence « ce que pourraient être les futurs des espaces français »<sup>3</sup>.

La Datar ne se pose plus comme dans les années 1960 en figure tutélaire. Ses scénarios « ne mettent pas en scène un « dire de l'État » sur le futur des territoires » qui précéderait « une planification étatique ». Au contraire, ces plans d'avenir sont censés ouvrir « un espace de débat pour les acteurs territoriaux », la réflexion prospective se voulant « complémentaire à celle réalisée sur et par les territoires ». Alors chiche, jouons le jeu ! Voyons ce que ces scénarios nous disent de ce qui pourrait advenir de la métropole rennaise dans la mondialisation en nous concentrant sur *les métro-*

1. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

2. « Des systèmes spatiaux en prospective », *Territoires 2040* (Revue d'études et de prospective), n° 4, 2<sup>e</sup> semestre 2011, DATAR, La Documentation française, 185 pp. (<http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique41&revue=1>).

3. Emmanuel Berthier, « Introduction », pp7-8 (<http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article140>).

*poles françaises dans l'économie-monde*, premier système spatial identifié<sup>4</sup>.

Précision préalable: la prospective n'est pas là pour dire l'avenir, elle vise seulement à anticiper les évolutions possibles pour mieux s'y préparer. Ne pas confondre avec la prédiction, qui à l'instar de la météorologie dit ce qui nous attend demain et la tendance pour la suite. La prospective ne prétend pas dire ce qui va se passer, mais seulement ce qui pourrait se produire de manière à agir quand il est encore temps. Elle nous apprend du même coup que rien n'est écrit d'avance: nulle fatalité ne préside à une quelconque destinée. Au contraire, l'avenir est entre nos mains, à condition d'élaborer des stratégies appropriées pour tenter d'infléchir les tendances les plus négatives et, mieux encore, pour aller vers l'idéal souhaité. Se projeter dans le futur, regarder au loin (*prospicere*), c'est donc éclairer l'action publique en repérant les défis qui nous attendent afin de forger un avenir désirable.

La Datar voit dans la mondialisation une tendance lourde et dans les métropoles des « connecteurs » assurant « les liaisons entre la France et la mondialisation ». Ses quatre scénarios sont dénommés par un néologisme composé du suffixe *polisation* faisant référence à la polarisation exercée par la métropolisation: *hyperpolisation*, *régionopolisation*, *postpolisation* et *dépolisation*. Chacun est illustré par une carte en reprenant les mots-clés.

## I - L'HYPERPOLISATION OU LA MÉTROPOLE EXACÉRBEÉ : RENNES SUR LES RANGS ?

La métropolisation, croissance sélective des métropoles, donne naissance à un réseau « hyperpolisé » caractérisé par la compétition et la coopération entre membres de ce cercle restreint. La Datar voit deux variantes. La variante *hiérarchisée* (bien illustrée par la carte) voit se stabiliser la hiérarchie entre les pôles, soit au seul profit de la mégapole parisienne, soit de manière plus partagée entre les différentes métropoles. La variante *archipelisée* voit les espaces métropolisés construire leurs propres systèmes d'alliances à toutes échelles, y compris à l'international<sup>5</sup>. La concentration métropolitaine s'accompagne de l'affirmation des métropoles comme acteurs politiques majeurs développant une stratégie de *branding*<sup>6</sup> pour ac-



Ce scénario a pour moteurs principaux l'exacerbation de la concurrence mondiale, le rôle croissant des « fonctions créatives » (recherche, enseignement supérieur, culture) et de leurs applications pour le développement économique et la raréfaction de l'argent public qui conduit à ne financer que l'accessibilité des plus grands pôles.

Simultanément, on cherche à mieux maîtriser les surcoûts engendrés par cette polarisation en stoppant l'étalement urbain par densification et même « recentration » par démembrement de secteurs d'habitat périphérique, de manière à assurer une mobilité « post-automobile ». Les enjeux de ce scénario sont d'éviter le décrochage entre les hyperpôles et les autres territoires, d'organiser les pouvoirs locaux métropolitains, d'assurer l'acceptabilité sociale de la densité et de concilier les politiques d'image et de *brain drain* avec le maintien des équilibres sociaux.

On notera que Rennes figure parmi ces hyperpôles, ce qui n'était pas acquis d'avance, vue la référence à l'échelle mondiale. Elle dispose pour cela de la « créativité » nécessaire grâce à ses fonctions technopolitaines et univer-

4. Michel Lussault, « L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation », pp. 11-38 (<http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique45&revue=1>).

