les après-midi

7 JUILLET 2016

32

Les finances locales des collectivités dans la métropole du Grand Paris

JEANNE MUNCK ET CLAIRE DELPECH

Jeanne Munck *est experte en finances locales ainsi qu'en gestion financière et fiscale des collectivités locales à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (Iau) d'Île-de-France*
Claire Delpech est responsable finances et fiscalité à l'Assemblée des communautés de France (Adcf).

NOTA : Ce texte a été établi à partir de la retranscription de l'intervention orale des auteurs, le 7 juillet 2016.

Mobiliser les moyens de droit commun au bénéfice des territoires les plus pauvres, tel est l'objectif des contrats de ville. L'atteindre nécessite des cadres financiers et opérationnels. Parallèlement, en Île-de-France, la métropole du Grand Paris et ses douze territoires portent justement à terme l'ambition de nouveaux instruments financiers et politiques pour favoriser la cohésion sociale et la réduction des inégalités territoriales au sein des territoires intercommunaux. Outre les outils financiers et fiscaux déjà existants, l'État s'est de son côté engagé dans une réforme de la dotation globale de fonctionnement des collectivités et des dotations de péréquation. À ce jour, cette dernière n'a pas aboutie. L'ambition de cette publication est de favoriser la compréhension des évolutions en matière de finances locales et de fiscalité et d'appréhender les leviers de rééquilibrage, notamment du point de vue de la politique de la ville.

LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS : PERSPECTIVES DE REDISTRIBUTION

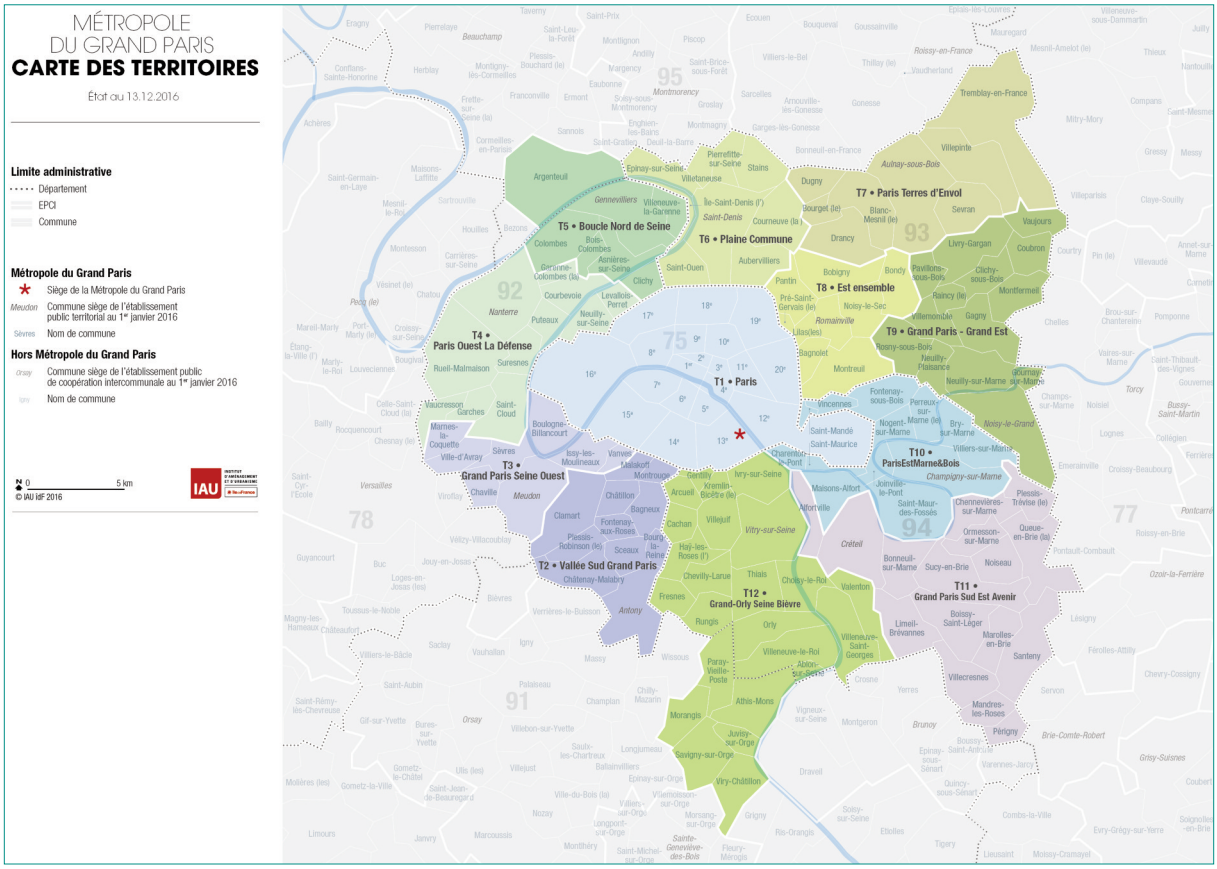
JEANNE MUNCK

La métropole du Grand Paris est née de la volonté d'organiser un échelon administratif qui puisse à la fois être un acteur en matière de développement économique et une zone attractive au niveau international, mais également de la volonté de bâtir une agglomération plus solidaire, dont les perspectives de développement profitent à l'ensemble des territoires qui la composent[1].

PROFESSION BANLIEUE

Jusqu'à janvier 2016 et la naissance des établissements publics territoriaux (Ept), l'Île-de-France avait cette particularité de ne compter que très peu d'intercommunalités, celles de la Seine-Saint-Denis faisant figure d'exception. Or il était devenu évident que les communes devaient coopérer afin de pallier

[1] Selon le discours du 13 octobre 2014 du Premier ministre Manuel Valls, à Créteil, intitulé « Grand Paris, le temps des réalisations ». Consultable sur www.gouvernement.fr/partage/2098-discours-grand-paris-le-temps-des-realisations-a-creteil/



leur périmètre insuffisant pour faire face aux besoins des habitants. Cette coopération intercommunale, qui s'est mise en place progressivement au cours du xx[e] siècle, a d'abord eu un caractère strictement technique, circonscrite à quelques fonctions dépassant les frontières communales : gestion de l'assainissement ou gestion de l'eau, notamment. Les grands syndicats intercommunaux (Sedif, Siaap, Syctom, Sipperec[2]) sont nés au cours de cette période. La collaboration politique, la mise en commun de compétences et d'équipements ont davantage tardé à se mettre en œuvre, notamment dans le périmètre de la petite couronne.

