

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 688



Gérard Crossay/Medde-MLETR

GOVERNANCE
MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Juin 2015 • www.lau-ldf.fr

VERS UNE NOUVELLE ORGANISATION FINANCIÈRE DE LA MGP

2,5 Mds €
BUDGET DE FONCTIONNEMENT
DE LA MGP

5 ans (2016-2021)
DISPOSITIF TRANSITOIRE AVANT
REMONTÉE DE LA TOTALITÉ
DE LA FISCALITÉ ÉCONOMIQUE
AU NIVEAU MÉTROPOLITAIN

17 ans (2016-2033)
DURÉE MAXIMALE LÉGALE
D'UNIFORMISATION DES TAUX
DE CFE SUR LE PÉRIMÈTRE
MÉTROPOLITAIN

DANS MOINS DE NEUF MOIS, LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANCILIEN SERA PROFONDÉMENT MODIFIÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE CONCOMITANTE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP) ET DES GRANDES INTERCOMMUNALITÉS SUR SON POURTOUR. LE DÉBAT CONTINUE, MAIS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE A PRÉCISÉ LE DISPOSITIF SUR LE PLAN FINANCIER.

La réorganisation de la gouvernance locale en Île-de-France résulte de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014. Celle-ci est en cours d'ajustement via le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont la première lecture par le Parlement s'est achevée le 10 mars 2015. Si la seconde lecture, en cours en juin-juillet 2015, est encore susceptible d'apporter des modifications, les principes fondamentaux de l'organisation financière de la métropole semblent d'ores et déjà établis. Ainsi, un partage temporaire de la fiscalité économique locale, entre la MGP et la dizaine de « territoires » qui la composeront, semble retenu. Entre l'autonomie fiscale de ces territoires, réclamée par les élus locaux, et la capacité financière de la MGP à l'échéance 2021, l'équilibre défini par l'Assemblée nationale suscite quelques interrogations, tant sur les modalités opérationnelles de mise en œuvre que sur les enjeux à long terme.

UN SCHÉMA FINANCIER ASSURANT UN PARTAGE TEMPORAIRE DES RESSOURCES

Le 8 octobre 2014, dans le cadre d'une résolution du conseil des élus de la mission de préfiguration de la MGP, une très large majorité d'élus locaux s'est prononcée en faveur d'une organisation décentralisée de la future institution et d'un partage de la fiscalité économique entre ses différents échelons. Ces conclusions ont été partiellement suivies par le Parlement.

CVAE et DGF : les ressources de la MGP devraient connaître une dynamique

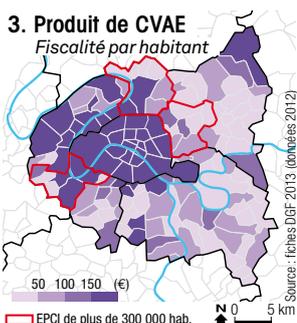
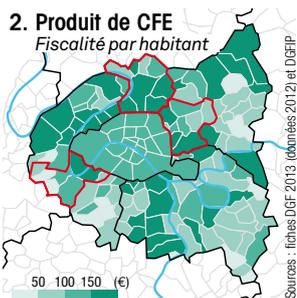
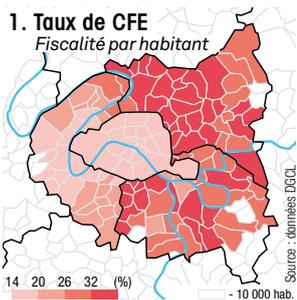
Selon les termes de l'accord des élus repris par le Parlement, la MGP se verrait attribuer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le montant attendu sur son périmètre est d'environ 1 Md€ (données 2012).

En 2012, le produit moyen de CVAE sur ce même périmètre est de 107 €/hab. Même si son taux est le même partout, le produit varie de façon importante entre communes, avec des valeurs extrêmes comprises entre 9 €/hab. (Ablon-sur-Seine), 1 115 €/hab. (Puteaux) ou encore 1 392 €/hab. (Rungis).