5. Par référence aux travaux de Pierre Veltz: *Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel*, PUF, 2005, 288 p. (1<sup>re</sup> éd., PUF, 1996).

6. Le *branding* vise par marketing territorial à faire de la ville comme une marque dont on assure la promotion à usage interne et externe.

Se projeter dans le futur, c'est éclairer l'action publique.

Des métropoles vouées à assurer « les liaisons entre la France et la mondialisation » ?

sitaires et à ses festivals réputés. Sachant qu'une hiérarchie urbaine évolue peu en trente ans, Rennes devrait donc rester une métropole de faible dimension, si bien que la polarisation y engendrera moins d'effets négatifs qu'ailleurs. La perspective d'une densification accompagnée de mobilités apaisées et d'une moindre ségrégation socio-spatiale y apparaît ainsi plus réaliste que dans ses rivales de plus grande taille où la maîtrise foncière est moins avancée et plus coûteuse et la gouvernance moins commode. Enfin, l'héritage d'une intercommunalité aussi précoce qu'intégrée devrait assurer un *branding* efficace.

### Un poids insuffisant

Mais, inversement, Rennes pourrait souffrir de son poids modeste : à l'ère de la mondialisation, une petite métropole, même agréable à vivre, aura-t-elle les moyens de séduire les *créatifs*, notamment étrangers ? Son développement n'exige-t-il pas une coopération active avec Nantes, la carte suggérant que dans ce scénario les deux métropoles de l'Ouest ne sauraient continuer à exister l'une sans l'autre ? L'aéroport international de Notre-Dame-des-Landes ne paraît-il pas à cet égard indispensable compte tenu du rôle très structurant attribué aux grandes infrastructures pour l'efficacité des hyperpoles ?

Par ailleurs, le rang et la masse (d'emplois, d'activités, de qualifications...) de Rennes seront-ils suffisants pour assurer les économies d'agglomération attirant les entreprises ? Quel sera par ailleurs l'effet sur le reste du département et de la région de leadership « hyperpolitain » sur le plan économique, socio-culturel, politique et symbolique ?

Enfin, localement, la ceinture verte et l'organisation en archipel éclaté de faible densité ne sont-elles pas des handicaps pour une stratégie d'arrêt de l'étalement urbain et de promotion de mobilités non motorisées ? Le projet Viasilva esquisse peut-être à cet égard un scénario vertueux conjuguant créativité, densité, mixité, naturalité et mobilité douce, cette écocité pouvant être mise au service d'un *branding* efficace.

Ce scénario de l'hyperpolarisation apparaît comme tendanciel, au point qu'on s'étonne d'en voir les auteurs présenter l'attractivité des espaces innovants comme « un fait relativement inédit en France ». Le rôle dévolu aux « classes créatives » cède pour sa part à un effet de mode sachant que le concept a été critiqué et que l'impact de ce groupe social sur le développement des villes européennes

reste à démontrer. La catégorie des « cadres des fonctions métropolitaines » dont l'expansion est étroitement corrélée à la croissance des villes eût peut-être mieux convenu<sup>7</sup>.

Ce scénario exagère aussi l'effet de masse – il ne suffit pas d'être gros pour grossir, ce que présuppose pourtant le concept de métropolisation. En même temps, il ne prend pas suffisamment en compte les différences d'échelle : les ordres de grandeur de l'hyperpolarisation dans des métropoles comme Rennes ou Montpellier sont sans commune mesure avec ceux observés dans une mégapole comme Paris en termes de polarisation, de transit de masse, de lutte contre l'étalement urbain, de contrôle du marché foncier ou de gouvernance.

Sur ce point, le scénario n'interroge pas assez ses deux variantes : l'hyperpolarisation profiterait-elle d'abord aux plus gros pôles urbains ? Aux plus innovants ? Aux plus vertueux en termes de développement durable et de gouvernance ? Aux plus attractifs pour les créatifs (et donc sans doute à ceux offrant le plus d'aménités résidentielles) ? Il s'agit là d'interrogations de taille, si l'on peut dire, pour des métropoles de second rang à l'aune de la mondialisation. Ces questions ne sont qu'effleurées par ce scénario. En somme, la question du seuil d'admission dans le club fermé des métropoles participant au réseau hyperpolarisé n'est pas abordée alors qu'elle est déterminante pour Rennes<sup>8</sup>.

## II - UNE MÉGARÉGION « ATLANTIQUE RÉNONANTAISE » : PLAUSIBLE

Deuxième scénario de la Datar, celui de la régiopolisation. C'est-à-dire, la constitution de mégarégions polarisées de dimension européenne – les *régiopoles* – dotées d'instances fortes de gouvernement. Leur périmètre intègre les espaces de faible densité « anciennement dits ruraux ». L'instance départementale disparaît. Grâce à leur autonomie fiscale, ces *régiopoles* disposent des capacités budgé-

Rennes pourrait souffrir de son poids modeste à l'ère de la mondialisation.

