

Sous la direction de
Jacques CAILLOSSE

INTERCOMMUNALITÉS

Invariance et mutation du modèle communal français

*Actes du Colloque
organisé par l'IEP de Rennes
et le District Urbain
de l'Agglomération Rennaise
dans le cadre
des «Rencontres de l'IEP de Rennes»*

24 & 25 février 1994



PRESSES UNIVERSITAIRES DE RENNES

TITRE II
Inquiétudes persistantes

DOSSIER 3
Intercommunalité et finances locales

Après-midi sous la présidence de
Jean-Pierre SUEUR

DÉBAT

Le Président

Jean-Pierre SUEUR

Je remercie M. GIVORD pour cet exposé qui vient très bien compléter celui de M. PAYSANT parce qu'il nous fait entendre le point de vue d'un praticien tout en nous permettant de suivre les étapes de la construction à laquelle, à Rennes, on est parvenu.

Nous allons maintenant pouvoir ouvrir le débat.

Jacques LE BOHEC

Je suis chercheur en science politique au CRAP à Rennes. Je réagirai aux deux interventions qui viennent d'être faites pour mettre en évidence ce qui me semble faire défaut dans le propos des deux orateurs : le rôle qu'a pu jouer l'appartenance partisane des différents élus de chaque ensemble de communes dans la réussite plus ou moins grande de la coopération intercommunale. Cela peut se voir à deux niveaux. Au niveau strictement politicien : les rapports de force entre les partis sur un secteur relevant d'une coopération intercommunale. On le voit par exemple à Quimper, où Bernard POIGNAND a beaucoup de mal à dynamiser une coopération avec les communes environnantes pour des raisons de rivalités politiques. On peut observer des phénomènes d'anticipation des élus des communes périphériques qui viennent entraver la marche de l'intercommunalité.

Ainsi, à Lorient, comme le Maire de Plœmeur est devenu député, la rivalité est désormais telle entre Jean-Yves LE DRIAN et M. GODARD que l'intercommunalité sur le Pays de Lorient s'effectue de manière assez difficile. À Rennes, par contre, on peut évoquer sans doute la force dont a bénéficié le Président du District avec les communes de St Jacques de la Lande, de Chantepie, du Rheu, dont les maires étiquetés P.S., ont soutenu l'initiative d'Edmond HERVÉ pour une coopération intercommunale plus intense.

Deuxième aspect du lien entre appartenance politique et coopération intercommunale : c'est, je crois, l'intérêt que peut avoir le maire d'une grande ville à «clientéliser» le maximum de maires de petites communes rurales des envi-

rons, de manière à se constituer un ensemble de ressources politiques plus importantes. Sur l'Ille-et-Vilaine, on peut noter la rivalité entre la grande ville de Rennes et le conseil général présidé par M. Pierre MÉHAIGNERIE. Par exemple, sur le projet du VAL, on a vu le conseil général se désolidariser du District. Bref, en matière de coopération intercommunale, il peut y avoir des influences très importantes de l'appartenance politique, et il me semble que cela devait être mis en évidence.

André PAYSANT

Je peux répondre pour deux villes : Caen et Cherbourg que je connais bien. Dans ces deux villes, les clivages politiques n'ont pas du tout joué.

Je vais prendre des exemples très précis : le Maire de Caen est un sénateur qui appartient au parti républicain, le maire d'Hérouville est membre du parti socialiste. Parmi les communes qui se sont opposées à l'extension de la compétence économique aussi bien qu'à la taxe professionnelle communautaire, certaines villes sont dirigées par des élus socialistes mais d'autres le sont par des maires classés à droite. Je crois que les positions qui ont été prises n'étaient pas fondées sur l'appartenance politique. En ce qui concerne Cherbourg, le président de la communauté urbaine aussi bien que le maire de Cherbourg sont socialistes. La commune qui s'oppose le plus à la fusion est dirigée par un maire socialiste et parmi les maires qui sont favorables à la fusion, il y a un maire qui est classé à droite. Les clivages transcendent les appartenances politiques, c'est du moins ce qui m'est apparu.

