

## La métropole du Grand Paris : considérants financiers et fiscaux



Paul Lacroix/IAU idF

### MÉTROPOLE

#### DU GRAND PARIS

Pour comprendre l'étendue de la réforme territoriale et les changements dont elle est porteuse, l'IAU idF publie une série de documents éclairant les enjeux liés à la création de la métropole du Grand Paris dans le cadre de la mise en place de la mission de préfiguration.

Cette note présente les enjeux financiers et fiscaux de la création de ce futur EPCI tels qu'ils peuvent être appréhendés à ce jour.

L'ensemble des articles est consultable sur notre site internet : [www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)

**Efficacité de l'action publique et rationalisation des dépenses: deux objectifs majeurs de la réforme territoriale engagée depuis 2013. En amont des travaux de préfiguration de la métropole du Grand Paris, que dire dès à présent des ressources dont pourrait disposer cette nouvelle structure intercommunale ?**

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) publiée le 27 janvier 2014 prévoit la création au 1<sup>er</sup> janvier 2016 d'une métropole du Grand Paris (MGP) et annonce la disparition des 19 structures intercommunales<sup>(1)</sup> actuellement à l'œuvre sur son territoire. La mise en place de la MGP suscite un ensemble d'interrogations quant à la « nouvelle

donne » induite, tant en matière de partage des compétences, entre communes, métropole et futurs « territoires », qu'en termes d'enjeux financiers et fiscaux pour tous ces acteurs.

En pratique, répartition des compétences et incidences financières sont très étroitement liées. Elles se situent à trois niveaux.

- La métropole du Grand Paris interviendra au titre de cinq compétences (aménagement de l'espace métropolitain,

politique locale de l'habitat, politique de la ville, développement et aménagement économique, social et culturel et protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie), mais, dans plusieurs de ces domaines, les communes et territoires conserveront un rôle qui reste à préciser à travers la définition de la notion « d'intérêt métropolitain »<sup>(2)</sup>.

- La métropole devra également prendre en charge les services publics gérés actuellement par les 19 EPCI (en les déléguant éventuellement aux futurs territoires) ou les rétrocéder aux communes concernées par ces intercommunalités.
- La métropole devra enfin, lorsque l'on connaîtra ses ressources, consacrer une partie de celles-ci à l'organisation

d'une péréquation entre les communes qui la composent.

La loi trace ainsi des grandes lignes, mais laisse le soin à une mission de préfiguration d'explorer ces sujets, avant que les ordonnances prévues par l'article 12 de la loi ne précisent le cadre budgétaire, financier et fiscal de la MGP.

Sur ces questions financières, deux questions majeures sont donc posées : de quels moyens budgétaires disposera la MGP et quelle sera sa capacité réelle d'action ? Quelle sera l'incidence de cette réforme sur les ressources des communes intégrées dans la métropole ?

(1) Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

(2) Voir encadré.

## Demain, quelles ressources pour la métropole ?

Redistribution et harmonisation sont deux des objectifs fixés à la métropole du Grand Paris, tant en matière de compétences que de ressources financières.

### Une redistribution des compétences et des ressources

La création de cet « EPCI à statut particulier » emporte les conséquences suivantes :

- suppression des 19 EPCI existants ;
- transfert à la métropole des ressources issues de la fiscalité professionnelle de l'ensemble des communes et EPCI du territoire ;
- nécessaire définition de « l'intérêt métropolitain » identifiant pour les compétences métropolitaines le partage des responsabilités – et donc des charges – entre la métropole et les communes ;
- sous deux ans, choix parmi les compétences exercées jusqu'en 2015 par les 19 EPCI, de celles maintenues au niveau métropolitain et de celles rétrocédées aux communes.

La métropole va donc recevoir un ensemble de ressources émanant des 19 EPCI et des communes isolées<sup>(3)</sup>. Elle prendra en charge les compétences métropolitaines définies par la loi ainsi que l'ensemble des compétences des EPCI, dont tout ou partie pourra être rétrocédée aux communes.

Ces deux flux préfigurant le budget de la MGP, ressources versées à la métropole d'une part, dépenses restant à sa charge de l'autre, ne seront pas égaux. C'est pourquoi, sur la base d'un partage précis des compétences, la métropole procédera au versement aux communes d'attributions de compensation (AC) qui assureront un équilibre entre les recettes et les charges transférées. Elle leur versera également des dotations territoriales métropolitaines (DTM) afin d'assurer une solidarité financière et une péréquation, et dotera les

territoires d'un budget, afin de financer les dépenses liées aux services qu'ils assureront.