Le scénario des « *régiopoles* » dotées d'une autonomie fiscale.

7. Cf. Cyrille Van Puymbroeck, « Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *Insee Première*, n° 1278, février 2010.

8. Cet enjeu est davantage abordé dans d'autres scénarios : cf. Gilles Pinson, « Les systèmes métropolitains intégrés – processus et scénarios », *Territoires 2040*, n° 4, 2<sup>e</sup> semestre 2011, pp. 39-66 et Nadine Cattan, Jean-Baptiste Frétygn, « Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux – processus et scénarios », *idem*, pp. 67-84.

taires pour intervenir dans des domaines clés (transport, santé, recherche, enseignement supérieur, économie, gestion durable) en lien avec les stratégies de Régions aux pouvoirs renforcés par l'affaiblissement d'un État en crise et l'affirmation d'une Europe fédérale des régions. La concurrence internationale conserve tout leur rôle aux pôles urbains comme « connecteurs des aires urbaines aux réalités mondiales » et aux espaces d'enseignement supérieur et de recherche comme « embrayeurs de mondialité ».

L'assouplissement des normes urbanistiques permet à des « communautés de voisinage » de porter les opérations résidentielles. L'automobile ne reste notable que dans le périurbain lointain tandis qu'espaces agricoles et forestiers sont intégrés à des politiques territoriales « environnementalisées » grâce à une supervision de l'utilisation des sols à l'échelle régiopolitaine.

Ce scénario pose la question délicate des éventuels redécoupages régionaux et de la mise en cohérence des stratégies de ces différents régiopoles pour les infrastructures d'envergure suprarégionale. Il prévoit un débat intermétropolitain *via* l'instauration d'un parlement des métropoles et parie sur l'effet d'entraînement de réseaux urbains métropolisés.



Rennes paraît bien en phase avec ce scénario grâce à de réels atouts : la forte identité bretonne, l'affirmation

ancienne d'un pouvoir régional, l'adhésion à l'Europe des régions, la localisation de l'agglomération au cœur de son régiopole, son leadership régional incontestable dès lors qu'elle s'associe à Nantes<sup>9</sup>, l'émergence d'un axe Rennes-Nantes-Saint-Malo, un rapport de taille moins déséquilibré qu'ailleurs avec les villes moyennes, l'importance de la recherche et de l'enseignement supérieur et la tradition de coopération intercommunale. Autant de facteurs plaçant en faveur du caractère réaliste d'un tel scénario dans le cas de Rennes.

### Mais un bi-pôle fragile

En même temps, on voit bien que le régiopole Atlantique rénonantais est le moins transfrontalier et l'un des moins internationalisés : c'est un système fragile fondé comme Nancy-Metz sur un bipôle plus exigeant en termes de gouvernance et un des pôles les moins affirmés à tel point que le texte énumérant les capitales oublie de le citer ! La contestation de cette capitale bicéphale peut aussi bien venir des autres pôles régionaux (Brest, Lorient) d'autant que ne sauraient s'atténuer le déséquilibre et la rivalité entre un Nord-ouest armoricain vieilli et bénéficiant de moindres retombées et un Sud-est associant le doublet métropolitain Rennes-Nantes et une riviera. Les auteurs du scénario envisagent du reste une telle régiopolisation dite lacunaire juxtaposant « des territoires à haute performance économique » et des « espaces interstitiels trop loin des capitales régionales, ou sans apport de valeur ajoutée ». En somme, ce scénario appelle pour Rennes une exigeante gouvernance interterritoriale pour espérer faire fructifier des atouts dont ne disposent pas les mégarégions artificielles dépourvues d'identité.

De notre point de vue, ce scénario combine la figure de la *city region* du géographe américain Alan Scott, vaste région métropolitaine bénéficiant des effets d'entraînement de sa capitale, et celle du *réseau de villes*, système de coopération entre agglomérations promu au début des années 1990 par la Dayar mais conçu ici sur un mode moins égalitaire en assumant un leadership métropolitain.

Les tendances à l'œuvre dans le monde et en Europe en termes de métropolisation, de régionalisation et de Systèmes régionaux d'innovation rendent plausibles un tel scénario. En revanche, les chances d'aboutissement – même

9. Cf. « Nantes-Rennes : le grand rapprochement ? », *Place Publique*, n° 1, 2009.

Une capitale bicéphale  
mais à la gouvernance  
difficile.

