



# **La taxe professionnelle unique, un outil fiscal de planification et d'aménagement ?**

## ***L'exemple des EPCI du Pays de Rennes***

**E**n faisant le choix de la fiscalité mixte, Rennes Métropole, qui était le premier groupement à mettre en place la taxe professionnelle unique (TPU) et une dotation de solidarité communautaire redistributive, clôt une page de son histoire. Ce tournant témoigne de l'affirmation progressive d'un district créé en 1970 et devenu communauté d'agglomération en 2000.

La mise en œuvre de la TPU en 1993 constitue l'une des étapes d'un long processus d'intégration communautaire. Elle a permis de limiter les écarts de richesse entre les communes les plus riches et les plus pauvres et de réduire, sinon d'annuler, la concurrence entre ces territoires, conduisant ainsi à une meilleure maîtrise de l'aménagement. De ce fait la TPU a construit un territoire plus intégré, même si le groupement a perçu l'essentiel (85 %) de la croissance de la taxe professionnelle (TP).

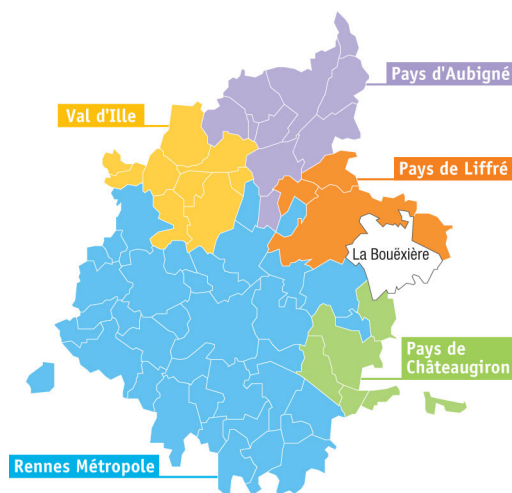
La perception d'un nouvel impôt sur les ménages par Rennes Métropole, qui craignait à juste titre une réforme de la TP défavorable aux collectivités locales témoigne de façon marquée de la montée en puissance du groupement. La fiscalité mixte est apparue comme un outil adapté pour préparer les grands enjeux (financement de la seconde ligne de métro, de la ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes, du Programme local de l'habitat...) auxquels est confrontée la capitale bretonne. Elle entraîne également le blocage du reversement de TP aux communes.

Pour certains, ce renforcement de Rennes Métropole annonce l'émergence d'une puissance publique supracommunale qui progressivement se substituerait à un État moins présent localement. Ils y voient les prémices d'une communauté urbaine, rejetée 35 ans plus tôt. Pour d'autres, le Pays de Rennes, à l'échelle duquel est élaboré notamment le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et qui a mis en place une dotation de solidarité financière, pourrait annoncer timidement la formation d'un nouveau territoire et préfigurer une communauté d'agglomération élargie. Cependant, la plupart des élus interrogés n'envisagent pas de modifications de statut ni de périmètre de l'intercommunalité actuelle.

## TPU et aménagement du territoire

En incitant le développement de groupements à TPU, le législateur cherchait à limiter les effets de la concurrence entre communes. En effet, une telle rivalité ne favorise pas l'aménagement concerté d'un territoire. Elle conduit, au contraire, à la formation de polarités attractives dans les communes bien desservies par les infrastructures et à la constitution de "poches de pauvreté" pour celles qui ont moins de possibilités de développement. Les municipalités accueillant un grand nombre d'entreprises peuvent en effet proposer une taxe professionnelle à faible taux et diminuer la pression fiscale sur les ménages, amorçant ainsi un cercle vertueux.

Cette étude, cherche à évaluer les effets de la TPU dans quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du Pays de Rennes. Cet outil est-il utilisé pour mettre en place une péréquation permettant de réduire les écarts de richesse entre communes ? Favorise-t-il l'aménagement concerté et durable d'un territoire partagé ? Rennes Métropole bénéficiant de la TPU depuis 13 ans et les autres EPCI depuis 6 à 7 ans, le recul est satisfaisant pour dresser un bilan.



*Le Pays de Rennes rassemble cinq EPCI : la communauté d'agglomération Rennes Métropole (387 900 habitants en 2005), quatre communautés de communes (55 200 habitants) et une commune isolée. Parmi ces EPCI, trois ont adopté la TPU vers 1997-1998, un groupement ayant préféré la fiscalité additionnelle.*

Cette étude intervient en outre à l'aube d'une réforme fondamentale de la TP pour les collectivités locales : le plafonnement à la valeur ajoutée. Elle ôtera certainement une grande marge de manœuvre aux EPCI et bridera, à l'avenir, les politiques de péréquation et de solidarité actuellement en œuvre.