Sous l'impulsion de Bertrand Delanoë, maire de Paris de 2001 à 2014, les relations entre la capitale et la banlieue tendent à se pacifier à la faveur d'une prise de conscience d'enjeux communs (crise du logement, congestion des transports, etc.). Un poste d'adjoint en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France est créé en 2001. La Conférence métropolitaine, structure informelle réunissant près de 200 élus, voit le jour en 2006. Le syndicat mixte d'études Paris Métropole, instance de débats entre élus franciliens, lui succède en 2009, la métropole du Grand Paris étant finalement créée le 1[er] janvier 2016.

Le périmètre de la métropole excède donc légèrement celui de la petite couronne et inclut les communes autour de la plateforme aéroportuaire d'Orly ainsi que la ville d'Argenteuil, volontaire pour faire partie de la métropole. Celle-ci est découpée en douze territoires – Paris et onze Ept –, sur la base de trois critères : que les intercommunalités existantes soient préservées, dont celles de Plaine Commune et d'Est Ensemble, déjà très structurées ; que chaque ensemble comporte au minimum 300 000 habitants, sans enclave ; que l'on s'inspire des contrats de développement territorial (Cdt) pour définir le périmètre de ces territoires. Il s'agissait également de définir des périmètres sensiblement équivalents sur le plan des ressources financières.

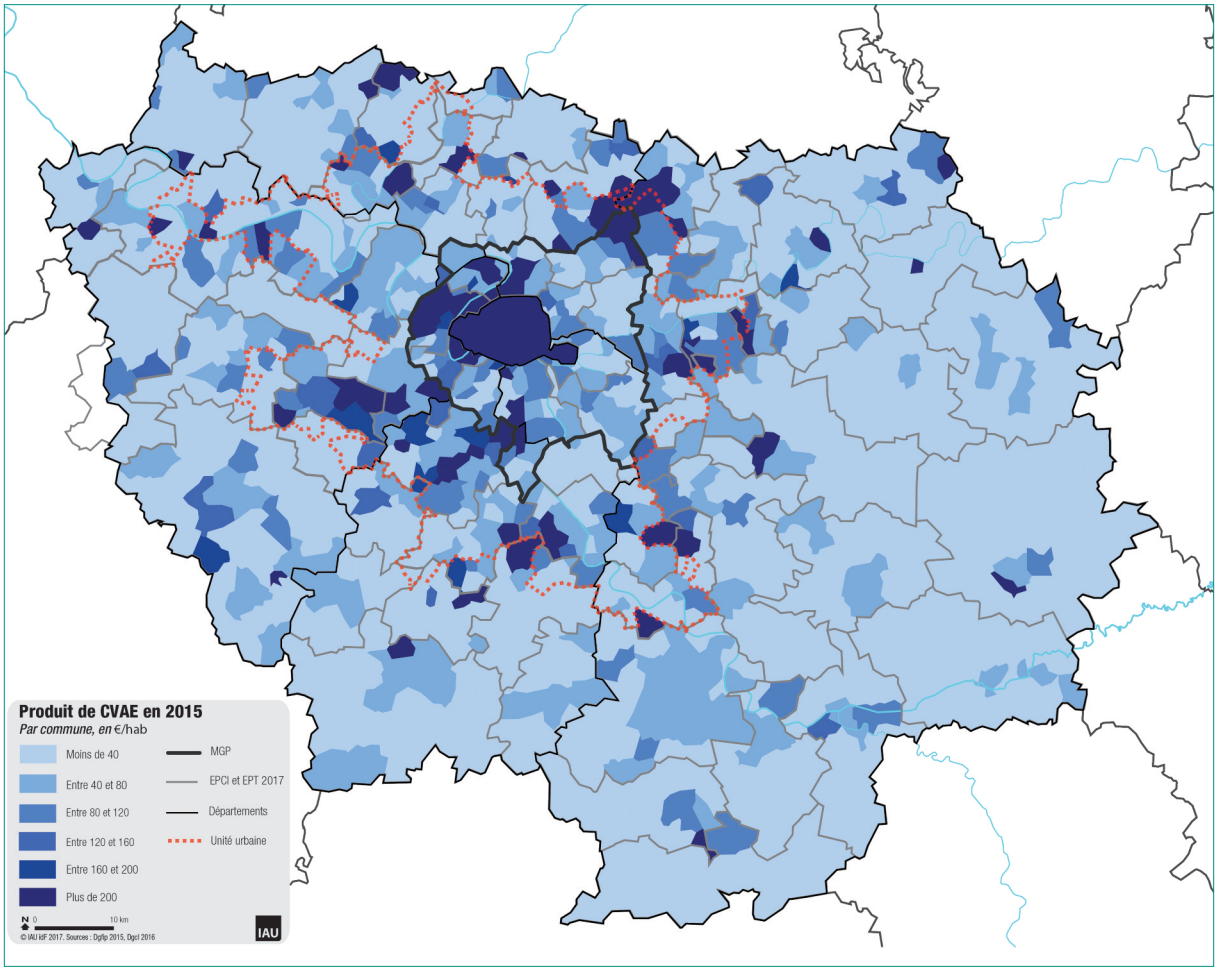
[2] Syndicat des eaux d'Île-de-France – Sedif ; Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne – Siaap ; Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne – Syctom ; Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication – Sipperec.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DE LA MÉTROPOLE