Laurent GIVORD

Je crois qu'effectivement les clivages politiques peuvent jouer quand on veut créer une structure, notamment pour la création des communautés de communes.

Mais lorsqu'une structure est créée et qu'elle fonctionne, l'appartenance politique importe très peu. Ceux qui vivent dans des structures intercommunales ne me contrarieront pas : la plupart des décisions se prennent au consensus, à de très larges majorités. Une majorité des 2/3 c'est absolument courant. C'est exceptionnel qu'on n'ait pas des majorités des 3/4 et 80, 90 % pour la plupart des décisions, y compris les décisions importantes.

En ce qui concerne la taxe professionnelle communautaire (à l'époque il y avait 29 communes dans le District de Rennes) : 5 communes ou 4 1/2 ont voté contre puisqu'il y a une commune où les deux représentants n'ont pas pris la même position; parmi celles-ci il y avait des communes de gauche et de droite, et naturellement, dans les 24 ou 25 autres, il y avait également à la fois des communes de gauche et de droite. Les clivages politiques n'ont absolument pas joué. Sans doute y avait-il un certain clivage, c'est-à-dire que tous les opposants étaient des communes riches. Je ne sais pas si c'est le cas général, mais dans notre District, la ville-

centre n'est pas une ville riche. Elle a un potentiel fiscal qui est très sensiblement moindre que la moyenne du District. Malgré tout, la ville-centre n'est nullement avantagée par le passage en taxe professionnelle communautaire : au niveau purement financier, cela entraîne pour elle un manque à gagner au moins à court terme, peut-être pas à long terme.

Jean-Pierre SUEUR

Je crois qu'il est très difficile d'imputer les succès ou les échecs de l'intercommunalité à une formation politique ou une orientation politique quand on regarde l'ensemble des cas sur l'ensemble du territoire. Il est vrai que la loi du 6 février n'a pas bénéficié d'un consensus puisqu'elle a été adoptée en première lecture à une voix de majorité. Si bien que, quand je suis arrivé au Ministère, on m'a dit «Cher ami, tu ferais mieux de ne pas t'occuper de cette loi parce qu'elle est «plombée»». Elle a quand même été adoptée en deuxième lecture par deux voix de majorité. Ce qui est une progression non pas de 50 % comme je l'ai dit un jour, ce qui a montré mon incapacité mathématique, mais de 100 %. Ce qui était très particulier dans le vote de cette loi, c'est (mis à part les groupes communistes de l'Assemblée et du Sénat qui ont maintenu une position hostile par principe aux communautés de villes et communautés de communes), parmi ceux qui votaient contre, le nombre considérable des gens qui venaient me voir en demandant que l'on change tel ou tel passage, que l'on adopte tel ou tel amendement.

Tout se passait comme si chacun voulait que cette loi fût votée (d'ailleurs j'observe que depuis qu'il y a eu le changement politique que vous savez, aucun article de ce texte n'a été finalement remis en cause, mis à part ceux relatifs à la dotation de développement rural, mais c'est autre chose) Ce qui prouve qu'il y a un accord assez large sur son intérêt.

Restent les difficultés d'un certain nombre de villes-centres dont l'Association des Maires des grandes villes de France est en train de se faire l'écho : c'est qu'il y a des lieux où il est extrêmement difficile de faire adopter par une large majorité quelque chose qui fait que la majorité de cette majorité va payer plus. Donc, ce ne sont pas des paramètres strictement politiques qui expliquent les freins.

Huguette LEGROS

(Maire-adjoint de Cherbourg
et Présidente de l'Association «1995 Grand Cherbourg»)

Je peux tout à fait confirmer ce que vous venez de dire. Notre volonté de fusion transcende complètement les clivages politiques.

Cela tient plus, je crois à la psychologie des hommes. Cherbourg est une ville menée par un maire socialiste et nos plus grands opposants sont socialistes. Ce

qui signifie que ce n'est pas tant une question d'appartenance politique qu'une affaire d'hommes, de pouvoirs, c'est la question du pouvoir et de l'argent qui va avec.