Les textes en vigueur – fusion d'EPCI, extension de périmètre, création *ex-nihilo*<sup>(4)</sup> – ne sont pas strictement applicables lors de la création de la MGP. S'ils doivent nécessairement être complétés par le travail de la mission de préfiguration, ils donnent toutefois de premiers éclairages qui permettent d'en mesurer les impacts.

### La perception par la métropole des composantes de l'ancienne taxe professionnelle

Les estimations qui suivent reposent sur une exploitation des données servant au calcul des dotations de l'État aux collectivités locales diffusées par la DGCL pour 2013.

S'agissant des activités, la cotisation foncière des entreprises (CFE) constitue le seul impôt local sur lequel les collectivités disposent d'un pouvoir de modulation de taux. Le produit de la CFE en 2012 est estimé à 992 M€.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), calculée selon un taux uniforme de 1,5 %, est estimée, sur le périmètre de la MGP, à 1 000 M€.

Le produit des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (Ifer), qui sont calculées à taux constant, est estimé à 20 M€.

S'agissant de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)<sup>(5)</sup> pour laquelle la liberté de taux pour la collectivité est limitée à plus ou moins 20 % dans la limite de 5 % annuels, la recette potentielle est estimée à 48 M€.

La taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TAFNB), qui correspond à la recette au titre du foncier non bâti du département et de la région en 2009, est estimée à 3 M€.

La dotation de compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle (supprimée entre 1999 et 2003 et intégrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) est transférée à l'intercommunalité. Sur l'ensemble du périmètre, elle représente, en 2012, 1 310 M€.

Enfin les montants au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie des ressources (FNGIR) communales et intercommunales correspondent globalement à une recette de 68 M€ et à un prélèvement de 287 M€.

La part départementale de la taxe d'habitation fait partie intégrante de la compensation de l'ex-TP perçue actuellement par les EPCI à fiscalité professionnelle unique et les communes dites « isolées ». Elle pourrait, elle aussi, être transférée à la MGP.

### Une estimation des ressources de la MGP (en millions d'€)

En millions d'Euros	Recettes fiscales 2012
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	992
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	1 000
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (Ifer)	20
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	48
Taxe additionnelle au foncier non bâti	3
Dotation de compensation de la suppression de la part « salaires »	1 310
Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP)	68
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 287
Part départementale de la TH	600
<b>Total</b>	<b>3 754</b>

### Des dispositifs légaux insuffisamment précis à ce jour concernant le transfert des composantes de l'ex-TP<sup>(6)</sup>

Soulignons que si le transfert de la DCRTP, du FNGIR et de la part départementale de TH à la structure intercommunale est acté en cas de fusion, il n'est pas prévu dans le cas d'une création *ex-nihilo*. Or l'intégration de communes isolées semble faire obstacle à l'application du dispositif de fusion. Les montants en jeu, prélèvements ou versements, pourraient donc être restitués aux communes.

Ce point devra être précisé par les travaux de la mission de préfiguration.

Elle est estimée ici, en 2010, à 600 M€ pour les quatre départements centraux (Paris et petite couronne).

Au total, l'ensemble de ces recettes fiscales représentent un montant de 3,7 milliards d'€ et seraient transférées à la métropole du Grand Paris (cf. tableau). À cela s'ajoute la dotation d'intercommunalité qui constitue, avec la compensation de la part « salaires » de la TP, la seconde partie de la DGF. La loi prévoit qu'elle est calculée en fonction de la population de la MGP et de la moyenne par habitant des dotations des EPCI préexistants. En 2013, les 19 EPCI ont perçu 94 M€, soit 31,17 € par habitant. Pour les 6,85 millions d'habitants de la métropole, la recette peut être estimée à 215 M€. Soulignons qu'une réforme de cette dotation est actuellement envisagée, qui pourrait entraîner une baisse de cette future recette métropolitaine.

(3) Cf. Note rapide n° 644. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, sur les 124 communes de Paris et petite couronne, 44 communes étaient « isolées » et 80 appartenaient à une intercommunalité.

(4) Art. L.5211-41-3 du CGCT, art. 1638-0 bis III et art. 1638 quater du CGI.