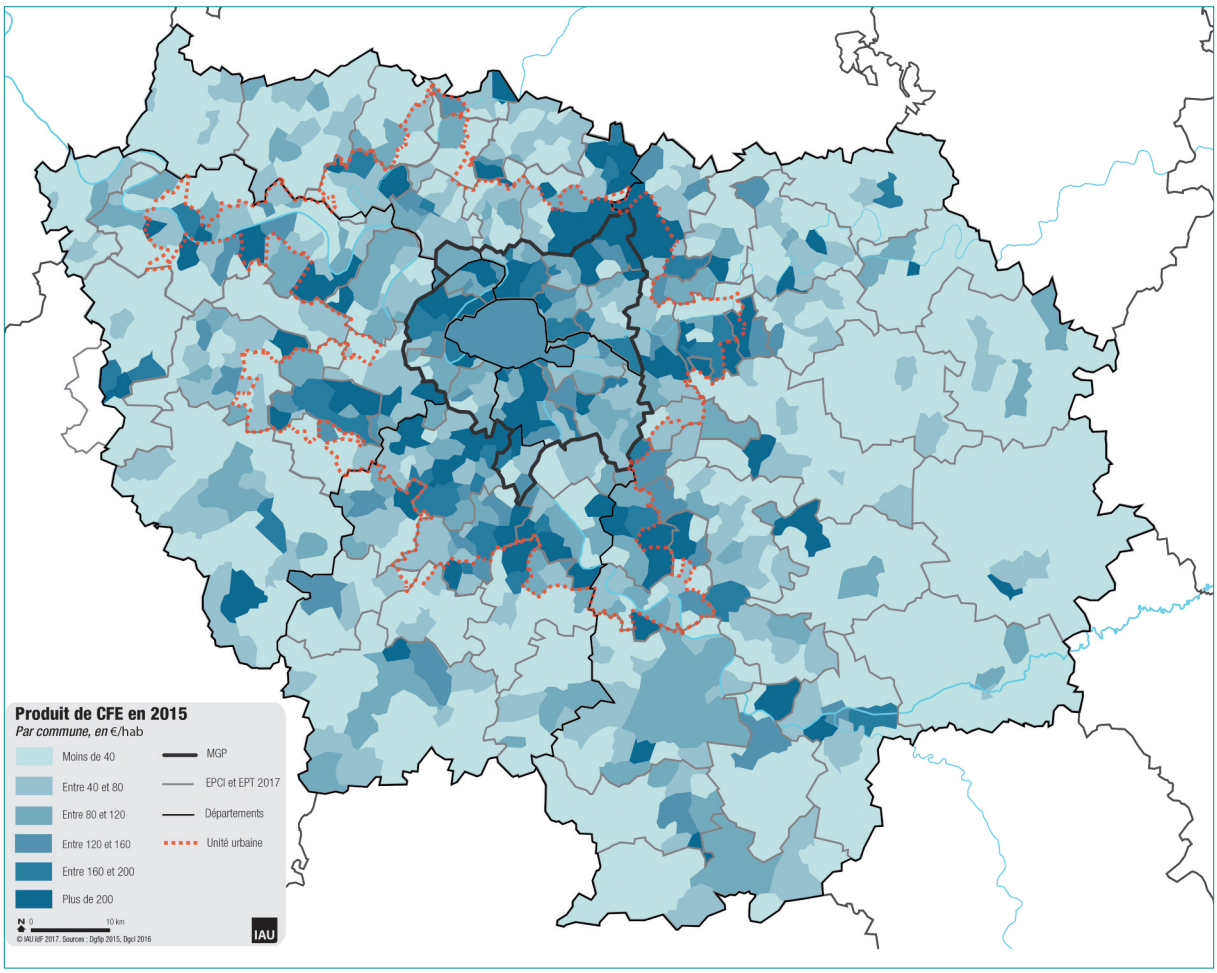
Si les communes transfèrent de nombreuses compétences aux nouveaux Ept[3], sur le plan financier, le périmètre de ces derniers reste pourtant encore partagé entre Ept et Grand Paris. En effet, si la règle générale veut que la création d'une intercommunalité entraîne le transfert de la fiscalité des communes à la structure intercommunale, la difficulté réside ici dans le fait que deux structures distinctes sont créées. Les élus locaux des communes qui se sont constituées en intercommunalité ont souhaité maintenir l'action locale qui leur semblait pertinente sur leur périmètre, ce qui a impliqué le partage de la fiscalité économique entre les Ept et la métropole.

La réforme de la taxe professionnelle, remplacée par la contribution économique territoriale (Cet) en 2010, permet d'avoir un panier de ressources assez large, constitué de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (Cvae) et de la cotisation foncière des entreprises (Cfe), qui représentent chacune environ 1 milliard d'euros sur le périmètre métropolitain.

Les deux cotisations ne sont toutefois pas de même nature : la Cfe est une véritable taxe locale, les élus locaux ayant le pouvoir de voter son taux, tandis que la Cvae est une cotisation fixée chaque année par l'État, dont le montant fluctue en fonction de la vitalité économique des territoires concernés. La dynamique de ces deux ressources diffère également : la Cfe est basée sur la valeur du foncier, dont l'évolution se limite à 2 ou 3 % en moyenne, son dynamisme dépendant donc de l'implantation des entreprises sur le territoire. À l'inverse, la Cvae dépend de la croissance économique et s'impose aux



[3] Pour en savoir plus à ce sujet, lire notamment l'Après-midi n° 30 de Profession Banlieue, du 1er décembre 2015, « La politique de la ville dans la métropole du Grand Paris. Gouvernance et solidarité territoriale en question(s) », disponible en téléchargement sur le site de Profession Banlieue.



collectivités sans qu'elles puissent l'anticiper. Autre élément notable, la Cvae est géographiquement très contrastée, le produit de cette taxe marquant une nette fracture entre Est et Ouest de la métropole. Les ressources émanant de la Cfe sont en revanche réparties de façon plus homogène, incitant les Ept à candidater pour se les voir attribuer de manière pérenne et s'assurer, à terme, de ressources plus stables que celles de la Cvae.

In fine, qui perçoit quoi désormais ?

- Depuis le 1er janvier 2016, la métropole du Grand Paris perçoit la Cvae ainsi que les autres composantes, mineures, du panier fiscal ;

- Les Ept perçoivent la Cfe jusqu'en 2021, date après laquelle elle sera transférée à la métropole ;

- Les communes perçoivent les taxes appliquées aux ménages. Elles ne perçoivent donc plus rien désormais des entreprises qui s'installent sur leur territoire, mais collectent en revanche les impôts locaux (en récupérant la part départementale de la taxe d'habitation) et reçoivent les dotations de l'État (qui vont également à la métropole, mais pas aux Ept).

Ce partage découle d'un accord politique entre les élus locaux et le gouvernement qui, selon la loi Maptam du 27 janvier 2014[4], amendée par la loi Notre du 7 août 2015[5] définissant l'architecture de la métropole, prendra fin en 2021. À partir de cette date, la métropole du Grand Paris concentrera l'intégralité de la fiscalité dont sont redevables les entreprises de son périmètre. Dans ces conditions, il peut sembler difficile pour les Ept, notamment Plaine Commune et Est Ensemble, faute de ressources assurées sur le long terme, de continuer à développer leur territoire. D'autant que, parallèlement, l'État diminue ses dotations tandis que les budgets locaux sont de plus en plus tendus. Le sujet sera probablement remis en débat après les élections présidentielles de mai 2017, certains élus continuant de plaider pour un territoire fort, et d'autres pour une métropole forte.