Jean-Pierre SUEUR

L'argent qui va avec pour les collectivités ?

Huguette LEGROS

Si vous voulez, mais pas seulement. Je voudrais simplement apporter une précision à ce que disait M. PAYSANT. C'est vrai que l'État encourage l'intercommunalité dont la forme la plus achevée, la plus intégrée est évidemment la fusion. Que se passe-t-il pour Cherbourg qui souhaite fusionner ? Nous allons perdre la DGF de la communauté urbaine. Nous sommes allés voir, le Ministre HCEFFEL, lui dire : «Monsieur le Ministre, vous invitez à la fusion. Nous sommes d'accord. Pouvez-vous nous maintenir la DGF de la communauté urbaine ?» Etant entendu que l'État ne dépenserait pas un sou supplémentaire.

Monsieur HCEFFEL a répondu «nous verrons en 95» et vraisemblablement la réponse sera donnée en 96. C'est là que la raison politique intervient : il faut que la fusion intervienne, si elle peut intervenir, après les élections de 95. On se rend compte que l'intérêt collectif est soumis à des intérêts personnels et à des intérêts politiques. Parce que l'intérêt collectif veut le Grand Cherbourg, une ville de 100 000 habitants pour toutes les raisons évoquées depuis ce matin.

Mais l'intérêt d'une population et des citoyens est secondaire par rapport à l'intérêt politique. On le regrettera d'autant plus que cela ne coûterait pas un sou de plus à l'État. On ne demande pas d'argent. On demande simplement que la DGF soit maintenue. Alors la fusion se ferait, car ceux qui y sont hostiles se servent de cet argument, disant : «nous allons perdre 45 millions de francs». On peut très bien ne pas les perdre puisque l'État incite à l'intercommunalité. Qu'il aille jusqu'au bout de son raisonnement et nous aide à faire la fusion.

Jean-Pierre SUEUR

Rien n'empêche d'abord de proposer une modification législative. Il suffit d'un amendement. C'est assez facile à écrire. Mais je voudrais insister sur la raison pour laquelle on ne peut pas répondre aujourd'hui à votre problème. C'est que la loi du 6 février a été faite sur un a priori qu'il faut peut être revoir.

L'a priori c'est que les fusions de communes n'étaient pas très populaires, pas très faciles à mettre en œuvre et aboutissaient à beaucoup d'échecs. J'ai fait une étude, à partir des chiffres de la DGCL : il y a plus de divorces avec

les fusions de communes que dans la vie privée.

Tout simplement parce que la commune est ancrée dans le cœur des Français depuis longtemps. Peut être qu'alors l'idée de prendre le problème de l'intercommunalité «bille en tête» par la fusion, c'était casse-cou. À moins que ce que nous disent les élus et les habitants de Cherbourg et de l'agglomération, c'est qu'on se trompe, qu'on n'a pas été assez ambitieux et que les gens sont prêts à aller plus vite vers une logique de fusion. Si tel est le cas, il paraît quand même tout à fait légitime de maintenir le statu quo en terme de DGF, dès lors que la fusion serait la transformation d'une intercommunalité à fiscalité propre pré-existante.

M. BONNO

(Conseiller municipal de Pacé)

Je voudrais revenir sur le plan politique. La loi du 6 février est une bonne loi. J'avais eu l'occasion déjà de vous dire au Sénat lors du colloque des 10 ans de la décentralisation, avec une réserve quand même : il aurait fallu éviter de créer des structures que les citoyens ne comprennent pas et «s'appuyer sur les districts» comme le dit Marc CENSI, parce que ce sont des structures qui marchent bien.

Mais revenons aux deux interventions de MM. PAYSANT et GIVORD. En ce qui concerne M. PAYSANT, il n'est pas sensé, bien sûr, connaître l'historique du district de Rennes, et on le lui pardonne.