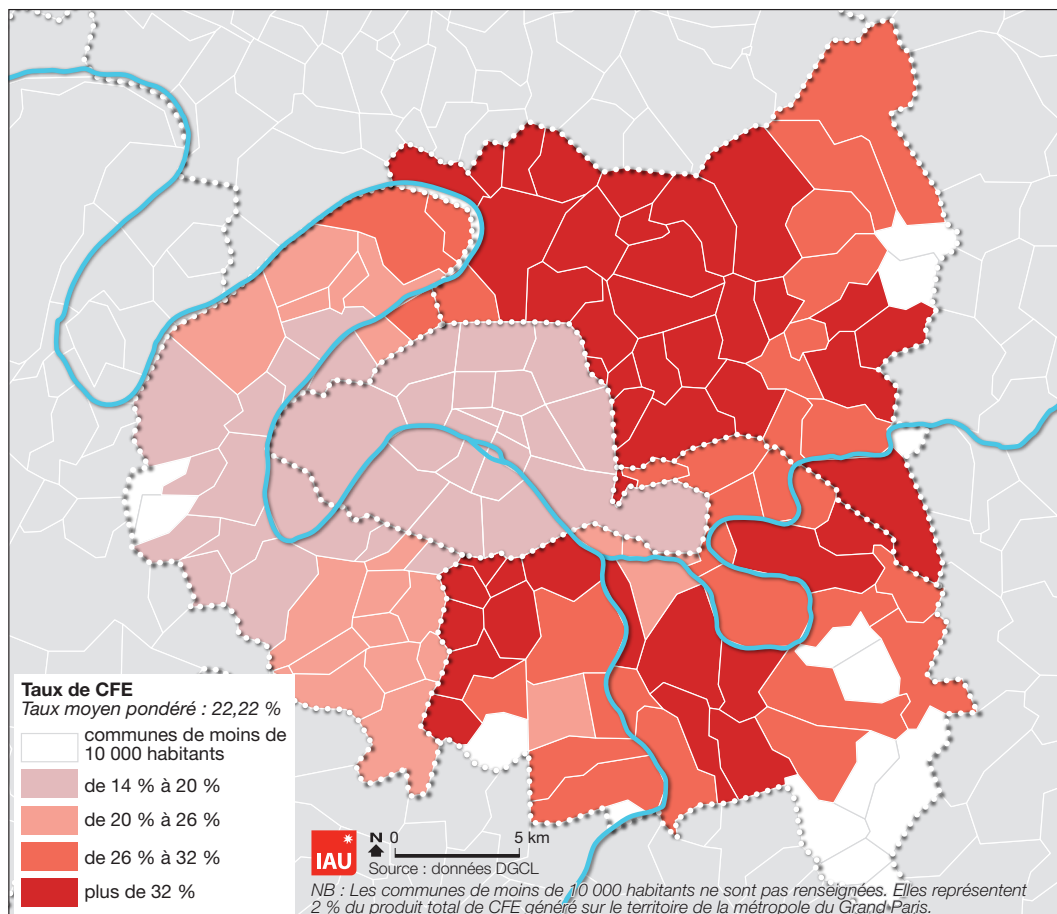
(5) Applicable aux surfaces de vente supérieures à 400 m<sup>2</sup>.

(6) Art. 1638-0 bis et art. 1638 quater.

## Disparité de taux de fiscalité lo

La métropole du Grand Paris est un «EPCI à statut particulier». Si l'on s'en réfère aux textes existants concernant les EPCI, la création de la MGP emportera le transfert d'une partie des ressources fiscales de ses membres au niveau métropolitain. Les composantes de l'ancienne taxe professionnelle dont la CFE et l'ancienne part départementale de la TH pourraient ainsi être

### Taux de CFE 2012 des communes de plus de 10 000 habitants



Cette carte illustre les disparités de taux de cotisation foncière des entreprises votés par les communes et EPCI et qui devraient faire l'objet d'une harmonisation au sein de la MGP.

### Vers une harmonisation des taux d'imposition dans l'ensemble de la métropole ?

Lors de la création d'un EPCI et afin d'assurer une cohérence fiscale sur le territoire, les textes prévoient divers dispositifs d'harmonisation des taux de fiscalité professionnelle et ménages. La mission de préfiguration devra étudier l'impact de la mise en place de ces dispositifs, et pour

rait, le cas échéant, proposer de les amender.