[4] Loi n° 2014-58, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
[5] Loi n° 2015-991, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

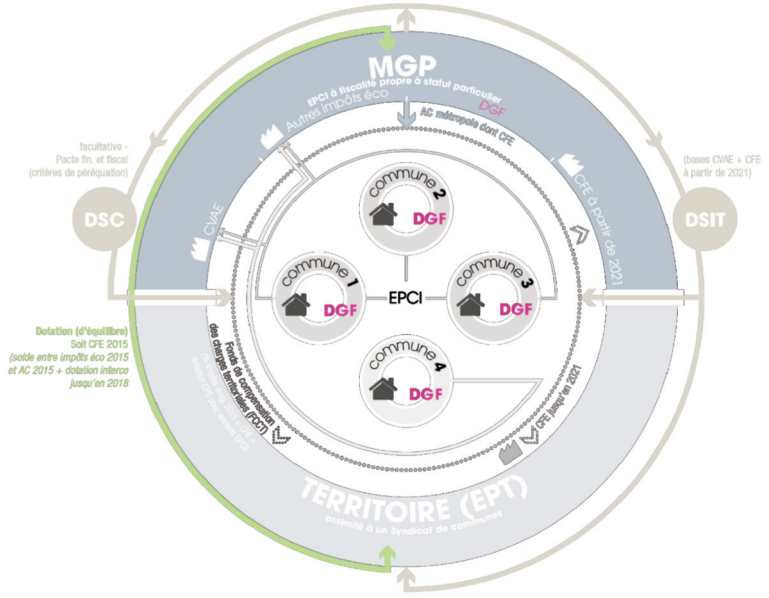
Néanmoins, des mécanismes de solidarité et de redistribution sont en place :

- *L'harmonisation des taux*. La composante fiscale pèse à hauteur de 30 % dans le choix d'installation des entreprises sur un territoire ; les autres critères influençant ce choix sont la desserte en transports en commun, l'offre de logements, le prestige de l'adresse, etc. Afin d'éviter la concurrence territoriale – les taux d'imposition variant aujourd'hui approximativement de 13 à 49 % –, la loi a prévu une harmonisation des taux de Cfe dans un délai maximal de douze ans.

- *La compensation des transferts de charges*. Les communes se regroupant en intercommunalité mettent en commun des compétences. Elles transfèrent donc des charges (de fonctionnement et d'investissement) ainsi que de la fiscalité économique. Toutefois, il est très rare qu'elles transfèrent autant de fiscalité que de charges ; un mécanisme d'attribution de compensation (*lire infra*) a donc été créé afin d'éviter que les intercommunalités ne soient lésées. Ce mécanisme rend possible une neutralité à l'euro près, mais le montant de la compensation est figé à un instant *t*. Or les charges progressent souvent plus vite que les ressources, le risque étant donc de pénaliser l'intercommunalité. Dans un schéma classique, puisqu'elle dispose de la fiscalité économique, l'intercommunalité a, le cas échéant, la possibilité d'augmenter son taux pour compenser une hausse des charges. Mais, dans le schéma métropolitain à deux structures (Ept et métropole du Grand Paris), les choses sont plus compliquées et un ajustement a donc été prévu :
  – l'attribution de compensation est versée par la métropole aux communes. Elle permet de reverser aux communes le solde de fiscalité économique une fois déduits les montants financiers correspondant aux compétences exercées au niveau métropolitain. Les attributions sont fixées par les élus métropolitains dans le cadre de la délibération qui fait suite au rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées, conformément à l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;
  – les compétences assurées par les Ept sont financées par les communes au travers du Fonds de compensation des charges territoriales (Fcct) concernant les compétences maintenues au niveau territorial (article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales).

LE SCHÉMA FINANCIER DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS – SYNTHÈSE

- La Cvae est transférée par les communes à la métropole du Grand Paris.
- La Cfe est transmise aux territoires jusqu'en 2021, puis à la métropole du Grand Paris.
- Cvae et Cfe sont compensées par une attribution de compensation versée par la métropole du Grand Paris aux communes (mais il n'y a pas d'attribution de compensation versée par les territoires à la commune).
- Les taxes « ménages » sont perçues par les communes.
- Les dotations d'État (Dotation globale de fonctionnement – Dgf) sont perçues à la fois par les communes et la métropole du Grand Paris.
- Les Ept n'ont pas de dotation, mais bénéficient en revanche, de la part des communes, d'un reversement du Fonds de compensation des charges territoriales (Fcct), qui correspond au coût des compétences qu'elles ont transférées à l'Ept.
- Une dotation d'équilibre entre métropole du Grand Paris et Ept est en outre prévue, afin qu'un territoire qui percevrait trop de Cfe eu égard à ses compétences la reverse à la métropole ou, à l'inverse, que le Grand Paris verse une dotation d'équilibre pour compenser le déséquilibre budgétaire du territoire.
- La Dotation de solidarité communautaire (Dsc) et la Dotation de soutien à l'investissement territorial (Dsit) sont deux fonds métropolitains permettant d'aider les communes et les Ept à financer leurs projets ; ils s'articulent avec les dispositifs préexistants, Fpic et Fsrif *(voir page 6)*.



- *Les fonds en faveur de la solidarité de la métropole du Grand Paris*. De nouveaux fonds (*lire encadré page 5*) s'articulent avec des dispositifs plus classiques que sont le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) et le Fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (Fsrif).

UNE COLLECTIVITÉ TRÈS REDISTRIBUTIVE

La métropole du Grand Paris reverse donc la quasi-totalité de son budget aux Ept et aux communes qui la composent. 98 % du budget 2016 de la métropole, soit 3,4 milliards d'euros (pour un budget d'investissement de 55 millions d'euros), correspondent à des reversements.

Néanmoins, en 2021, lorsque le transfert de la Cfe à la métropole sera effectif, la situation budgétaire des Ept risque d'être fragilisée – nombre d'élus restent ainsi fortement mobilisés afin de maintenir la fiscalité à l'échelon de l'Ept.

Au-delà des reversements directs, la loi a donc prévu la création de deux fonds, la Dotation de solidarité communautaire (Dsc) et la Dotation de soutien à l'investissement territorial (Dsit), pour aider communes et Ept à financer des dépenses de fonctionnement et d'investissement. En 2016, il n'y a pas eu de Dsc[6], l'essentiel du reversement ayant relevé de la Dsit, à hauteur de 55 millions d'euros. Ces fonds constituent un levier pour l'investissement local.

Pour le reste, très classiquement, la métropole est financée par de la fiscalité et des dotations. Le niveau d'investissement est très faible, parce que les compétences qui lui sont attribuées, notamment le développement économique et le développement durable, demandent peu d'investissements.

Ces deux nouveaux fonds s'articulent donc avec d'autres préexistants :

- Le Fsrif est acquitté par les communes les plus riches et perçu par les communes les moins riches, sur la base de trois critères que sont le potentiel financier par habitant, la part de logements sociaux et le revenu moyen par habitant. Il représentait 200 millions d'euros en 2016. Dans sa version initiale, la loi prévoyait qu'il cesse d'exister en 2015, mais la mobilisation des élus franciliens en faveur de sa pérennisation a eu gain de cause. Ce dispositif, propre à l'Île-de-France, permet de compenser la forte disparité des revenus entre les territoires (de 5 000 à 50 000 euros annuels par habitant).