Effectivement, Henri FRÉVILLE a réussi à créer le district alors qu'il était prévu une communauté urbaine. Il l'a fait avec un sens politique très sûr puisqu'à l'époque il fallait attirer l'adhésion des communes rurales. C'est pourquoi la première clé de répartition des finances du district excluait le foncier non bâti : l'accord des communes rurales de Rennes a été ainsi acquis. Il faut donc lui rendre cet hommage. Ensuite, M. PHILIPPONNEAU, ancien 1er adjoint de M. HERVÉ, qui a été président du district de Rennes de 1977 à 1989, et président de l'AUDIAR, a, je crois, rendu un service extraordinaire à la fois en tant que président du district et également président de l'AUDIAR.

En ce qui concerne la DGF, j'ai senti, qu'effectivement la loi du 31 décembre 1993 avait déçu bon nombre de groupements à fiscalité propre. Mais je ferai remarquer qu'à l'époque où M. SUEUR était Ministre des collectivités locales, ses services pouvaient prévoir que le système fiscal qui permettait d'obtenir la DGF lorsqu'on passait en fiscalité propre devait se traduire, inévitablement, par une montée du nombre des groupements à fiscalité propre puisqu'il y avait la carotte fiscale, la carotte DGF. On ne peut donc pas accuser la loi du 31 décembre 1993 de diminuer la DGF lorsqu'en 1992 il était mathématiquement prévisible que le nombre des districts allait augmenter.

Troisième chose, la réforme territoriale : l'intercommunalité ne peut pas se faire sans réforme de la fiscalité. La décentralisation n'a pas encore complètement achevé son parcours puisque la réforme fiscale n'est pas faite. La réforme fiscale, c'est

bien entendu la réforme des impôts locaux. Pour la taxe professionnelle, on nous dit : le meilleur échelon, c'est l'agglomération. Je l'ai cru. Je n'y crois plus. Je crois que l'échelon pertinent sur le plan de l'action économique, c'est la région. Il faut donc que la taxe professionnelle revienne à la région. Il faut qu'elle soit assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise pour ne pas pénaliser les entreprises de main-d'œuvre. Tout cela a été rappelé récemment par les Chambres de commerce de la région Rhône-Alpes. Il importe, par ailleurs, que les impôts locaux, les impôts sur les ménages reviennent aux échelons de base : communes, groupements de communes, et qu'ils ne soient plus assis sur la valeur locative dont vous connaissez M. PAYSANT les difficultés techniques de mise en œuvre (je dis « techniques » pour ne pas parler politique). Il faut que les impôts sur les ménages soient assis sur la valeur vénale et non pas sur le revenu des habitants contrairement aux suggestions du rapport de M. HERVÉ. Quant à la pérennité des syndicats rennais de coopération intercommunale, ils n'ont plus de raisons d'être à partir du moment où l'agglomération de Rennes a pris une vocation économique. Pourquoi conserver ces syndicats ? Eventuellement pour en faire des structures de réflexion, sûrement pas pour créer des machines administratives nouvelles. On a une agglomération à compétence économique, il faut donc supprimer les syndicats à vocation économique. En ce qui concerne la taxe professionnelle d'agglomération, je pense qu'on risque de transférer au niveau d'une agglomération les surenchères dénoncées au niveau communal ou intercommunal. Taxe professionnelle : peut-être au niveau régional ?

André PAYSANT

Je vais répondre sur le seul problème de la réforme des impôts locaux. On en parle depuis très longtemps. Et même lorsque les études sont très avancées, je pense notamment à la réforme des évaluations cadastrales, on s'aperçoit que la réforme reste bloquée. Je ne sais pas si c'est imputable au parlement ou au gouvernement, mais l'administration est prête à appliquer des nouvelles évaluations cadastrales. Tout est prêt mais la décision n'est pas prise alors que toutes les simulations, tous les rapports ont été présentés.