- La législation actuelle prévoit l'harmonisation des taux de CFE<sup>(a)</sup> qui est l'un des enjeux majeurs de la construction d'un nouvel ensemble métropolitain. La convergence des taux est prévue sur 12 ans maxi-

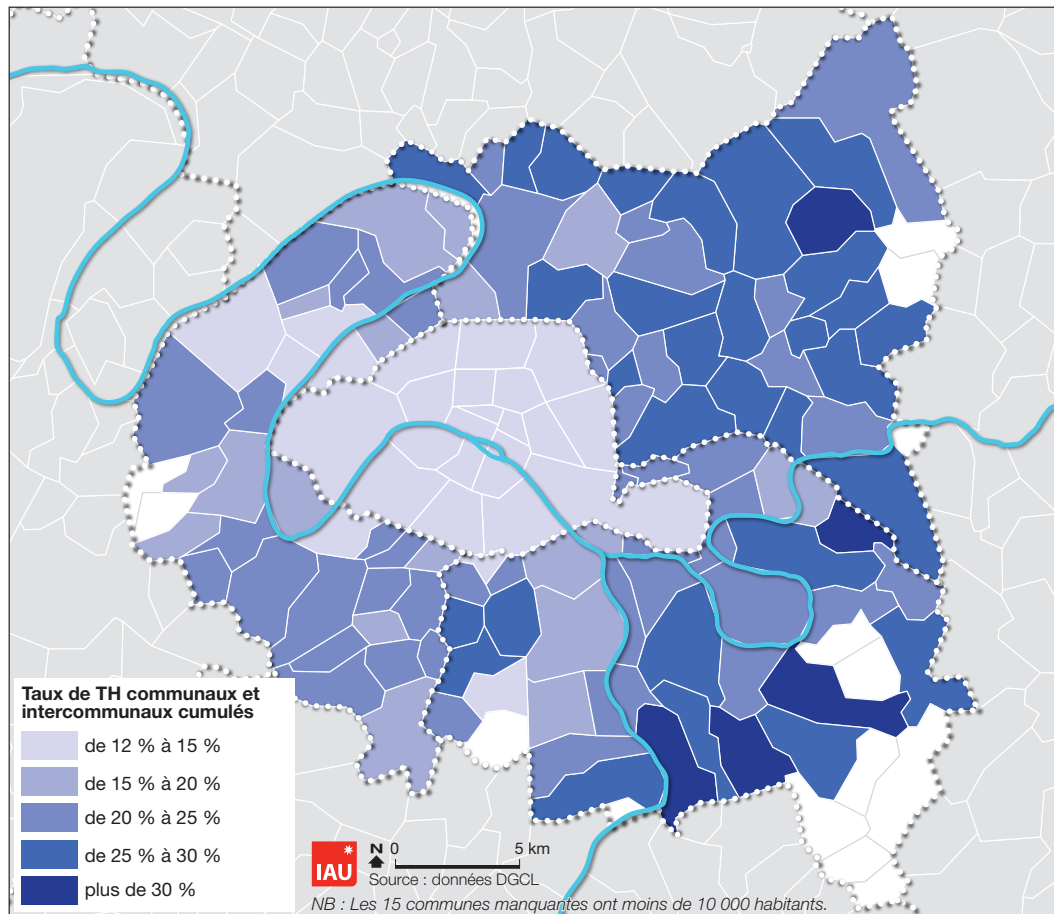
Actuallement, le taux de CFE communal ou intercommunal varie dans le périmètre de la MGP de 1 à 3, de 14,75 % à 40,06 %, la moyenne pondérée se situant à 22,22 %. Un lissage progressif serait donc mis en œuvre afin de faire disparaître les disparités actuelles.



## cale sur le périmètre de la MGP

perçues au niveau métropolitain, voire faire l'objet d'une harmonisation sur plusieurs années, pour tendre vers un taux moyen. Les deux cartes présentées ci-dessous illustrent les disparités de taux actuellement constatées sur le territoire de la métropole et donnent un aperçu des problématiques auxquelles devront répondre les travaux de la mission de préfiguration.

### Taux cumulé de taxe d'habitation 2012 des communes de plus de 10 000 habitants



Cette carte illustre les disparités de taux de taxe d'habitation votés par les communes et EPCI. Il s'agit d'un taux cumulé : part communale et ex-part départementale de la TH réaffectée aux communes et EPCI suite à la réforme de la taxe professionnelle. Cette dernière pourrait être transférée à la MGP et faire l'objet d'une harmonisation.