- Le Fpic, fonds national, consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour les reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Il est appliqué au niveau des Ept. Un tel dispositif aurait eu du sens au niveau métropolitain, mais ce n'est pas le choix qui a été retenu, en particulier parce que l'« effet moyenne » aurait lissé les disparités et, en conséquence, rendu contributrices certaines intercommunalités pauvres. Le Fpic permet notamment de corriger un biais : avec la création de la métropole du Grand Paris, certains territoires pauvres comme Clichy-sous-Bois – Montfermeil auraient moins perçu, tandis que d'autres, pourtant très riches, comme le T12[7], auraient moins contribué, du fait de l'arrivée de communes pauvres dans leur périmètre. Néanmoins, les périmètres intercommunaux devant être élargis, en province, à partir de 2017, l'effet moyenne sera nécessairement défavorable à l'Île-de-France, et en particulier à la petite couronne, qui sera plus riche que ces futurs grands territoires – la contribution nette francilienne est en effet assumée à 84 % par la petite couronne et à 16 % par la grande couronne. En 2016, l'ensemble de la région Île-de-France verse 354 millions d'euros au Fpic, dont 113 millions pour les Ept de la métropole du Grand Paris et 184 millions pour Paris – la Seine-Saint-Denis étant le seul département bénéficiaire net.

La question de la soutenabilité de ces dispositifs cumulés est néanmoins posée, d'autant que le législateur a supprimé pour la petite couronne un dispositif qui permettait aux communes d'acquitter moins de Fpic lorsqu'elles contribuaient au Fsrif (soit jusqu'à 34 millions d'euros en moins sur le budget de certaines d'entre elles en 2017). Fpic, Fsrif, Dsu, Dsc, Dsit… Plus de dispositifs pour plus d'efficacité ? Le cadre du pacte fiscal et financier de la métropole du Grand Paris est encore largement en chantier et, si les outils permettant de réduire les inégalités existent, ils n'ont pas encore été mis en œuvre eu égard à la jeunesse du dispositif métropolitain.

[6] Voir encadré dans l'intervention de Claire Delpech, page 8.
[7] L'Ept Val de Bièvre – Seine-Amont – Grand Orly.

CONTRATS DE VILLE ET PACTES FISCAUX ET FINANCIERS : QUELLES PERSPECTIVES POUR LES TERRITOIRES DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE ?

CLAIRE DELPECH

Les notions de solidarité territoriale et d'aménagement du territoire sont liées. En Île-de-France, le législateur tente d'apporter des réponses aux questions qu'elles posent à partir de réalités de terrain particulièrement complexes, son ambition étant d'instaurer un cadre de dialogue permettant de construire peu à peu les dispositifs favorables au développement de solidarités interterritoriales.

Depuis une vingtaine d'années, les intercommunalités sont montées en puissance, dans le cadre d'une logique de réduction de la dépense publique et d'optimisation des services publics locaux. La métropole du Grand Paris, qui a traité ce sujet avec retard – l'intercommunalité ayant eu beaucoup de mal à se construire –, le fait aujourd'hui d'une façon un peu brutale et peu structurée, dans un contexte financier peu favorable à la solidarité.

PACTES FINANCIERS ET FISCAUX DE SOLIDARITÉ ET POLITIQUE DE LA VILLE

Selon le code général des collectivités territoriales, les intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) constituent des établissements publics de coopération intercommunale (Epci) « regroupant plusieurs communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui ont pour objet d'associer les communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». Le législateur est donc parti de la maille de base, la commune, pour se placer dans une perspective intercommunale.

La mise en œuvre du « projet de territoire » des intercommunalités les a conduites à mettre en commun leurs ressources et moyens et à développer des politiques de redistribution et de solidarité financière. Cette imbrication croissante entre les communes et la communauté a engendré la mise en place d'accords formalisés[8] destinés à identifier les actions communes, à s'accorder sur les modalités de leur financement, à organiser et à réguler les relations financières croisées entre les communes et la communauté.

Accompagnant le développement des territoires, ces accords se sont progressivement étoffés, adoptant une dimension de plus en plus collective et articulant entre eux les différents dispositifs de solidarité. C'est ainsi que s'est développée et généralisée la conclusion de pactes financiers.

L'élaboration du pacte financier est une occasion de s'interroger sur les finalités de l'action communautaire. En fonction des choix politiques et du contexte local, ce pacte combine deux approches :

- une approche attachée à la solidarité financière, visant à compenser une inégale répartition des ressources et/ou à accompagner les communes devant faire face à des charges importantes ;
- une approche privilégiant le développement du projet communautaire (transfert de compétences, redéploiement de services existants et création de nouveaux services pris en charge par la communauté, dans une optique de rééquilibrage territorial, par exemple).

Aujourd'hui, le contexte de raréfaction des ressources publiques pesant sur les marges de manœuvre financières incite les communes et leurs intercommunalités à développer de nouvelles logiques de solidarité et de péréquation entre les territoires, les conduisant à repenser le mode d'élaboration des politiques publiques.

L'importante recomposition des périmètres en lien avec la mise en œuvre de la loi Notre du 7 août 2015[9] doit par ailleurs modifier les écarts de richesse entre communes au sein des périmètres intercommunaux et conduire les communautés à revoir les politiques de solidarité interne.

Parallèlement, la loi Maptam du 27 janvier 2014[10] a légitimé la politique de la ville dans une double fonction : soutenir et revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités au sein des agglomérations. Elle se positionne de ce fait à l'échelle des bassins de vie et d'emploi, avec un pilotage intercommunal et une mobilisation prioritaire du droit commun, comme on le voit dans la nouvelle génération

[8] Lire l'étude « Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire. La nouvelle génération de pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats locaux », Assemblée des communautés de France, Caisse des dépôts, décembre 2014. www.adcf.org/files/AdCF-Etude-Pactes-Financiers-141216-web.pdf

[9] Voir note 5 page 4.

[10] Voir note 4 page 4.

des contrats de ville sur la période 2015-2020. Communes et communautés sont liées dans la mise en œuvre du projet communautaire, qui peut être le projet de territoire ou le projet métropolitain. Existent ainsi une indépendance juridique entre les différents niveaux – la commune, les différentes formes d'intercommunalité, l'Ept et la métropole du Grand Paris –, mais aussi une très forte interdépendance, du fait du partage d'un territoire commun. Sont partagées des compétences fondamentales, comme la politique locale de l'habitat ou la politique de la ville, les ressources en matière de fiscalité professionnelle unique (Fpu), des politiques de solidarité (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, fonds de concours, Fpic, etc.), des moyens humains et des compétences techniques (mutualisation des services, groupement de commandes, etc.). Cette organisation constitue le socle du pacte financier et fiscal de solidarité.