Laurent GIVORD

Je ne l'ai pas souligné tout à l'heure, mais la taxe professionnelle communautaire a un avantage important : elle tend vers la spécialisation des impôts. Aujourd'hui, on vit dans un système de « superposition » des impôts. Il y a 4 collectivités qui prélèvent les mêmes impôts : la taxe d'habitation est perçue par la commune, éventuellement le groupement de communes à fiscalité propre additionnelle, le département, la région. Le passage en taxe professionnelle communautaire permet de tendre vers une spécialisation des impôts. On pourrait

souhaiter que la commune ait un impôt foncier, le département peut-être un impôt additionnel sur le revenu, et la région un impôt sur l'énergie; bref, que chaque collectivité ait son propre impôt. Ainsi on obtiendra une plus grande transparence et on évitera des défausses de responsabilités : «J'augmente mes impôts, d'autant que le contribuable croira que c'est le maire, puisqu'en général c'est lui le plus proche».

En ce qui concerne l'impôt local sur les entreprises, le niveau le plus pertinent est pour moi, celui qui se rapproche le plus du bassin d'emploi. C'est pour cela que l'agglomération me paraît être un périmètre meilleur que le département ou la région. Dernière remarque : j'ai cité tout à l'heure l'écart des bases qui vont à Rennes de 1 à 100 ramené à l'habitant. J'avais fait une comparaison pour 5 ou 6 agglomérations : dans la moins inégalitaire cela allait de 1 à 50; dans la plus inégalitaire cela allait de 1 à 500. En revanche, si l'on comparait ces agglomérations entre elles, les écarts n'étaient plus que de 1 à 2. On voit donc bien qu'en matière de taxe professionnelle, c'est le niveau de perception communal qui pose le plus de problèmes en terme d'inégalités de taux et d'inégalités entre communes.

Jean-Pierre SUEUR

Juste un mot à la suite de ce que vous avez dit sur le problème de la DGF. Nous savions très bien en faisant cette réforme quelles conséquences elle aurait pour la DGF dans la montée en puissance de l'intercommunalité. Encore que nous ne pouvions pas savoir quel serait le succès de l'intercommunalité : nous ne savions pas, lorsque nous débattions de cette loi, que, moins d'un an après, il y aurait des centaines de groupements de créés. Je ne prévoyais pas que cela irait si vite. Je ne crois pas, contrairement à une légende qui se répand, que les élus aient constitué des groupements uniquement parce qu'il y avait la «carotte de D.G.F.» Parce que je vois de nombreux freins dans un certain nombre d'endroits en dépit de la «carotte DGF».

Je ne crois pas du tout que l'on raisonne uniquement par rapport à cela. Mais ce qui est vrai, c'est qu'on n'échappera pas à une réforme importante de la DGF. Ce que je regrette, c'est que la réforme qui a eu lieu ait figé les choses. Il faut bien dire qu'à partir du moment où on a constitué une DGF (naturellement je pèse mes mots car je sais que c'est difficile) en disant «tout le monde touchera au moins autant que l'année précédente, plus x % de l'évolution», alors on fige les choses et on accumule des rentes de situation. Les rentes de situation pour les uns étant naturellement des handicaps structurels pour les autres. Si l'on veut redonner du jeu dans la DGF, il faut clairement établir les variables à partir desquelles elle fonctionne. Actuellement la DGF est un agrégat où entrent en jeu environ 60 variables. La DGF est l'illustration de la manière dont l'addition d'une somme extraordinaire d'intentions toutes bonnes aboutit à un résultat complètement illisible. Il y a

tellement de critères qu'il n'y a plus de critères. Il faudrait donc reprendre la DGF à partir de deux ou trois critères simples qui peuvent être des critères de richesse (potentiel fiscal, effort fiscal), deuxièmement, des critères de type DSQ, c'est-à-dire les quartiers en difficultés, etc. et troisièmement : l'intercommunalité. Si on fait cela, c'est beaucoup plus lisible et beaucoup plus clair, tandis que si on s'obstine à garder l'ensemble du dispositif, la réforme est pratiquement impossible.