- Concernant la part départementale de TH, le transfert et l'harmonisation des taux soulèvent de nombreuses questions, les textes étant insuffisamment précis à ce jour. La mission de préfiguration devra s'interroger sur les modalités d'harmonisation éventuelle de ce taux. Ceci

pourrait engendrer un lissage sur 12 ans. Actuellement, le taux de TH<sup>(b)</sup> varie dans le périmètre de la MGP de 12,57 % à 35,29 %. Ce taux global est le reflet de deux impositions : celle historique au profit de la commune et celle issue de la réforme de la TP. C'est cette dernière, appelée

« part départementale de TH », qui fera l'objet d'une harmonisation (cf. cartes).

(a) Art. 1609 nonies C du Code général des impôts concernant les taux de fiscalité professionnelle.

(b) Taux communaux et intercommunaux cumulés.

## Relations financières avec les communes et les territoires

À partir de 2016, les ressources correspondant à l'ancienne taxe professionnelle seront perçues par la métropole, celle-ci procédant à des reversements encadrés par la loi aux communes regroupées en territoires. Si le financement des territoires reste à ce jour flou, de premiers éléments sont en revanche précisés pour les versements au profit des communes. Ainsi, chacune percevra de la part de la MGP deux dotations :

- une attribution de compensation (AC),
- une dotation territoriale métropolitaine (DTM).

### Une attribution de compensation neutralisant le transfert de fiscalité

En compensation de la perte de la ressource fiscale qu'elle subit, la commune perçoit une attribution fixe, correspondant à la différence entre recettes et charges transférées à la métropole. Ce dispositif est actuellement en place pour les EPCI. Il est précisé que « l'EPCI verse à chaque commune membre une attribution de compensation. Elle ne peut être indexée ». Cette dotation assure la neutra-

lité du transfert de fiscalité à la métropole lors de sa création. Lors de la création de la métropole, il faudra distinguer deux cas :

- Les communes préalablement isolées, qui recevront une attribution correspondant à la différence entre leurs recettes transférées et le coût des charges métropolitaines qu'elles n'auront plus à assumer. Ce calcul suppose en amont une évaluation des charges transférées au titre des compétences métropolitaines.
- Pour les communes antérieurement membres d'un EPCI, cette attribution devrait être égale à celle que versait l'EPCI l'année précédente (hors modification du périmètre de compétences)<sup>(7)</sup>. En 2012 pour les 83 communes appartenant à un des 19 EPCI à FPU, le total des attributions de compensation perçues s'élevait à 894 M€.

Parce qu'elle est figée, cette compensation engendre une perte de dynamisme des ressources pour la commune. Ce point devra être analysé attentivement au regard de l'évolutivité des charges relatives aux compétences préalablement intercommunales qui ne seront pas conservées par la métropole.

### Le versement complémentaire d'une dotation territoriale métropolitaine

Une dotation territoriale métropolitaine (DTM) est versée à chaque commune membre dans le cadre d'un pacte financier et fiscal qui reste à élaborer entre la métropole et les membres qui la composent. Elle se substitue notamment à la dotation de solidarité communautaire (DSC) actuellement perçue par certaines communes en EPCI. Rappelons que ce reversement de l'EPCI aux communes était facultatif.

Le texte de la loi précise que cette DTM comporte trois attributions, servies dans l'ordre de priorité suivant :

- **une attribution de garantie de ressources** assurant la pérennité de la solidarité créée par les EPCI et sa généralisation aux autres communes. Elle est composée de deux parts :

- une première part égale à la DSC en 2013 perçue par la commune en 2013.

Pour les communes non membres d'un EPCI, cette DSC est obtenue en appliquant à leur population le montant moyen par habitant des DSC perçues par les communes actuellement membres d'un EPCI. On notera que ces dispo-