En Île-de-France, la politique de la ville est devenue une compétence des Ept, créés pourtant après qu'une part non négligeable des contrats de ville ont été signés au niveau communal. La situation est donc complexe.

FORMES ET OBJECTIFS VARIÉS DE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE

Dans ce contexte, à quoi sert le pacte financier et fiscal ? Il est d'une part censé définir les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financières et fiscales entre les communes membres des intercommunalités pour la durée du contrat de ville ; il doit d'autre part s'attacher à réduire les disparités de recettes et de charges entre les communes.

Les pactes financiers et fiscaux devaient en principe être mis en place au plus tard le 31 décembre 2015, mais un délai supplémentaire a été accordé jusqu'en mars 2017. À défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, la communauté ou métropole signataire du contrat de ville est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (Dsc – *lire encadré ci-contre*) au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans le contrat de ville. Dans ce cas, le montant de la Dsc est au moins égal à 50 % du produit de la fiscalité professionnelle constaté l'année précédente.

L'existence d'un pacte financier et fiscal emporte par ailleurs obligation d'instituer une Dsc pour la communauté ou métropole signataire du contrat de ville lorsqu'elle est issue de la fusion de plusieurs Epci à fiscalité propre dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % à la date de la fusion. Le montant de la Dsc est alors fixé librement[11].

Bien que les intercommunalités aient du mal à formaliser ce pacte, de nombreux outils de solidarité fiscale et financière entre les communes membres existent d'ores et déjà. Plusieurs ont par exemple mis en place des fonds de concours pour accompagner les communes dans le financement d'un projet en lien avec le projet de développement du territoire. Ces fonds présentent néanmoins l'inconvénient d'être moins péréquateurs que la Dsc, les communes devant apporter un financement propre en parallèle de celui apporté par l'intercommunalité.

QU'EST-CE QUE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE ?

La Dotation de solidarité communautaire (Dsc) est un mécanisme de péréquation destiné à réduire la disparité des ressources et des charges entre les communes membres d'un même Epci.

Pour garantir l'adéquation du dispositif à cet objectif, la loi impose des critères de répartition prioritaires, à savoir le potentiel financier ou fiscal par habitant pour les communautés de communes et d'agglomération non signataires d'un contrat de ville ; et le revenu par habitant et le potentiel fiscal et financier pour les autres Epci. Des critères complémentaires peuvent être décidés localement.

CE QUE CONTIENNENT LES PACTES FINANCIERS

Selon le code général des impôts, le pacte financier et fiscal de solidarité « tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés [par la communauté] à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) ».

L'objectif est de réduire les disparités de ressources et de charges au sein du territoire

[11] Article 1609 nonies C du code général des impôts.

communautaire, en mobilisant différents leviers :
– *des outils de péréquation directe* que sont les dotations communautaires (Dsc, fonds de concours, règles d'évolution des attributions de compensation, Fpic…) ;
– *des outils de péréquation indirecte,* comme la mutualisation des charges au travers de la mise à disposition des services, des équipements, des ressources humaines et de l'action communautaire.

Le pacte financier et fiscal de solidarité conjugue une approche quantitative et une approche qualitative, évolutives dans le temps, qui permettent d'inscrire les quartiers en politique de la ville dans la dynamique du projet de territoire. C'est l'occasion pour l'intercommunalité de mobiliser les outils financiers de droit commun à sa disposition.

La mobilisation des compétences intercommunales

L'appréciation de la solidarité communautaire ne peut se limiter à la seule mesure des flux financiers. La mobilisation des moyens, qu'ils soient humains ou techniques, et des compétences intercommunales est une expression forte et indispensable de la solidarité communautaire.

Le partage et la mise en commun des équipements collectifs, financés au niveau communautaire, et des charges qui les accompagnent, le partage également des services mis à disposition de l'ensemble de la population du territoire ou, plus spécifiquement, des territoires en politique de la ville sont en effet censés produire des effets positifs. Un usager profitera ainsi d'équipements sportifs ou culturels dans les mêmes conditions sur tout le territoire communautaire, quels que soient le niveau de ressources de sa commune de résidence et la pression fiscale qu'elle pratique. Les volets sociaux sont concernés de la même façon, et cette mobilisation des moyens doit se retrouver dans les documents de programmation (plan local d'urbanisme – Plu, programme local de l'habitat – Plh…).

Les pactes financiers et fiscaux qui ont vu le jour un peu partout en France sont très variés, font appel à toute la panoplie d'outils dont disposent les intercommunalités et poursuivent des objectifs variables, combinés et évolutifs :

- *Mettre en œuvre et financer le projet de territoire*. La communauté d'agglomération de Valenciennes a par exemple décidé que la construction intercommunale prendrait à sa charge les grands projets structurants d'équipement du territoire. Les compétences de gestion du territoire sont au niveau communal et les compétences liées à la création d'équipements au niveau communautaire. De ce fait, la solidarité a vocation à accompagner et financer le projet de territoire ;

- *Corriger des écarts de richesse entre communes au moyen de dotations (par exemple la Dsc) ;*

- *Compenser des charges de centralité ou des charges spécifiques*. Quand des équipements de centralité, au fonctionnement très coûteux, bénéficient à l'ensemble des communes de l'intercommunalité, la solidarité joue pour compenser ces charges ;

- *Optimiser le levier fiscal en coordonnant le rythme d'évolution et l'importance des prélèvements fiscaux*. Selon le code général des collectivités territoriales, il n'est pas possible de prélever plus d'impôts économiques (prélevés auprès des entreprises par les collectivités locales) que d'impôts sur les ménages. Le pacte financier et fiscal de solidarité peut être l'occasion de coordonner les politiques fiscales ;

- *Optimiser le coefficient d'intégration fiscale (Cif) et donc la dotation générale de fonctionnement (Dgf)*. La Dgf versée par l'État encourage l'intercommunalité au travers d'un certain nombre de critères, parmi lesquels le Cif. Plus on intègre, meilleure est la Dgf – même si cela est moins vrai que par le passé ;

- *Favoriser l'intégration via le transfert de compétences*. L'appréciation de la solidarité sur un territoire va en effet bien au-delà de la seule mesure quantitative des flux financiers. Il s'agit de tenir compte également des efforts de développement collectif faits par les territoires en direction des communes à travers la mutualisation de l'offre de services sur le périmètre communautaire, de la prise en charge de projets d'investissement ou d'actions territorialisées, de la réalisation d'investissements dédiés dans les quartiers prioritaires de la ville, de la mise en œuvre des compétences au service des objectifs de cohésion sociale et territoriale (logement, intervention foncière, planification, action économique, transports urbains, équipements collectifs, etc.). L'ensemble de ces éléments organise et nourrit les pactes financiers et fiscaux de

solidarité, les faisant varier fortement d'un territoire à l'autre, en fonction de la capacité du territoire à construire collectivement, des ambitions qu'il se donne en matière d'équipements et des outils qu'il sait mobiliser – soit des outils financiers directs (Dsc, fonds de concours, attributions de compensation, etc.), soit des outils indirects (Fpic, transferts de charges, etc.), soit des outils coopératifs (coordination fiscale, schéma de mutualisation, coordination des investissements).