à l'horizon 2040 – de bouleversements institutionnels aussi lourds que le redécoupage régional, le partage des prérogatives entre métropole et Région, l'éventuelle tutelle d'un niveau de collectivité sur les autres, la fin du département, l'affirmation d'une Europe fédérale au profit des régions ou le retrait du niveau étatique ne sont guère analysées.

### III - LA POSTPOLISATION, SCÉNARIO FATAL À RENNES

Dans ce troisième scénario, l'urbanisation et la mondialisation auront infusé l'intégralité du territoire national sous la forme d'une périurbanisation généralisée. Téléprestations et télétransmission des données facilitent auto-organisation, approvisionnement direct par circuits courts et repli sur la sphère domestique, assurant le succès d'un modèle néo-pavillonnaire certes plus écologique mais hostile à la densification et facteur de ségrégation par recherche de l'entre-soi et d'aggravation de la dégradation des grands ensembles. La recherche d'aménités favorise l'économie résidentielle et la rente touristique au détriment du système productif au point que ne persiste qu'une dizaine d'îlots d'innovation encore connectés aux réseaux mondiaux. Dans un dispositif déléguant aux individus et aux communautés locales la responsabilité environnementale, ne prévalent que deux niveaux de gestion – la région et les intercommunalités – alors que se développent des gouvernances en réseaux à géométrie variable.



Le plus frappant et sans doute le plus inattendu pour Rennes dans ce scénario, c'est qu'il lui paraît fatal : la capitale bretonne disparaît curieusement de la liste des derniers pôles conservant leur place dans l'économie de la connaissance (cf. carte). Montpellier garderait la sienne alors qu'elle comptait en 2006 moins de cadres des fonctions métropolitaines que Rennes et beaucoup moins que Nice<sup>10</sup>. Faute de disposer du cheminement conduisant à une telle situation, on ignore par quel mécanisme l'agglomération rennaise s'effacerait ainsi : par repli local identitaire volontaire, mais alors avec quelle base économique de substitution ? Aucune, ce qui expliquerait son ravalement au niveau hiérarchique de villes aujourd'hui deux fois moins peuplées qu'elle ? Par perte de compétitivité faute de disposer de la masse critique requise ? Ou pour des raisons politiques, l'excellence étant décrétée au profit d'un nombre limité de pôles de recherche selon un souci d'efficacité et de rentabilisation de l'investissement ?

#### Notre métropole est « out »

Cette élimination de Rennes par la Datar révèle sans doute la piètre image des performances de notre métropole dont nous avons pourtant montré qu'elle était l'une des trois plus inventives du territoire français<sup>11</sup>. Les scénaristes semblent avoir globalement privilégié les plus gros pôles tout en ayant une appréciation erronée. D'ailleurs, ils omettent également Nice-Sophia-Antipolis et cela bien que leur scénario fasse la part belle à l'attractivité résidentielle et à l'héliotropisme. À moins que Rennes (et Nice) ne se soient converties au tourisme, conçu comme plus rentable et moins risqué que la course aux brevets ? On ne le saura pas.

Il ne faut toutefois pas exagérer la portée – sinon symbolique – de l'exclusion de la technopole rennaise de la carte des métropoles innovantes ni s'en offusquer outre mesure. De telles cartes n'ont pas de valeur autre que figurative voire métaphorique, elles indiquent une possible trajectoire, elles donnent à voir la logique d'ensemble du scénario d'une façon qui se veut expressive. Il ne faudrait pas en conclure que la Datar a fait une croix sur le pôle

Vers une périurbanisation généralisée ?

Cette élimination de Rennes par la Datar révèle sans doute la piètre image des performances de notre métropole.

10. 27 000 CFM à Rennes et 38 000 à Nice contre 23 000 à Montpellier (source INSEE)

11. Guy Baudelle, « L'Ille-et-Vilaine, terre d'inventeurs », *Place Publique Rennes*, novembre-décembre 2011, n° 14, pp. 119-122.

d'innovation rennais, mais on aurait également tort de prendre à la légère une telle omission, qu'elle soit délibérée ou non, en ignorant que le maintien de la compétitivité territoriale par l'innovation dessine une géographie certes stable, mais exigeant de constants efforts de créativité requérant des investissements à la hauteur des besoins.