### Intérêt métropolitain

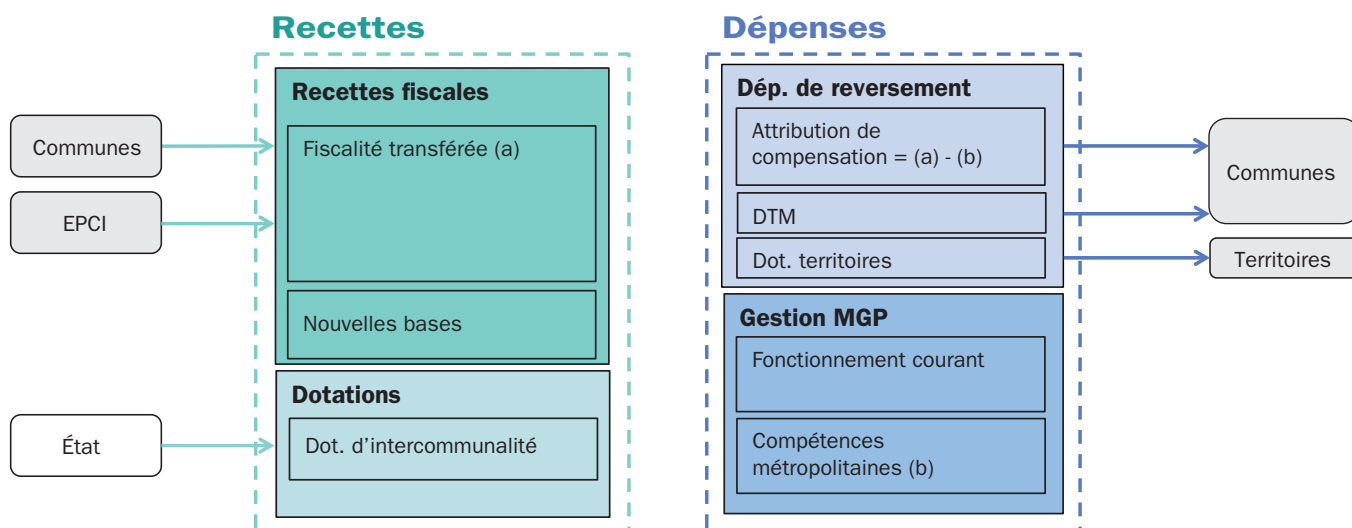
Le terme « intérêt métropolitain » renvoie directement à « l'intérêt communautaire » actuellement défini par les EPCI à fiscalité propre. Il constitue la ligne de partage, au titre des compétences visées, entre les actions ayant vocation à être mises en œuvre par la MGP et celles du ressort de ses membres (communes et territoires). Il fera l'objet d'une délibération de la MGP sous 2 ans fixant des critères d'éligibilité ou une liste nominative des opérations concernées. Par exemple en matière d'aménagement du territoire, la métropole pourrait avoir compétence pour les ZAC supérieures à une superficie donnée ou pour les seules opérations nouvelles.

sitifs ne tiennent pas compte de l'hypothèse d'une commune préalablement membre d'un EPCI qui ne reversait pas de DSC<sup>(8)</sup>. Ils ne précisent pas non plus les modalités de calcul de la moyenne (périmètre retenu, pondération par habitant...)

(7) La MGP peut faire usage de la procédure de révision (art. 1609 nonies C.V du Code général des Impôts) pour modifier les AC perçues l'année précédant sa création. Cette révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer de plus de 5 % l'AC initiale.

(8) Soit en 2011, 11 EPCI sur 19.

## Analyse de la structure du budget de la future métropole et flux financiers



- une seconde part répartie selon des critères fixés par la MGP statuant à la majorité des deux tiers. Cette seconde part ne peut excéder le tiers du supplément de ressources (CFE, CVAE, IFER, TAFNB) perçu par la MGP entre l'année de répartition et l'année précédente,

• **Une attribution de péréquation** ayant vocation à lisser les inégalités sur le territoire. Elle tient compte notamment du revenu par habitant et du potentiel fiscal ou financier par habitant pour chaque commune membre. Cette attribution ne peut excéder 10 % du supplément de ressources (CFE, CVAE, IFER, TAFNB) perçu par la MGP entre l'année de répartition et la première année d'exercice fiscal de la MGP. Ainsi, dans les faits, cette péréquation sera quasi inexistante la première année et se concrétisera au gré de l'évolution des ressources de la MGP.

• **Une attribution de coopération** dont le montant individuel est évalué en référence au coût des compétences rétrocedées à la commune, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges relatives à l'exercice de leurs compétences par les EPCI antérieurement constitués. Elle sera donc fonction de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'action de la métropole (niveau central, territoires, commune).

Seule la première part de l'attribution de garantie peut pour l'heure être estimée. En 2011, 8 EPCI de petite couronne sur 19 avaient institué une dotation de solidarité communautaire (DSC) pour un montant total de 52 M€, soit 36,70 € par habitant. L'extension de ce ratio à l'ensemble des 128 communes concernées conduit à un montant de 248,8 M€.