In fine, on peut distinguer quatre grands types de pactes :

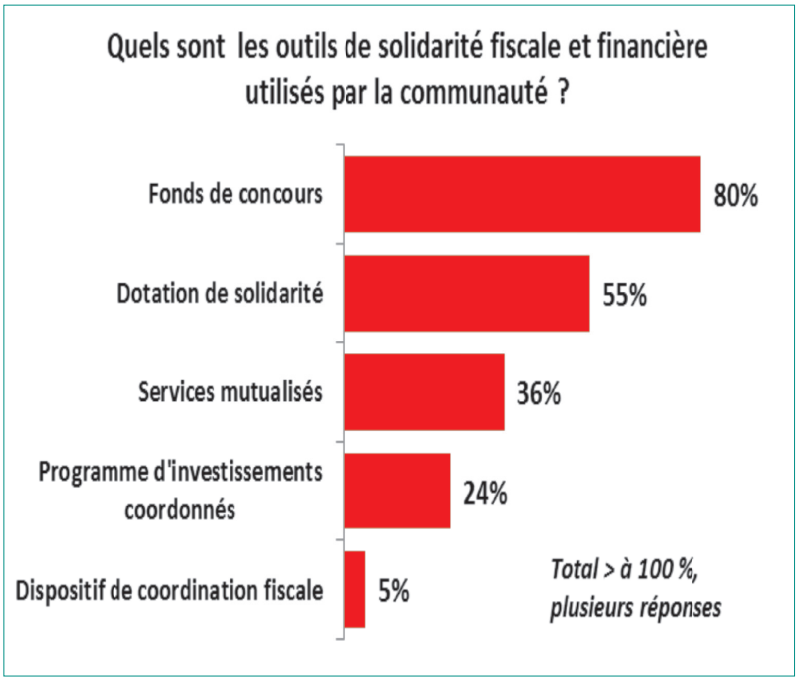
- *Les pactes reposant sur une logique de redistribution et de solidarité*. Ils mobilisent principalement la Dsc et les fonds de concours ;

- *Les pactes reposant sur une logique d'optimisation des ressources*. Les dispositifs supports sont notamment le Fpic (ou Fsrif en Île-de-France), les politiques de coordination de la pression fiscale, des abattements à l'échelle de la communauté, des politiques tarifaires communales ;

- *Les pactes reposant sur une logique d'optimisation des dépenses*. Ils mobilisent principalement le Fpic (ou Fsrif en Île-de-France), les schémas de mutualisation, la relecture des attributions de compensation via les transferts de compétences, la mise en place de services communs, les mises à disposition ;

- *Les pactes reposant sur une logique donnant la priorité à l'investissement*. Ils sont axés sur les programmes d'investissement et le projet de territoire (dont le contrat de ville).

LE CONTENU DES ACCORDS FINANCIERS : RETOUR D'ENQUÊTE 2013



Source : enquête Adcf, 2013.

PARTICULARITÉ DES COLLECTIVITÉS DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

La région Île-de-France présente des singularités par rapport au reste de la France : la pratique de l'intercommunalité y est relativement récente, les profils très variés et les situations de richesses et de charges très contrastées.

Dans la grande couronne, les pactes financiers et fiscaux de solidarité devaient être relus à l'aune de l'organisation nouvelle des territoires qui a redessiné les périmètres de coopération intercommunale, réduisant leur nombre de 41 à 17 groupements.

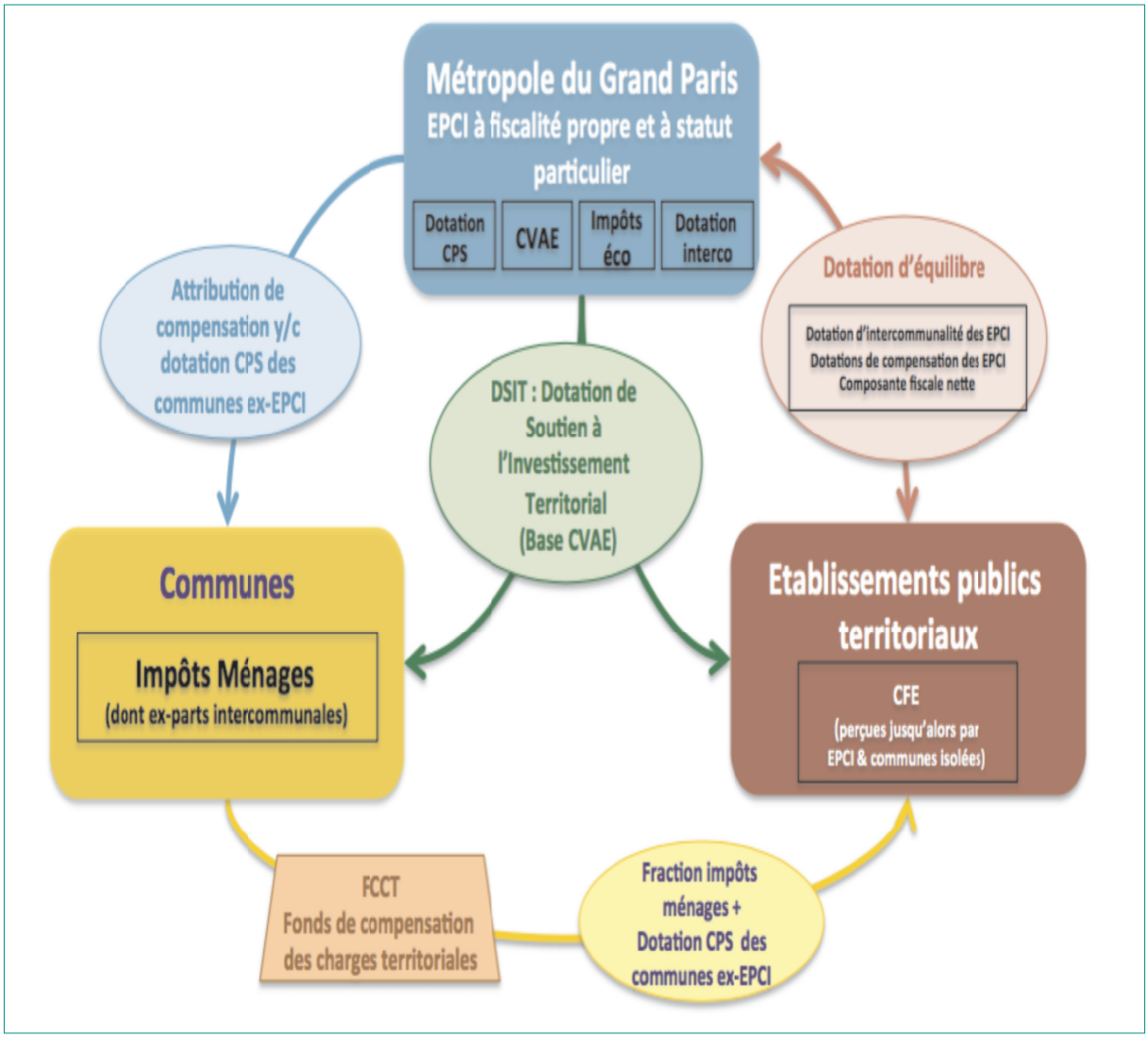
La situation est très différente dans la petite couronne, avec des Ept qui proviennent pour certains d'intercommunalités préexistantes qui avaient déjà des outils de solidarité comme la Dsc ou des attributions de compensation. Or, pour rappel, l'Ept n'a pas d'obligations en matière de pacte financier et fiscal de solidarité. Il est en revanche compétent en matière de politique de la ville, d'élaboration du diagnostic du territoire et de définition des orientations du contrat de ville, des Plu, et est signataire de la convention prévue à l'article 8 de la loi Lamy et à l'article 97 de la loi Alur[12], c'est-à-dire la convention d'équilibre territorial (Cet) en lien avec la politique de la ville.