### ► Redistribution et péréquation en TPU

En TPU, le produit de taxe professionnelle est scindé en trois parts :

- l'attribution de compensation (AC) représente la première part. Elle garantit les ressources passées des communes mais "cristallise" les inégalités entre elles, avec une lente érosion due à l'inflation (aujourd'hui, l'AC dans Rennes Métropole a perdu 20 % de sa valeur par rapport à 1992) ;
- une deuxième part est destinée à financer la politique communautaire ;
- une troisième part est constituée par la dotation de solidarité communautaire (DSC) reversée aux communes.

Le solde disponible pour la DSC dépend donc de la croissance du produit de TP et de la part prélevée par le groupement pour exercer les compétences qu'il a reçues.

En outre, la péréquation induite par la DSC dépend des critères de répartition retenus pour sa répartition entre commune. Toutes les redistributions ne débouchent pas sur des péréquations, c'est-à-dire ne favorisent pas nécessairement la convergence des situations financières locales. Des redistributions peuvent être contre-péréquatrices et amplifier les inégalités intercommunales. Redistribution et péréquation ne se confondent pas.

#### • clés de DSC et péréquation

Les EPCI à TPU du Pays de Rennes ont des clés de DSC très proches, construites sur trois grandes fractions :

- une fraction de la DSC assure la solidarité entre communes. Elle est constituée de deux parts ; la première vise à assurer une péréquation en garantissant à chacun une croissance de la DSC tout en donnant davantage aux plus pauvres<sup>1</sup>. La seconde part aide les plus pauvres. Elle prend deux formes : soit elle uniformise les ressources des communes en partant des plus pauvres<sup>2</sup>, soit elle ne verse à ce titre une aide qu'aux plus pauvres, mais sans ramener les communes au même niveau<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit des dotations "Population pondérée" de Rennes Métropole et des Communautés de communes des Pays d'Aubigné et de Châteaugiron, ainsi que de la "Solidarité en fonction de la population pondérée inversement à la richesse" dans le Val d'Ille.

<sup>2</sup> "Maximiser la solidarité" de la Communauté d'agglomération.

<sup>3</sup> "Favoriser les plus pauvres" du Val d'Ille, "Aide aux plus pauvres" des Communautés de communes des Pays de Châteaugiron et d'Aubigné.

- Une fraction "dynamisme économique" est redistribuée en fonction de l'évolution des bases de taxe professionnelle par commune depuis l'instauration de la TPU ;<sup>4</sup>
- Une fraction est parfois consacrée à des politiques communautaires précises<sup>5</sup> ou une garantie de non baisse de la DSC<sup>6</sup>.

Les clés ont évolué dans le temps ; ainsi, Rennes Métropole a instauré la dotation "Gens du Voyage" en 2000, puis la dotation "Logements sociaux en 2000.

La Communauté de communes du Pays de Châteaugiron n'a pas changé de critères mais leur pondération a évolué dans le temps, la péréquation prenant davantage d'importance (le "dynamisme économique" est passé de 30 % de la DSC totale en 1998 à 15 % en 2003).

Les critères de la DSC de la CC du Pays d'Aubigné ont été également remaniés. Depuis 2003, la part "dynamisme économique" n'existe plus. Les disparités de développement économique antérieures à la TPU sont donc davantage gommées.

Ainsi, les communautés ont chacune imaginé et adapté des critères de répartition de la DSC. Les dotations telles qu'exprimées sont toutes globalement péréquatrices même si la part accordée aux plus pauvres varie et le reversement proportionnel à la croissance de bases TP persiste.

#### • Le partage de la croissance de TP entre groupement et communes

Le partage de la croissance de TP entre le groupement et ses communes membres a été analysé pour chaque communauté.

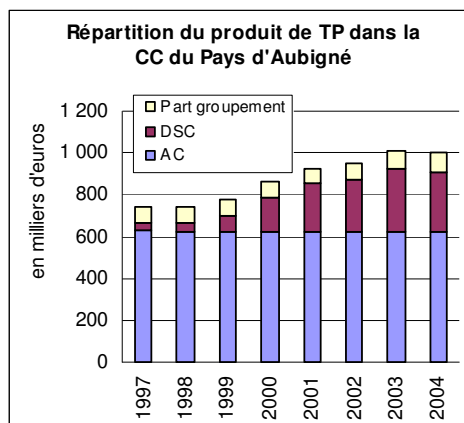
Le produit de TP (y compris les allocations compensatrices diverses) de la communauté d'agglomération a crû de 4 % par an en moyenne (en euros constants) entre 1993 et 2004. 15 % de la croissance cumulée a été reversée aux communes, le groupement conservant donc 85 % de l'augmentation.