M. MATHIS

(Secrétaire général de Nantes)

Je pense que la réforme de la DGF ne peut pas être envisagée sans mise à plat de l'ensemble du système de dotations de l'État car il y a d'autres dotations. À titre d'exemple, je dirai que 50 % des contribuables nantais assujettis à la taxe d'habitation sont insensibles actuellement à la variation des taux, ce qui prouve que le système marche complètement sur la tête.

Je voulais poser deux questions. La question générale, c'est au juriste que je la pose : s'est-on interrogé, je sais que dans ce pays les citoyens n'ont pas encore le droit de saisir le Conseil constitutionnel, sur la constitutionnalité, sur la légitimité de laisser des assemblées non élues directement voter un impôt ? La deuxième question est plus directement adressée à M. GIVORD : pourrait-il nous expliquer quelle a été l'attitude des milieux économiques dans l'instauration d'une taxe professionnelle unique d'agglomération ?

Jean-Pierre SUEUR

M. PAYSANT, que pense le juriste de la constitutionnalité de la décision fiscale d'instances élues au second degré ?

André PAYSANT

Je crois que sur le plan juridique, cela n'est pas contraire au principe de la libre administration. Tout au moins aucune décision du Conseil constitutionnel n'a porté sur ce point précis.

Jean-Pierre SUEUR

C'est l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui précise que ce sont des représentants librement désignés qui votent l'impôt.

André PAYSANT

Cet article 13 est surtout invoqué pour soutenir que l'impôt doit être proportionnel aux facultés contributives. Mais jusqu'ici personne n'a jamais soulevé l'inconstitutionnalité des lois qui prévoient qu'un certain nombre d'organismes intercommunaux peuvent lever l'impôt. C'est vrai que, historiquement, les parlements sont nés de la nécessité d'obtenir des contribuables ou de leurs représentants l'autorisation de lever l'impôt. Sur le plan juridique, je ne crois pas qu'un recours devant le Conseil constitutionnel permettrait d'aboutir à l'annulation des lois qui ont permis à des organismes à fiscalité propre de lever l'impôt. Mais je peux vous dire que, personnellement, je suis très favorable à ce que tous les organismes disposant d'une fiscalité propre puissent être élus au suffrage universel.

Jean-Pierre SUEUR

L'idée de l'élection au suffrage universel des structures d'agglomérations est une idée qui fait son chemin. Je pense que comme corrélat, il faudrait prévoir de supprimer une autre élection. Ainsi le maire que je suis d'une ville de 107 000 habitants voit arriver des élections cantonales avec beaucoup d'intérêt, comme toujours. Mais il y a eu des cantonales partielles dans ma ville il y a quelques mois où le taux de participation a oscillé entre 20 et 25 %. En zone urbaine, les gens ne savent pas du tout où s'arrêtent leurs cantons. Dans une grande ville je me demande s'il n'y a pas là une élection qui n'est plus perçue par les gens. En revanche, il y aurait une élection pour désigner le conseil de l'agglomération, elle serait perçue plus immédiatement. Mais si la conséquence est de dire : on pourrait par exemple élire au second degré les représentants des zones urbaines au conseil général, ce n'est pas forcément stupide ; l'argument de la constitutionnalité revient de la même manière.

Laurent GIVORD

En ce qui concerne la réaction des milieux économiques au passage à la taxe professionnelle communautaire, je rappelle que peu après la loi du 6 février, au congrès de l'association des districts de France, le représentant du CNPF a pris une position très favorable à l'unification des taux de taxe professionnelle dans les agglomérations. Au niveau local il n'y a pas eu, à ma connaissance, de réactions officielles des milieux économiques en la matière. En revanche, des rencontres ont eu lieu avec les services du district et de l'AUDIAR en réponse à des demandes d'explication de la démarche.