Trois acteurs sont donc en présence, comme cela a été dit précédemment : la métropole du Grand Paris, les Ept et les communes. Dans la construction financière, l'option qui a prévalu a été de neutraliser les flux financiers pour que chacun retrouve globalement ce qu'il avait avant la construction de la nouvelle organisation métropolitaine au travers de la dotation d'équilibre. Pour autant, il n'existe en réalité aucun lien entre les Ept et la

[12] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

métropole du Grand Paris, puisque tout repasse par les communes. Les flux financiers se situent principalement au niveau du fonds de compensation des charges territoriales : les communes alimenteront leur Ept sur la base de ce qu'elles auront transféré en matière de compétences, mais – c'est ce qui pose question – dans le cadre d'une négociation annuelle imposée par le législateur (*lire l'intervention de Jeanne Munck*). Les vecteurs de la solidarité à cette échelle étant principalement liés à ce fonds, remis en cause tous les ans, il est évident que les territoires seront confrontés à une situation peu confortable. Il est dès lors envisageable que les pactes financiers et fiscaux de solidarité trouvent leur utilité dans la négociation sur la valorisation des transferts de charges, mais aussi dans le cadre du Fpic (ou Fsrif en Île-de-France), dont la particularité est d'être distribué à l'échelle communautaire (sauf en Île-de-France), les ressources n'étant pas évaluées à l'échelle de l'intercommunalité ou des communes, mais de l'ensemble de la métropole. ■

MODE DE FINANCEMENT DE L'EPT



Source : enquête Adcf, 2013.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

La politique de la ville dans la métropole du Grand Paris. Gouvernance et solidarité territoriale en question(s), FAUCONNET Léo, GUIGOU Brigitte, Profession Banlieue, coll. Les Après-midi, n° 30, 2016.

L'Union européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis ? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la métropole du Grand Paris, LAMÉNIE Brice, Planum Publisher, 2015.

Le Grand Paris. La loi Maptam et ses conséquences sur la politique de la ville, GUIGOU Brigitte, LACOSTE Gérard, Profession Banlieue, coll. Les Après-midi, n° 25, 2014.

Le Grand Paris. Les conseils de développement et la construction des métropoles, GRÉMONT Valérie, Profession Banlieue, coll. Les Après-midi, n° 27, 2014.

Les territoires : entre aménagement et politique de la ville, BÉCARD Laurent, BOISSELEAU Jean-Yves, FARZA Nathalie, GUIGOU Brigitte, LÉONHARDT Frédéric, LIOTARD Martine, Profession Banlieue, coll. Les Cahiers, 2014.

Péréquation et politique de la ville, PUPPONI François, ministère délégué à la Ville, 2013.

Les collectivités territoriales, acteurs du service public et de la maîtrise des finances publiques, BEL Jean-Pierre, MARC François, Sénat, 2012.

Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, AESCHLIMANN Manuel, Assemblée nationale, 2010.

La réforme de la dotation de solidarité urbaine, JOYEUX Patrick, Profession Banlieue, coll. Les Après-midi, n° 2, 2005.

Demain, la décentralisation, BÉHAR Daniel, ESTÈBE Philippe, FAURE Alain, MICHELET Christophe, MORIN Francis, PAOLETTI Marion, Profession Banlieue, coll. Les Cahiers, 2003.

Articles/Revues

« Île-de-France. Les défis d'une région métropolitaine », *Urbanisme,* hors-série n° 49, août 2014.

« La métropole du Grand Paris : décryptage(s) », BRETT-VISSET Flora, *Note rapide Territoires,* n° 644, mars 2014.

« Les finances des collectivités locales en 2012. État des lieux », *La Gazette des communes,* n° 39/2145, juillet 2012.

Ressources en ligne

Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire. La nouvelle génération de pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats locaux, Assemblée des communautés de France, Caisse des dépôts, décembre 2014. www.adcf.org/files/AdCF-Etude-Pactes-Financiers-141216-web.pdf/

Métropole du Grand Paris. Les enjeux de la réforme institutionnelle, dossier, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/gouvernance/metropole-du-grand-paris.html/

Références légales

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam).

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « Lamy »).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre).

PROFESSION BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES
15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36
Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE
- Le Cget
- La Caisse des dépôts
- La Préfecture de l'Île-de-France
- La Préfecture de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
- Les villes et Ept de la Seine-Saint-Denis

Profession Banlieue, mai 2017
DIRECTEUR DE PUBLICATION : DAMIEN BERTRAND.
TEXTE ÉTABLI PAR NICOLE FRAYSSE ET STÉPHANIE BARZASI.
SECRÉTARIAT DE RÉDACTION, CRÉATION-RÉALISATION : CLAIRE PÉRARO.