Les communautés de communes périphériques, qui ont une TPU plus récente, ont reversé de 13 à 59 % de la TP à leurs communes membres. Cela s'explique notamment par des compétences transférées au groupement différentes.

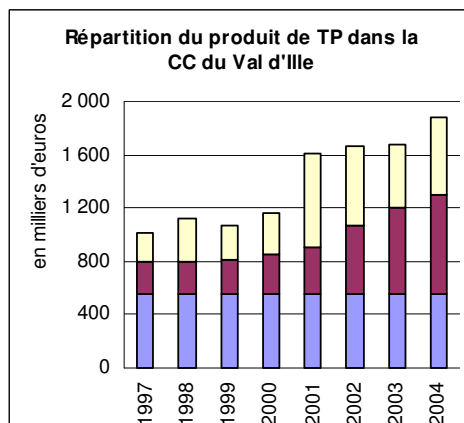
#### Croissance de TP et reversement aux communes

|                  | Croissance annuelle du produit de TP | Croissance cumulée du produit de TP | Part de la croissance cumulée versée aux communes |
|------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|
| CA Rennes Métro. | 4,0 %                                | 74 % *                              | 15 %  |
| CC Val d'Ille    | 7,1 %                                | 62 % #                              | 59 %  |
| CC Aubigné       | 3,0 %                                | 23 % #                              | 92 %  |
| CC Châteaugiron  | 8,1 %                                | 59 % "                              | 13 %  |

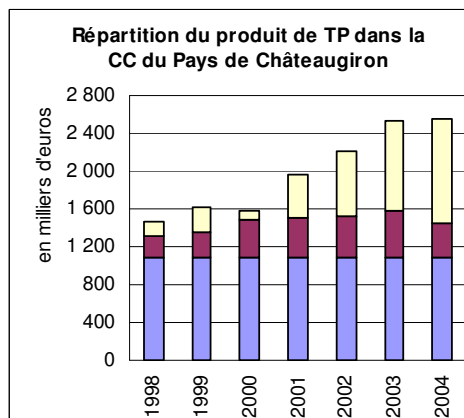
\* croissance entre 1993 et 2004 # croissance entre 1997 et 2004 " croissance entre 1998 et 2004 (en euros constants)



L'essentiel de la croissance de TP est reversé aux communes.



Environ la moitié de la croissance de TP est conservée par le groupement.

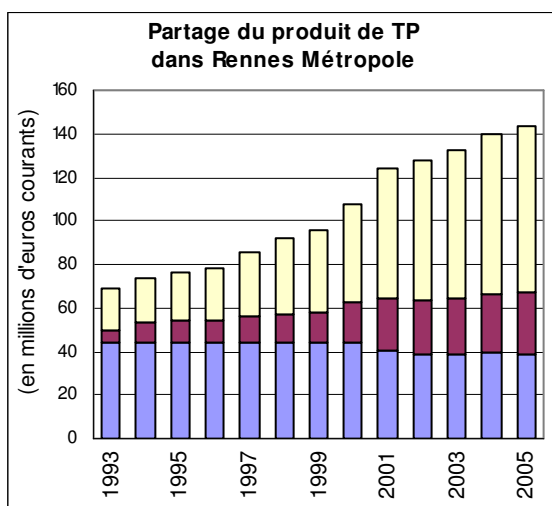


Un accroissement de la part conservé par l'EPCI depuis 2001, grâce à l'augmentation du produit total de TP perçu.

<sup>4</sup> "Favoriser le dynamisme"

<sup>5</sup> comme l'implantation des "logements sociaux", et l'accueil des "gens du voyage" dans Rennes Métropole

<sup>6</sup> "demi garantie de non baisse" dans Rennes Métropole et "garantie de non baisse" dans le Val d'Ille.



Le groupement a conservé 85 % de la croissance cumulée de TP depuis 1993, avec cependant une augmentation continue de la DSC.

L'analyse a également porté sur la réduction des disparités entre communes, mesurée par le potentiel fiscal.