## IV - MORT À LA GRANDE VILLE OU LA TENTATION NÉORURALE

Ce scénario pourra sembler fort proche mais il a été conservé par la Datar car si le précédent est considéré comme plutôt tendanciel, celui-ci est vu comme un scénario de rupture dans la mesure où il aboutit à une situation en contradiction avec le postulat d'une poursuite de la métropolisation. Ici en effet la polarisation cède la place à une organisation spatiale de faible densité très peu hiérarchisée au point que la centralité cesse d'être le référentiel dominant. Il s'agit d'un scénario récurrent d'éparpillement et d'éclatement rendus possibles par les télécommunications, la numérisation et la dématérialisation des relations économiques (télétravail).

D'autres phénomènes expliquent ce bouleversement : les surcoûts des grandes agglomérations conduisant à une fuite hors des zones denses, l'apparition de nouvelles *greentechs* d'autosuffisance domestique pour l'énergie et l'eau, la diffusion d'idéologies comme l'écologie et l'individualisme libertaire encourageant des modèles de développement alternatifs fondés sur la dédensification et le rejet des formes de gouvernement classiques au profit de régulations « infralocales » et de réseaux sociaux internet autonomes n'excluant pas l'insertion dans des réseaux mondiaux.

### Circuits courts, décroissance, individualisme...

De nouveaux acteurs sociaux de proximité, hyper-individualistes mais aussi associatifs, coopératifs ou communautaires se chargent d'organiser les territoires. Les élus ont encouragé ces bifurcations reposant sur le *slow*, le néo-localisme et une moindre croissance, avant d'être dépassés par le succès de ces idéologies chez les groupes sociaux dominants et des classes moyennes à forte capacité électorale. On en arrive à une sortie radicale du mo-

dèle urbain fondée sur une décroissance et une recherche de durabilité environnementale basée sur un habitat se dispensant d'infrastructures collectives vues comme coûteuses. Espaces centraux et zones denses répulsives se vident, engendrant relégation sociale et friches.

Ce scénario reposant sur des circuits courts, une baisse de la mobilité et une organisation spatiale à faible intensité de financement public et de capital interroge particulièrement son organisation économique et politique et la prise en charge de l'intérêt général comme de l'équité spatiale.



Ce scénario pourra apparaître un brin utopique à l'horizon 2040. Cela étant, le terreau rennais, si l'on peut dire, est propice à une telle rupture : force de l'économie solidaire, dispersion de l'habitat en « villages » et bourgs, attachement parfois nostalgique aux communautés traditionnelles, importance des ressources agro-alimentaires, adaptabilité des milieux paysans, proximité géographique ville-campagne, faible ancrage sociologique d'une urbanisation tardive. Plus brutalement, le rejet d'une croissance urbaine trop rapide ou une catastrophe sanitaire et environnementale majeure provoquée par l'agriculture intensive pourraient conduire aux ruptures décrites par ce scénario.

Dans cette révolution économique, culturelle et po-

De nouveaux acteurs sociaux de proximité, hyper-individualistes mais aussi associatifs.

litique, l'individualisme serait toutefois modéré par la tradition de solidarité et d'intercommunalité et l'instauration d'une néoruralité écologique érigée en modèle économique et social. Le développement mondial des communications numériques supposé par ce scénario pourrait bien simultanément avoir fait de Rennes dont c'est la spécialité une des places les plus prospères du globe, conjuguant inventivité à forte technicité et hédonisme néo-rural. Le haut niveau d'éducation de la population et de formation de la main-d'œuvre favoriserait la diversification du système productif local sous forme d'un *cluster* composé de PME, TPE et auto-entreprises vouées aux technologies vertes faisant de l'Ille-et-Vilaine une sorte de Bade-Wurtemberg, région innovante et verte à tous les sens du terme, et de Rennes une Fribourg-en-Breisgau bretonne et française, de surcroît fière de sa ceinture verte bocagère et de ses villettes en archipel.

Rennes s'en sort plutôt bien dans ce scénario dont la probabilité est cependant faible à un horizon de trente ans. Le récit de la dépolisation a surtout une fonction d'alerte car on imagine mal que des institutions séculaires et une économie d'échange à grand rayon fondée sur les avantages comparatifs internationaux puissent s'effondrer. On conçoit difficilement aussi comment les villes qui, par définition, sont les lieux de la maximisation des interactions pourraient disparaître au profit d'une dispersion aussi poussée et d'une atomisation sociale non compensée par les échanges à distance. On en viendrait presque à se demander si un scénario aussi extrême n'a pas été gardé que pour mieux signifier la fonction incubatrice et sociale des métropoles (et les vertus politiques de la Cité). Façon aussi de nous dire aussi que la somme des aspirations individuelles ne fait pas le bonheur collectif.

Faire de l'Ille-et-Vilaine un  
Bade-Wurtemberg et de  
Rennes une Fribourg-en-  
Brisgau.