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* Île de France



Les ressources fiscales sont inégalement réparties au sein de la métropole, avec une concentration de richesse sur des zones pratiquant un faible taux d'imposition, du fait de la forte implantation d'entreprises sur leur territoire. La ressource de la CVAE suit peu ou prou la même géographie.

Il existe bien dans la collecte et l'affectation de cette ressource un réel enjeu de mutualisation (cf. carte 3, ci-contre).

Si la CVAE est une ressource dynamique, elle est soumise à des variations annuelles erratiques. Ainsi, sur l'ensemble du périmètre de la MGP, elle a progressé de 1,45 % par an en moyenne entre 2011 et 2014. À noter que cette moyenne lisse des effets brusques, tant à la hausse (+10,8 % en 2013) qu'à la baisse (-8,1 % en 2014), ces écarts pouvant être plus accentués localement.

Avec cette répartition, la MGP bénéficierait d'une ressource évolutive, sur laquelle, certes, elle ne dispose pas de pouvoir de taux, mais dont la croissance devrait épouser la reprise économique future.

En complément de cette ressource fiscale, la MGP recevrait de l'État une dotation globale de fonctionnement (DGF), à l'instar de celle actuellement perçue par tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il est à souligner que l'intégration dans la MGP de communes actuellement isolées, au premier rang desquelles Paris, devrait générer automatiquement un montant accru par rapport aux DGF intercommunales actuelles.

Le projet de loi prévoit que cette hausse des concours de l'État pourra abonder un futur « fonds d'investissement métropolitain ».

Les ressources des territoires : une autonomie fiscale temporaire

Dans leur résolution, les élus locaux ont souhaité que la cotisation foncière des entreprises (CFE) soit une ressource attribuée aux territoires (également appelés établissements publics territoriaux, EPT), futures entités intercommunales se situant entre les communes et la MGP. Sur le périmètre de cette dernière, le taux de CFE, défini localement, présente

une hétérogénéité héritée de l'ancienne taxe professionnelle et varie de 14,75 % à 40,06 %, pour un produit total collecté d'environ 992 M€ (données 2012). Il est de coutume de considérer que le niveau des taux est inversement proportionnel au niveau des bases, et que des taux élevés permettent de compenser la faiblesse des bases et d'équilibrer le budget de la collectivité. Toutefois, la comparaison de la carte des taux de CFE et de celle des produits par habitant (cf. cartes 1 et 2, ci-contre) montre qu'au terme de cet ajustement, certains territoires particulièrement bien pourvus en entreprises cumulent faible taux d'imposition et produit élevé, quand d'autres, en dépit de taux élevés, ne perçoivent que de maigres recettes.

L'affectation de cette ressource aux territoires contribuerait partiellement à atténuer ces écarts de taux et de produit entre communes. En effet, un dispositif légal est prévu pour harmoniser la pression fiscale sur une durée maximale de douze ans¹ afin de parvenir, à terme, à un taux unique. Toutefois, cette harmonisation du taux de CFE effectuée sur le périmètre des territoires maintiendrait entre ces derniers des écarts significatifs reflétant la géographie économique de la métropole. La définition des périmètres des territoires constitue ainsi un réel enjeu fiscal à court terme.

Cette évolution reviendrait à conférer aux EPT les caractères d'EPCI à fiscalité propre. Ce franchissement de la « ligne rouge de la fiscalité », dénoncé par la ministre de la Décentralisation, a été amendé par l'Assemblée nationale. Ainsi, il est retenu une période transitoire de cinq ans pendant laquelle la CFE revient aux EPT, avant affectation du produit – et donc convergence des taux – au niveau de la MGP. À partir de 2021, la CFE serait ainsi perçue par la MGP, qui mettrait également en place un dispositif de convergence des taux. Cette volonté maintenue