En 2004, dans Rennes Métropole, le potentiel fiscal brut des communes, c'est-à-dire en prenant en compte les bases de TP réellement localisées dans chaque commune, varie de 1 à 19. Avec les dotations correctrices de l'État, et le fonds départemental de péréquation de la TP notamment, l'écart est réduit dans une fourchette de 1 à 9. Le partage intercommunal de la TP diminue encore ce rapport qui n'est plus que de 1 à 2,4. Globalement la réduction des disparités s'élève à 83 %.

#### Réduction des disparités

|                  | Ecart de pot. fiscal brut | Ecart de pot. fiscal élargi | Ecart de pot. fiscal élargi partagé | Réduction des disparités |
|------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Rennes Métropole | 19                        | 9                           | 2,4                                 | 83 %                     |
| Val d'Ille       | 2,34                      | 1,73                        | 1,42                                | 58 %                     |
| CC Aubigné       | 2,47                      | 1,72                        | 1,53                                | 57 %                     |
| CC Châteaugiron  | 2,99                      | 2,18                        | 1,54                                | 60 %                     |

Le potentiel fiscal brut prend en compte les bases de TP réellement localisées dans chaque commune. Le potentiel fiscal élargi comprend les dotations et allocations compensatrices TP diverses. Pour le potentiel fiscal élargi partagé, les bases sont calculées d'après le reversement de TP (AC et DSC) perçu par la commune.

La réduction des écarts entre potentiels fiscaux élargi partagé ou non illustre l'efficacité du partage de la TP.

Ainsi, grâce à la TPU, les disparités de richesse entre communes ont été réduites dans toutes les communautés. Toutefois, c'est dans l'agglomération que les inégalités sont les plus fortes et c'est dans ce groupement qu'elles sont les plus réduites.

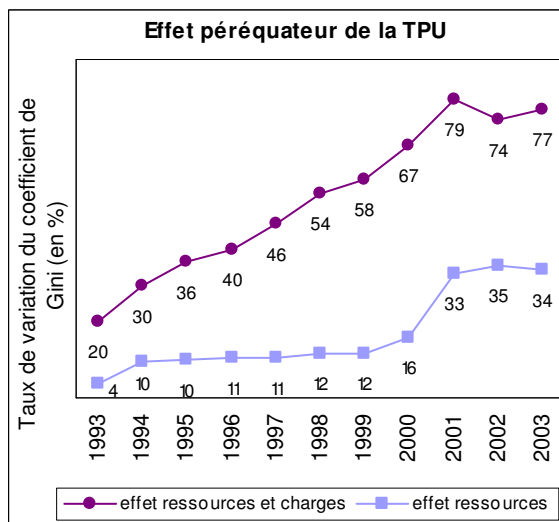
#### • Les effets péréquateurs de la TPU dans Rennes Métropole

L'étude décompose les effets péréquateurs dans Rennes Métropole en étudiant un effet "ressources" et un effet "financement des charges". L'objectif est d'intégrer dans la réflexion les services rendus par le groupement, aux habitants des communes.

L'effet "ressources" provient, d'une part, de la DSC reversée aux communes (effet solidarité) et, d'autre part, du fait que les communes, si elles ont perdu la TP, ont récupéré les taux ménage du district, ce qui leur occasionnent des produits supplémentaires (effet de spécialisation fiscale).

L'effet "financement des charges" résulte à la fois de la modification de la répartition du financement des charges communautaires (autrefois fonction de l'ensemble des taxes, aujourd'hui fonction de la seule TP) et de la croissance des charges communautaires (effet "transfert de compétences").

L'effet "ressources" croît de 4 % à 34 % et contribue de ce fait pour un peu moins de la moitié à la performance péréquatrice globale de l'intercommunalité rennaise en fin de période. Une fraction, majoritaire, de la péréquation provient par conséquent du financement mutualisé des services communautaires.



L'intercommunalité contribue ainsi très fortement à réduire les inégalités financières entre communes membres de Rennes Métropole.

## ► Les effets d'aménagement du territoire de la TPU

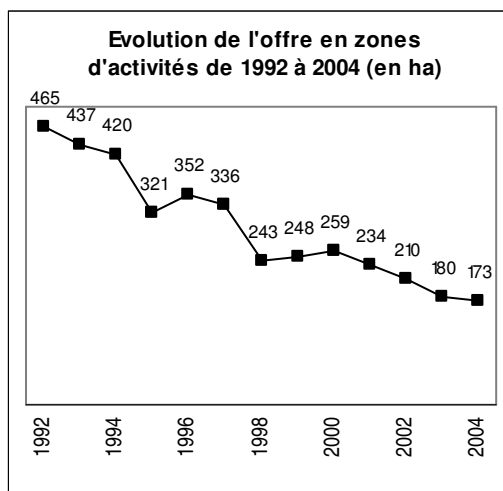
Si la TPU permet de mutualiser les risques économiques entre membres d'une même communauté et de réduire les inégalités de richesse, elle doit aussi être regardée comme un outil au service de l'aménagement du territoire.