Un intervenant de la salle

Les 60 critères de la DGF ont une explication très simple. Ce sont les 36 000 communes. Jamais la répartition entre 36 000 communes ne pourra reposer sur 3 ou 4 critères. Regardez déjà une commune touristique : elle a une population estivale dix fois supérieure à sa population hivernale, voilà déjà une complication. Prenez la capacité d'hébergement, mais vous avez des communes bretonnes du circuit des enclos paroissiaux qui sont dépourvues de capacité d'hébergement, mais qui bénéficient d'un tourisme de passage, donc vous rajoutez comme critères, les places de parking touristiques (à distinguer des places de parkings non touristiques). Ce sera sans fin. On pourrait encore envisager la superficie etc... En revanche si l'on prend le bassin d'emploi comme lieu d'accueil des dotations nationales, on pourra se contenter d'un, deux, trois ou quatre critères. Mais au niveau de 36 000 communes, il n'y aura jamais de solution.

Jean-Pierre SUEUR

Vous avez certainement raison, mais il y a plusieurs façons de régler le problème. D'abord est-il si facile de remettre en cause le fait qu'il y ait 36 000 communes? C'est un sujet qui a été très longuement réfléchi, développé, expérimenté dans de multiples instances. La loi du 6 février produit des effets. Une loi qui aurait eu pour ambition de réduire le nombre de communes n'aurait pas produit d'effets parce qu'elle n'aurait pas été votée. C'est très pragmatique, mais n'oubliez pas la composition sociologique, politique, électorale, etc. du Sénat, de l'Assemblée nationale.

Sur la dotation touristique, il n'y a pas une dotation touristique mais il y en a deux. Il y en a une qui doit faire un milliard de francs, et une autre qui doit faire 60 millions environ. La deuxième a ceci de caractéristique, que le maire qui installe des parkings en bénéficie alors que celui qui interdit la circulation des voitures et qui organise des chemins de randonnées en est privé puisque le nombre de places de parking est un critère. Il faudrait que l'on supprime cette deuxième dotation touristique, elle ne sert à rien. Il faudrait aussi s'interroger sur le point suivant : aujourd'hui, la dotation touristique c'est à peu près autant que le DSQ, c'est une question politique lourde. Est-ce que l'on considère que c'est du même poids, les 500 ou 600 quartiers en difficultés et le problème des villes touristiques ?

Ce que vous dites par ailleurs est une sorte d'artéfact. C'est vrai que comme il y a 36 000 communes, il y a forcément beaucoup de critères. Mais si on part dans ce postulat, on est amené à ajouter toujours des critères. Dans la loi du 6 février, il y a un article qui fait suite à la pression des députés de la montagne : on a ajouté un critère qui n'existait pas jusqu'à présent qui était la population par hectare. Personne n'a encore proposé l'âge du capitaine. Ça pourrait venir. On ne peut pas continuer comme ça.

Il y a une autre façon de régler le problème. Après tout, faut-il raisonner en terme de dotation de l'État ? On pourrait imaginer que l'État perçoive moins de fiscalité et que les collectivités à due concurrence perçoivent davantage de fiscalité. N'oublions pas que ces dotations étaient perçues pour compenser les transferts de charges. Est-ce qu'il n'arrivera pas un moment où l'on raisonnera autrement qu'en termes de compensation par rapport à une situation antérieure ?

Un intervenant de la salle

Monsieur le Ministre, pendant que vous parliez de justifier ou de ne pas justifier la dotation pour les communes touristiques, j'ai noté quelques chiffres. Il semblerait que Rennes ait une représentation de 40 % seulement du point de vue de sa représentation élue au district, qu'elle représente 60 % de la richesse, qu'elle participe à 72 %, et puis bien sûr ne participe pas du tout à la répartition de la dotation de solidarité. Pourtant Rennes est une ville-centre avec toutes les dépenses en matière culturelle, sportive et surtout sociale. Je suppose qu'à un moment donné, Monsieur le maire de Rennes a dû calmer les ardeurs de ses collègues des communes périphériques pour qu'ils ne lui versent pas trop spontanément une participation à ses dépenses.

Laurent GIVORD

En ce qui concerne la répartition des charges du district, la première réforme de la clé en 88 a demandé un effort particulier aux communes riches. Cela s'est fait au bénéfice des communes rurales et de la ville-centre qui a vu sa part diminuer à hauteur de 65 % (contre 72% auparavant).