Un schéma financier assurant un partage temporaire des ressources

Données 2012	Cotisation foncière des entreprises/CFE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises/CVAE	Commentaires
Assiette	Valeur locative foncière	Valeur ajoutée	Le taux de la CVAE est fixé par la loi de finances, alors que celui de la CFE est du ressort local.
Taux le plus bas/haut	14,75% à 40,06%	1,5%	
Taux moyen	22,22%	1,5%	
Produit le plus bas/haut	De 26 à 1 575 €/hab.	De 7 à 1 392 €/hab.	Une hétérogénéité traduisant le différentiel de richesse sur le territoire.
Produit total estimé	992 M€	1 000 M€	Les volumes budgétaires concernés sont à peu près équivalents en 2012.
Évolution moyenne 2011/2014	2,4%	1,45%, mais +10,8%, puis -8%	Si l'évolution de la CFE est faible, la CVAE connaît pour le moment des évolutions plus erratiques.
En synthèse	Pouvoir de taux	Évolutivité	

Le panier fiscal de remplacement de la taxe professionnelle comprend principalement la contribution économique territoriale (CET), constituée elle-même de deux composantes représentant 95 % de la recette :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) : cette taxe locale « classique » génère un produit par l'application d'un taux à une base constituée par les valeurs locatives foncières des entreprises. Il appartient aux exécutifs locaux de fixer chaque année le taux de CFE, dans le respect toutefois des règles qui lient les taux des différentes taxes locales ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : cette ressource fiscale est due par les entreprises et les travailleurs indépendants qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 500 K€. Elle est calculée en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise. Le taux de 1,5 % décidé par l'État est fixe. Le produit collecté est ensuite réparti entre les régions (25 %), les départements (48,5 %) et le bloc communal, dont les intercommunalités (26,5 %). Il est territorialisé en fonction des effectifs et des immobilisations foncières déclarées.

de défiscaliser les EPT est confirmée par une mesure connexe : le retour de la part des EPCI existants (ex-part départementale) de la taxe d'habitation aux communes. À terme, les EPT seraient financés uniquement par des compensations et des contributions budgétaires. En vertu des principes applicables à la création de structures intercommunales, ils verraient leurs ressources, certes garanties à l'euro près au moment des transferts de compétences, mais figées dans le temps.

À l'inverse, à l'issue de la période transitoire de cinq ans, la MGP se verrait dotée non seulement de ressources fiscales (la contribution économique territoriale/CET dans son ensemble), mais également d'une réelle capacité d'action fiscale par la fixation du taux de CFE. Au terme de ce processus, qui pourrait donc durer dix-sept ans², le « coût fiscal » de l'implantation d'une entreprise sera équivalent sur l'ensemble de la petite couronne.

INTERROGATIONS SUR LES IMPACTS DE CETTE ORGANISATION ET SA MISE EN ŒUVRE

Entre 2016 et 2021, c'est la MGP qui supportera la volatilité de la CVAE, et le risque d'une chute des recettes ou les bénéfices d'une embellie. Le premier poste budgétaire de la MGP sera d'assurer une garantie de ressources aux communes et aux territoires, avant même l'exercice réel de ses compétences propres (cf. infographie ci-dessous). Rappelons à ce titre que les dépenses de fonctionnement à caractère « métropolitain » assumées en 2014 par les EPCI représentent moins de 10 % de leurs dépenses, et que le versement d'attributions de compensation jouera donc un rôle déterminant (J. Munck, 2014, cf. « Ressources »). Dans l'hypothèse d'une chute de la CVAE, les reversements, dont le montant est figé, pourraient poser la question de la soutenabilité du budget de la MGP. Celle-ci serait

confrontée à la double contrainte de la baisse de ses ressources et du niveau garanti de ses contributions obligatoires aux budgets locaux³.

Cette question de la dynamique des ressources métropolitaines prend également un reflet particulier à l'aune des diminutions annoncées des dotations envisagées par l'État⁴, qui impacteront la MGP à travers la DGF. L'affectation de l'intégralité de la capacité fiscale à la MGP, à compter de 2021, participe donc d'une logique de montée en puissance, mais également de sécurisation de son budget.

À l'inverse, au-delà de 2021, les EPT devront faire face à une perte de ressource fiscale, à laquelle s'ajoute, dès 2016, la perte de la DGF, qui sera désormais perçue par la MGP et non compensée.