En effet, la concurrence entre communes pour accueillir des entreprises s'est souvent traduite par une surenchère de zones d'activités (ZA) parfois inadaptées à la demande et mal localisées. Par ailleurs, elle soumet les zones naturelles à une pression foncière importante contraire aux principes du développement durable. La TPU est donc l'un des outils d'aménagement du territoire dont les communautés disposent.

Dans Rennes Métropole, la TPU a permis, lors de l'élaboration du Schéma directeur de 1994 de :

- revenir sur des zones destinées à l'urbanisation y compris certaines zones d'activités obtenues peu de temps avant par dérogation à l'ancien schéma directeur ;
- prévoir des sites stratégiques pour le développement ;
- diminuer le nombre de projets de zones d'activités, en particulier ceux qui répondaient peu à la demande (accessibilité).

Par la suite, certaines ZA en projet ont été reconverties en opération de logements ou annulées.



Grâce à la TP communautaire, l'offre est passée de 465 ha en 1992 à 173 ha en 2004. Notons toutefois qu'un territoire a besoin de réserves afin d'anticiper l'aménagement économique de son territoire et de disposer d'une offre immédiatement disponible. Beaucoup d'entrepreneurs interrogés soulignent ainsi l'opposition entre le temps long des acteurs qui font la ville (aménageurs et urbanistes) et le temps court des chefs d'entreprises.

L'offre pléthorique de zones d'activités existant en 1992 (465 ha) a été divisée par 2,7 (173 ha en

2004). Les zones d'activités peuvent ainsi être mieux ciblées et leurs coût global pour la collectivité réduit. Cependant, il faut maintenir un niveau d'offre et les développeurs s'interrogent : limiter l'offre de zones d'activités dans un secteur attractif afin de promouvoir un développement équilibré du territoire, revient à prendre le risque de voir partir les entreprises en quête d'un site vers d'autres EPCI. *"Une politique d'offre de ZA soucieuse uniquement du seul respect des principes de l'aménagement du territoire pourrait ainsi avoir des conséquences financières dommageables pour le groupement. La politique d'aménagement ne peut infléchir la logique du marché, mais seulement en réduire et corriger les effets"*. En outre, mutualiser la taxe professionnelle ne suffit pas pour orienter le choix de localisation des entreprises, d'autant que le taux de TP n'est pas le principal critère des dirigeants à la recherche d'un site. Il permet, éventuellement, de départager des lieux qui présentent des qualités identiques.

## ► Les critères de localisation des entreprises

L'enquête<sup>7</sup> réalisée auprès des chefs d'entreprises montre 8 grandes familles de critères de localisation :

- les disponibilités foncières et immobilières,
- l'accessibilité (simplicité, rapidité, fluidité),
- la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et de centres de formation et de recherche,
- la présence d'une clientèle,
- la présence de fournisseurs,
- la présence de concurrents,
- le montant des taxes locales,
- la présence de matière première.

Le choix final est issu d'un arbitrage entre ces différents critères qui, selon les entreprises, auront un poids différent. On distingue les critères de choix de localisation dans le bassin rennais et ceux d'implantation dans une commune ou un EPCI précis.

### • Critères de choix de localisation dans le bassin rennais

Parmi les choix de localisation dans le bassin d'emploi rennais, ont été cités les facteurs suivants :

- la situation géostratégique de l'agglomération rennais. *"Dans un rayon de 2 heures on touche Caen, Le Mans, Nantes, Cholet..." "Le plan de charge dépasse rarement une semaine, les délais sont toujours courts ! Vous êtes à Redon ou même à Châteaugiron, vous perdez une demi-journée. Etre à Rennes est donc primordial." ;*

<sup>7</sup> Enquête réalisée auprès de 17 chefs d'entreprises et 5 organismes d'aide et de conseil à la création et l'implantation d'entreprises