Le passage en fiscalité propre en 1989 a rendu la part de la ville de Rennes proportionnelle à sa richesse en potentiel fiscal ce qui représentait environ 60 %. On lui a même demandé, ainsi qu'à quelques autres communes dont les contribuables étaient bénéficiaires du passage en fiscalité propre, la première année une cotisation exceptionnelle qui a permis de verser aux communes dont les contribuables voyaient leurs impôts augmenter, une dotation de transition, laquelle est en train de s'étendre. En ce qui concerne la dotation de solidarité, la ville-centre y a droit également. Le problème, c'est qu'elle avait un taux de taxe professionnelle très sensiblement plus élevé que la moyenne des autres communes. Rennes avait peu de bases mais un taux élevé. Elle bénéficie donc d'une attribution de compensation à l'habitant relativement élevée comparable à celle de communes plus riches. Aujourd'hui, on ne peut plus mesurer la richesse des communes en fonction des bases localisées sur la commune puisqu'on partage; le critère de richesse mis en œuvre, c'est ce que perçoit la commune en produit de taxe

professionnelle. De ce point de vue, Rennes s'est trouvée relativement pénalisée du fait de son ancien taux de taxe professionnelle. De ce fait, au titre de la solidarité, elle a relativement moins, et elle est plutôt perdante par rapport au maintien du système de fiscalité propre antérieure, au moins à court terme. En ce qui concerne la dotation de solidarité du district, la clé de répartition tient compte de la richesse et de l'effort fiscal. Pourtant, toutes les communes avaient des raisons particulières de dire : «j'ai un endettement très important parce que je viens de faire une zone d'activités, comment allez-vous compenser ma zone d'activités et mon endettement ? ou, j'ai investi dans une zone d'activités ou un bâtiment relais, l'entreprise est exonerée actuellement. Je n'ai rien touché et on va mettre en partage». Il a été décidé de ne pas tenir compte de tels arguments, sauf à rentrer dans un système complètement ingérable. Déjà, le dispositif mis en œuvre est relativement compliqué, même si les élus ont souhaité s'attacher à des principes simples. Dans l'ancien système de la DGF avec 60 critères, qu'est-ce qui se passe ? C'est qu'on ne sait plus ce qu'on fait. On ne sait même plus qui est bénéficiaire et qui on veut réellement favoriser. Les critères se contredisent : la longueur de voirie, cela avantage les communes rurales ; les PLA, cela avantage les communes urbaines. On a fait une réforme de la DGF dans le cadre de l'aménagement du territoire, sans s'apercevoir qui en était la grande gagnante. On a dit «c'est pour les petites communes rurales», or quelle est la commune grande bénéficiaire : c'est Paris. Paris qui va gagner chaque année 50 millions supplémentaires de DGF à partir de l'année prochaine parce qu'on a fait une réforme au profit des communes rurales !

Un intervenant de la salle

J'aurais voulu avoir une précision à propos de la DGF. Tout à l'heure vous avez parlé d'une rente de situation, or une loi de janvier 94 a commencé à battre en brèche la garantie de progression minimale en autorisant une fluctuation de plus ou moins 20 % par rapport à ce que touchaient les communes antérieurement. J'aurais voulu savoir ce qu'il en était exactement.

Laurent GIVORD

Ce n'est pas tout à fait exact. La fluctuation n'est pas pour les communes mais uniquement pour les groupements de communes à fiscalité propre additionnelle classique, c'est-à-dire les districts et les communautés de communes uniquement. Du reste, les communautés urbaines ne sont pas concernées. Pourquoi cette mesure a-t-elle été prise ? Pour éviter un effet pervers. C'est la crainte du législateur de voir des communautés de communes instituer une fiscalité de première année élevée pour avoir ce qu'on

appelle un coefficient d'intégration fiscale important, ce qui entraîne une DGF importante l'année suivante ; ensuite, on baisse les taux mais comme on a la garantie, on garde une DGF élevée. C'est pour limiter ce phénomène et prévenir la tentation de faire des groupements uniquement financiers que cette mesure a été prise.