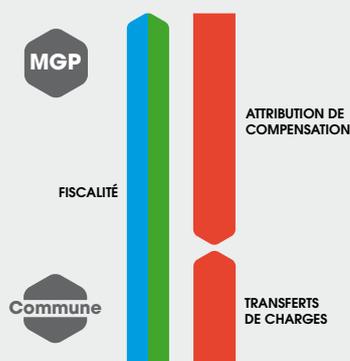
Le financement des EPT sera assuré par un fonds de compensation des charges territoriales alimenté par les communes (quotes-parts fiscales) et une dotation de la MGP en matière d'investissement.

La compensation fiscale n'étant pas indexée, la question de la soutenabilité du budget de fonctionnement des EPT, qui assumeront la charge financière de compétences coûteuses non transférées à la métropole (espaces verts, environnement, assainissement, etc.) reste posée.

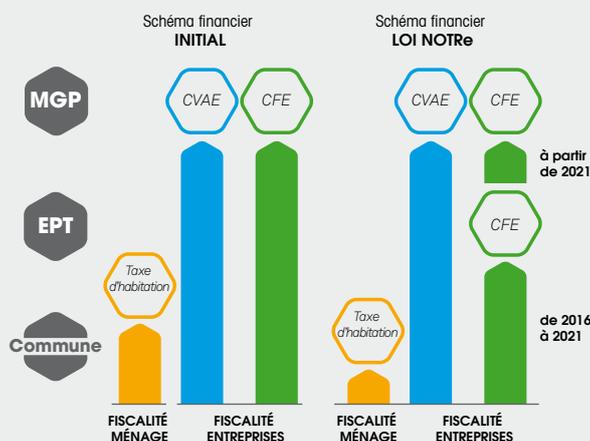
Quelle souplesse dans l'utilisation des ressources ?

Durant la période transitoire (2016-2021), la MGP supportera la volatilité de la CVAE et sera par ailleurs tenue d'assurer les attributions de compensation aux communes et EPT. Ce jeu à somme nulle ne permettra donc pas, dans un premier temps, de dégager de fortes marges de manœuvre. Même en cas de hausse des recettes de CVAE, une part significative du produit supplémentaire serait par ailleurs orientée vers un fonds d'investissement métropolitain (FIM). Il en va de même de la hausse du produit de DGF, attendue de l'intégration

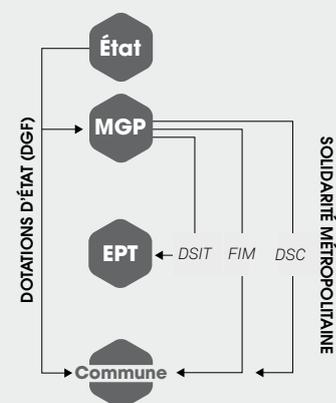
Les garanties de ressources



Les transferts fiscaux



Les concours financiers



CFE : cotisation foncière des entreprises - CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - DSC : dotation de solidarité communautaire - DSIT : dotation de soutien à l'investissement territorial - DGF : dotation globale de fonctionnement - EPT : établissement public territorial - FIM : fonds d'investissement territorial

intercommunale de Paris. Durant les cinq premières années, le budget de la MGP sera donc particulièrement contraint, même dans l'hypothèse d'une progression de la ressource.

En revanche, en lui conférant un pouvoir de modulation des taux, l'affectation à terme de la CFE à la MGP lui permettra d'assurer les moyens de son développement. À l'issue de cette période transitoire, elle pourra assumer les politiques publiques d'ampleur qui lui sont confiées – aménagement de l'espace, politique de l'habitat, etc. – et affronter les défis métropolitains de demain, tout en conférant une cohérence à son périmètre.

Quelle mise en œuvre de l'objectif de solidarité au sein de la MGP ?