- la présence d'un bassin de main d'œuvre qui fait preuve de "savoir-faire et de conscience professionnelle";
- un réseau de fournisseurs, sous-traitants. "Le dynamisme de la région rennaise nous intéresse beaucoup, surtout en amont : les fournisseurs, les réseaux de PME et PMI etc., car notre marché n'est pas ici";
- une importante zone de chalandise (sachant qu'il n'est pas question de distance mais de temps d'accès). "Il faut mieux payer davantage et avoir des clients";
- l'attractivité et la lisibilité à l'international de Rennes. "Je souhaite bénéficier d'une visibilité à l'international grâce à une métropole et sa technopole" "il y a une culture rennaise des arts graphiques appréciée à Paris. Rennes est reconnue pour la qualité des cadres et de ses ouvriers dans ce secteur";
- si les chefs d'entreprise sont soucieux de la qualité de vie, de l'environnement dans lesquels ils vont exercer leur activité, ces critères ne sont pas surestimés. "La qualité de vie dans le département n'est pas vraiment un argument, c'est la cerise sur le gâteau. Il est difficile de dire que l'on vit mieux à Rennes qu'à Nantes ou ailleurs. Le département a des atouts, dont la mer, mais les autres régions du Grand Ouest en ont d'autres."

#### • Critères de choix de localisation micro-locale

D'autres caractéristiques interviennent dans le choix précis d'un terrain ou d'un local. Deux facteurs sont décisifs : le coût du foncier et de l'immobilier ainsi que les disponibilités immobilières et leur accessibilité : "nous allons quitter Rennes Métropole, faute de grands terrains disponibles

(+ de 5 ha) pour un EPCI voisin" "les terrains constructibles sont hors de prix" juge ce dirigeant d'une entreprise de stockage.

La proximité immédiate de la ville-centre, les aménités urbaines comme la proximité avec les instituts de recherche, les écoles et universités ainsi que les réseaux divers, sont également décisifs pour certains secteurs. "nous étudions la possibilité de contractualiser avec des universités, dans le respect de la confidentialité." "J'entends m'appuyer sur la recherche publique du Grand Ouest pour rester concurrentiel avec les pays émergents." "Nous cultivons la proximité avec le CHU et le Crit, l'INRA, Bretagne innovation"; "lors de notre déménagement, cela ne nous a pas effleuré d'aller ne serait-ce qu'à 20 km de Rennes. Nous souhaitons rester proche des universités et attirer des salariés. A 50 km de Dijon, il est difficile de recruter des ingénieurs qui ne sont pas séduits par les offres d'emplois. Alors qu'à Rennes Centre, nous avons pléthore de candidatures".

A l'inverse, certaines entreprises redoutent les conflits d'usage entre logique industrielle et logique résidentielle et fuient les espaces habités. "je souhaite retrouver un environnement industriel." "Les entreprises bruyantes et polluantes sont priées d'aller voir ailleurs." "Les normes de sécurité entourant l'activité sur les produits chimiques exigent des espaces mieux adaptés."

Ainsi, la taxe professionnelle est un critère, certes important pour les chefs d'entreprise, mais qui joue comme arbitrage entre d'autres, plus primordiaux comme l'accessibilité, l'immobilier et le foncier disponible.

## Fiscalité, aménagement du territoire et gouvernance

La création d'une communauté d'agglomération aux compétences élargies disposant de nouvelles sources de financement et la formation d'un Pays urbain composé de cinq EPCI annoncent-ils la naissance de nouvelles institutions et de nouveaux territoires ?

Pour certains, le renforcement des missions et des moyens de Rennes Métropole est le prémisses d'une communauté urbaine. Pour d'autres la constitution du Pays de Rennes dessine les contours d'un nouveau territoire qui, demain, pourrait prendre la forme d'un EPCI. Certains, enfin, n'envisagent pas de modifications de statut ni de périmètre de l'intercommunalité actuelle.

Si le choix, puis le renoncement à la taxe professionnelle unique au profit d'une fiscalité mixte, s'inscrit dans un continuum, quelle direction

les acteurs locaux entendent-ils donner à ces institutions et à ces territoires communautaires ?

### ► La fiscalité mixte dans Rennes Métropole, un avant goût de communauté urbaine ?

En 2005, Rennes Métropole a choisi de renoncer à la spécialisation de l'impôt pour adopter la fiscalité mixte. Ce choix, porté par le Président de la Communauté d'agglomération, suscita une controverse au sein même de la majorité communautaire et redonna une actualité au débat sur la fiscalité locale. Le choix de la fiscalité mixte semble constituer un nouvel épisode de l'histoire de la construction communautaire car, au-delà des

questions strictement budgétaires, c'est le sens de l'engagement communautaire que les élus ont été obligés d'interroger. Pourquoi sommes-nous ensemble ? Quel est notre projet commun ? Quelle forme voulons-nous donner à ce groupement ? À quelle échelle devons-nous travailler ?