### Le lien financier entre la Métropole et les territoires

Concernant les modalités de financement des territoires, la loi est peu prolixe. Chaque territoire dispose d'un budget détaillant recettes et charges et repris dans un « budget annexe de territoire » du budget métropolitain. La dotation territoriale en est la recette. Elle correspond aux compétences exercées par le territoire.

Les dotations territoriales des territoires supports d'EPCI antérieurs « prennent en compte le montant des charges évalué à deux ans avant la date de création de la MGP ». Les premiers travaux menés par l'IAU îdF permettent d'estimer que 80 % à 90 % des dépenses actuelles des EPCI ne concernent pas des compétences métropolitaines mais des « charges de proximité » mutualisées par les communes. Le transfert de l'intégralité de la ressource fiscale pour financer seulement 10 % à 20 % du total des charges actuelles se traduira par le versement d'une compensation très importante mais figée.

En conclusion, les mécanismes de partage de ressources dessinés par la loi présentent de nombreuses zones d'ombre. La mission de préfiguration aura, au-delà des missions explicitement prévues par les textes, pour charge de mesurer les impacts financiers et fiscaux de ces mesures : harmonisation des taux sur le territoire, effets péréquateurs, procédures applicables aux transferts, partage des ressources entre communes et territoires au regard des compétences...

Ainsi, la création de la MGP se traduira probablement par un transfert des ressources dynamiques provenant de la fiscalité économique vers la métropole, et le reversement aux communes d'une attribution stable. Or, c'est

### Le cas des compétences dites « orphelines »

La loi confère à la MGP compétence en matière de protection de l'environnement. Toutefois, ceci n'inclut pas la compétence « propreté » actuellement assumée par de nombreux EPCI. À sa création, la MGP se substitue aux EPCI et assume l'intégralité de leurs compétences. Cette compétence « orpheline » serait donc prise en charge par la MGP qui sous deux ans décidera :

- De son maintien au niveau métropolitain : quid de l'exercice de cette compétence sur le territoire des précédents EPCI qui ne disposaient pas de la compétence ?
- D'une rétrocession aux communes : quels moyens pour assurer à nouveau cette charge ?
- D'une prise en charge par les territoires : quelle capacité de mise en œuvre par des territoires n'ayant pas de personnalité juridique (gestion du personnel, passation de contrats, etc.) ?

le dynamisme fiscal, cette évolution au gré du développement économique local qui permet aux collectivités de répondre aux besoins de leurs populations et de faire face à l'inflation. Pour les communes et les futurs territoires, dans un contexte mouvant et particulièrement contraint, tout l'enjeu serait alors de conjuguer maîtrise des charges et garantie de recettes évolutives. Ces questions seront traitées dans une future *Note rapide* qui analysera les modalités possibles et éventuelles de la mise en œuvre du pacte financier et fiscal.

Jean-Pierre Chauvel, Jeanne Munck ■

### Pour en savoir plus

- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- « Suppression de la taxe professionnelle : où en sommes-nous ? » *Note rapide*, n° 575, IAU îdF, octobre 2011.
- « La métropole du Grand Paris : décryptage(s) », *Note rapide*, n° 644, IAU îdF, mars 2014.
- « 1913-2013 : le Grand Paris a 100 ans », *Note rapide*, n° 649, IAU îdF, mars 2014.
- « Séminaire : le Grand Paris, hier... et demain ? » *Note rapide*, n° 648, IAU îdF, mars 2014.

Sur le web :

- « Trois EPCI au prisme de la MGP - synthèse des dépenses au regard de la loi Maptam », IAU îdF, juin 2014. <http://www.iau-idf.fr/debats-enjeux/la-metropole-du-grand-paris.html>

**Directrice de la publication :**  
Valérie Mancret-Taylor

**Auteurs :** Jean-Pierre Chauvel et Jeanne Munck  
Sous la direction de Catherine Baillot

**Rédactrice en chef :** Isabelle Barazza

**Maquette :** Vay Ollivier

**Cartographie :** Marie Pagezy-Boissier, Jean-Eudes Tillot  
Sous la direction de Frédéric Theulé

**Diffusion par abonnement**

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

**Service diffusion-vente**

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

ISSN ressource en ligne 2267-4071

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)