La mise en œuvre de la MGP comme structure de gouvernance d'une métropole mondiale doit permettre d'articuler les logiques de développement économique et de solidarité territoriale. Le Premier ministre l'a notamment rappelé lors de son discours du 14 octobre 2014, à Créteil, évoquant la nécessité de « bâtir une métropole plus solidaire ». La loi Maptam prévoyait ainsi la création d'un échelon supérieur très intégré, concentrant les capacités financières et fiscales, et générant automatiquement une harmonisation de la fiscalité économique sur son territoire (conformément à la législation s'appliquant lors de la création de tout EPCI). La loi NOTRe, telle qu'adoptée en première lecture, réaffirme la mise en œuvre de ce schéma à l'issue d'une période transitoire de cinq ans. En plus de renforcer l'attractivité, en limitant les biais fiscaux dans les stratégies d'implantation des entreprises, le lissage des taux participe ainsi d'une démarche solidaire, assurant progressivement, pour un même produit fiscal collecté, une répartition plus égalitaire au sein de l'ensemble de la petite couronne. À cet égard, l'analyse du produit de CFE en €/habitant est particulièrement éclairante : la modulation des taux peut permettre une réelle péréquation entre contribuables, sans affecter les équilibres financiers au niveau des communes et territoires.

D'autres mécanismes de mutualisation des ressources (dotation de soutien à l'investissement territorial/DSIT, fonds d'investissement métropolitain/FIM, pacte financier et fiscal/PFF) ou de péréquation compléteront cette politique de solidarité. Toutefois, les critères d'affectation et les modalités d'application restent, à ce jour, inconnus. Ces mécanismes seront précisés ultérieurement par voie d'ordonnances et leur mise en œuvre laissée à l'appréciation des élus de la MGP. En cela, ils participent d'une logique de mutualisation des ressources, mais non d'une démarche de péréquation, laquelle suppose la fixation par la loi de mécanismes qui s'imposent à tous, et qui porte en premier lieu sur des ressources destinées au fonctionnement courant des communes les plus pauvres. La question de la péréquation « classique » – fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) – demeure donc. Soulignons d'ailleurs que la nouvelle articulation de la fiscalité au sein de la MGP aura pour conséquence une modification des bases prises en compte pour le calcul du FPIC et la détermination des collectivités franciliennes contributrices ou bénéficiaires du FSRIF. Ainsi, les futurs abondements et contributions interrogent d'ores et déjà la relation de la MGP au reste de l'Île-de-France (FSRIF), mais également au pays tout entier (FPIC).

À moins de neuf mois de la mise en place de cette nouvelle structure, assurer la solidarité grâce à la MGP est ainsi une question qui reste d'actualité. ■

Jeanne Munck,
fiscaliste

1. Art. 1609 nonies C code général des impôts. Hors délibération spécifique, le délai légal est fonction de l'écart constaté entre les différents taux communaux.

2. Cinq ans de transition et douze ans selon le dispositif légal applicable.

3. Hors cas exceptionnel. Cf. article 1609 nonies C du code général des impôts.

4. Baisse annoncée de 7,5 Mds € supplémentaires en 2016 et 2017, comparée à celle de 2015.

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

Valérie Mancret-Taylor

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

François Pineau

INFOGRAPHIE - CARTOGRAPHIE

Marie Pagezy-Boissier,

Jean-Eudes Tilloy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki,

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Munck Jeanne, *Trois EPCI franciliens au prisme des futures compétences métropolitaines*, IAU îdF, juin 2014. <http://bit.ly/1KQFQBt>
- Munck Jeanne, « La métropole du Grand Paris, considérants financiers et fiscaux », *Note rapide*, n° 657, IAU îdF, juin 2014. <http://bit.ly/1KQCbn0>
- Sur le site de l'IAU îdF : la métropole du Grand Paris, analyses, débats, rencontres. <http://bit.ly/1E0pxxY>
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. <http://bit.ly/1j9KK9u>
- Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 mars 2015. <http://bit.ly/1AfoDsa>



LEXIQUE

CET : contribution économique territoriale

CFE : cotisation foncière des entreprises

CVAE : valeur ajoutée des entreprises

DGF : dotation globale de fonctionnement

DSC : dotation de solidarité communautaire

DSIT : dotation de soutien à l'investissement territorial

EPT : établissement public territorial

FIM : fonds d'investissement métropolitain

FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

FSRIF : fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France

PFF : pacte financier et fiscal



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