La fiscalité locale permet ainsi d'interroger plus de 30 ans de politique intercommunale ainsi que son avenir.<sup>8</sup>

#### • **Légitimité des dirigeants de l'intercommunalité**

Le renforcement de l'intercommunalité pose tout d'abord la question de la légitimité de ses représentants. Les conseillers communautaires devraient-ils être élus au suffrage universel direct ? Certains élus sont favorables à la mise en œuvre de cette élection.

Pour d'autres, le mode de désignation actuel dans les EPCI est démocratique puisque c'est le conseil municipal, élu par les citoyens, qui désigne ses représentants. *"L'élection au suffrage direct des délégués communautaires est une fausse bonne idée. La vraie question est celle de l'association plus étroite de l'ensemble des conseillers municipaux à l'action communautaire par l'information, la concertation grâce à des rencontres régulières de tous les élus pour définir un projet communautaire et échanger sur l'avancement des dossiers."*

#### • **Inter-communalité et supra-communalité**

Beaucoup d'élus appellent à la clarification des compétences des communautés. L'adoption du PLH, l'instruction des permis de construire par Rennes Métropole, l'ouverture des Champs Libres... plaident en faveur d'une reconstruction du pacte communautaire.

Certains souhaitent même des modifications institutionnelles : *"Ce qui touche aux grandes infrastructures, aux choix stratégiques doit être décidé au niveau de l'agglomération. Ce qui concerne les politiques de proximité doit être géré au niveau des communes. Cela suppose des modifications institutionnelles, peut-être un statut du type Paris-Lyon-Marseille. Il ne s'agit pas de reproduire le statut PLM qui n'est pas adapté, mais d'une modernisation de statut pour que communes et groupements soient mieux imbriqués. Il faut un principe de subsidiarité."*

D'autres redoutent la perte progressive de l'indépendance des communes désormais contraintes de s'inscrire dans le cadre des politiques communautaires. L'abandon du principe de spécialisation de l'impôt est perçu par certains élus comme une remise en question de l'autonomie

des communes, non pas simplement financière mais politique. La fiscalité mixte serait l'expression d'une politique supracommunale qui placerait, à terme, les communes sous tutelle. Certains y voient même les prémisses d'une communauté urbaine.

#### **Fiscalité mixte et reversement de DSC**

*Les EPCI peuvent décider de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières. Après chaque élection municipale, cette délibération doit être renouvelée.*

*Lors du passage en fiscalité mixte, la DSC est plafonnée au montant de l'année précédant la perception de la fiscalité mixte (sauf pour assurer le respect d'accords conventionnels de partage de fiscalité avec d'autres EPCI). En effet, pour le législateur, le surcroît de ressources apporté par les ménages au groupement ne doit pas être redistribué aux communes.*

*Ainsi, la DSC de Rennes Métropole est désormais bloquée à son niveau de 2005, soit 29,093 millions €. En outre, les élus ont décidé également de figer le montant par commune.*

#### ► **Le Pays, un nouvel horizon ?**

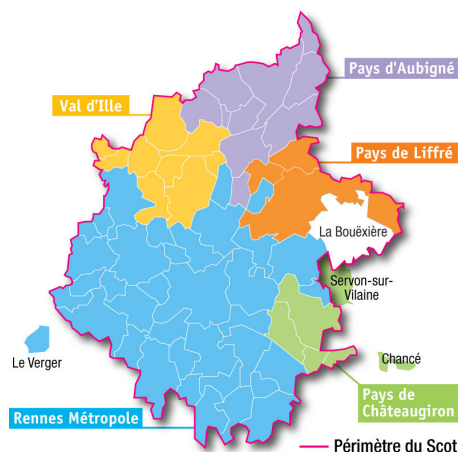
Rennes Métropole doit faire face à une attractivité forte, en termes de population et d'emploi. Pour y répondre, elle s'est dotée de politiques communautaires ambitieuses et d'outils et se tourne aussi vers ses EPCI voisins avec lesquels elle a constitué, en 1999, le "Pays de Rennes". C'est un groupement d'intérêt public (GIP) depuis 2002, une structure légère, lieu de concertation et de mise en cohérence des politiques des divers EPCI membres.

Une étude<sup>9</sup> souligne la faiblesse du sentiment d'appartenance des habitants à ce niveau géographique, aux contours qu'ils considèrent "flous". Ils construisent leurs identités en référence à des territoires plus anciens, comme la commune, ou plus connus (communautés de communes).

Pour les élus locaux, le Pays est l'instance de débat et de construction d'une culture commune. C'est à cette échelle qu'est élaboré le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et dans ce cadre qu'une Dotation de solidarité de pays destinée à encourager les communautés à accueillir des habitants a été mise en place.

<sup>8</sup> Enquête réalisée auprès de 17 élus du Pays de Rennes (dont 11 de Rennes Métropole), de la majorité et de l'opposition.

<sup>9</sup> Cerlis. "Le territoire vécu : pratiques et représentations des habitants du Pays de Rennes" sous la direction de l'anthropologue Dominique Desjeux



Le District rennais est le premier groupement à avoir mis en place une taxe professionnelle unique en France. Il est aussi précurseur pour la création d'une solidarité entre cinq EPCI à l'échelle d'un Pays. Son principe a été fixé dans la charte de Pays votée en 2001. La solidarité financière a pour objectif de "faire en sorte que les fruits de la croissance soient mieux partagés et que tous les territoires puissent bénéficier des retombées du développement commun (...) et de permettre à tous les territoires, y compris ceux dont les ressources sont les plus faibles, de faire face à l'accueil (des nouveaux habitants) et donc à ces charges induites."

La charte insiste par ailleurs sur la nécessité de construire 5 000 logements par an sur le pays afin de faire face à l'attractivité de la métropole bretonne. L'objectif visé dans la création d'un mécanisme de solidarité financière est donc d'aider les communautés, en particulier les plus démunies, à mettre en œuvre une politique de construction de logements.

Le fonds de solidarité est alimenté en fonction de la croissance des bases TP cumulée depuis 2003 de chaque EPCI, pondérée par un coefficient proportionnel à la richesse de la communauté. Le fonds est ensuite réparti selon le programme de logements que l'EPCI s'engage à construire, pondéré par un coefficient inversement proportionnel à la richesse de la communauté. Le nombre de logements est majoré pour les EPCI à faibles ressources et inversement, minoré dans ceux mieux dotés. La dotation de solidarité de Pays s'est élevée à 206 000 € en 2004 puis à 289 000 € en 2005.

Ainsi, alors que Rennes Métropole renforce ses compétences et diversifie ses ressources en faisant appel à l'impôt ménage, un autre territoire de projet semble se dessiner. La coopération dans les domaines de l'aménagement (Scot, logements) préfigure-t-elle la création à long terme d'un EPCI plus large qui intégrerait tout ou partie des

groupements qui composent le Pays de Rennes ? Si le Président de la Communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-d'Aubigné se dit prêt à rejoindre Rennes Métropole, les Présidents des autres communautés ont un autre point de vue.

*"Que le Pays de Rennes puisse devenir un EPCI n'est pas une idée saugrenue car ce territoire correspond à un bassin de vie. Mais je ne suis pas favorable à ce schéma aujourd'hui. La question est de se demander pour quel projet et sur quelle configuration : intégration ou coopération ? La taille d'un territoire n'est pas un critère suffisant, si ce critère prévalait on pourrait aussi un jour penser que l'aire urbaine, ou même le département pourrait être un seul et même EPCI. A une échelle plus vaste on pourrait dire que la Suisse, le Luxembourg sont de trop petits Etats. Cependant le Pays a toute sa légitimité dans une logique de coopération indispensable compte tenu de la mobilité qui caractérise le mode de vie actuel. "*

**L'avenir de la métropole rennaise comprendra-t-il des modifications de statut et de périmètre de l'intercommunalité actuelle ? La Communauté d'agglomération perdurera-t-elle ou se transformera-t-elle en Communauté urbaine ?**

**Le Pays de Rennes formés de cinq EPCI constitue-t-il le nouvel horizon de l'intercommunalité rennaise ? Préfigure-t-il la formation d'une nouvelle entité qui reste à définir ?**

**Notre intention n'est pas de prédire l'avenir ou de révéler des stratégies, mais de repérer les signaux faibles qui esquissent des scénarios d'évolution possibles.**

AGENCE D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL DE L'AGGLOMÉRATION RENNAISE  
39 rue Capitaine Maignan CS 46911  
35069 RENNES Cedex  
02 99 01 86 40 [www.audiar.org](http://www.audiar.org)

CENTRE DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE ET MANAGEMENT  
Center for Research in Economics and Management UMR CNRS C6211  
Université de Rennes 1 - Université de Caen

LABORATOIRE DE RECHERCHE EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES  
UFR Sc. Humaines LAS. Université  
Rennes 2 ZAC Atalante Champeaux  
3 allée Adolphe Bobierre 35000 RENNES