

# COMMUNES, EPT, MGP :

## ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX DES RELATIONS FINANCIÈRES DANS LE COEUR D'AGGLOMÉRATION



DÉCEMBRE 2021

24.21.06

ISBN 978 27371 2319 1



[institutparisregion.fr](http://institutparisregion.fr)

L'INSTITUT  
PARIS  
REGION



# **Communes, EPT, MGP :**

## ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX DES RELATIONS FINANCIERES DANS LE CŒUR D'AGGLOMERATION

Décembre 2021

### **L'INSTITUT PARIS REGION**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02  
[www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)

Directeur général : Fouad Awada  
Léo Fauconnet, directeur de la mission gouvernance  
Étude réalisée par Valentin SAUQUES  
N° d'ordonnement : 24.21.06

*Crédit photo de couverture : DRIEA/ GAUTHIER*

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Auteur (nom, prénom) / Titre de l'étude / IAU îdF / année*



# Sommaire

<b>Sommaire .....</b>	<b>1</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>I. L'organisation institutionnelle dans le cœur d'agglomération .....</b>	<b>3</b>
Situation de l'intercommunalité avant la constitution de la Métropole .....	3
Le schéma institutionnel et financier de la MGP à sa construction .....	7
Un mode de coopération locale à part entière dans le cœur d'agglomération : les syndicats.....	12
<b>II. Les relations financières entre les établissements publics du cœur d'agglomération .....</b>	<b>15</b>
Les produits perçus par la Métropole du Grand Paris .....	15
Les dispositifs de compensation en œuvre pour financer les communes et EPT ....	20
La dotation d'équilibre : un fond de neutralisation budgétaire.....	26
Au-delà des compensations financières : quels mécanismes de mutualisation et de solidarité ? .....	29
<b>III. Les comptes des collectivités du cœur d'agglomération .....</b>	<b>33</b>
Présentation des comptes de la Métropole du Grand Paris.....	34
Comptes consolidés des EPT .....	37
Comptes consolidés des communes hors Paris .....	41
<b>IV. Les débats actuels autour du dispositif financier sur la métropole .</b>	<b>43</b>
Un mécano financier encore inachevé .....	43
Des capacités d'intervention contraintes pour les EPT.....	45
Les récentes réformes fiscales et leur traduction dans le cœur d'agglomération.....	46
Le partage et la convergence de la fiscalité économique sur la métropole .....	49
<b>Conclusion.....</b>	<b>51</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>52</b>
<b>Glossaire.....</b>	<b>60</b>

# Introduction

La Métropole du Grand Paris a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, mettant fin à une exception francilienne marquée par une carte intercommunale inachevée. Prévues initialement par la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les dispositions organisationnelles et financières régissant l'intervention de la Métropole dans le cœur d'agglomération ont été définies dans la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Elles s'articulent autour d'une organisation unique avec trois niveaux d'intervention pour le bloc local : communes, établissements publics territoriaux (EPT) et Métropole du Grand Paris (MGP).

Ces réformes ont impacté le fonctionnement des communes et de leurs regroupements en modifiant leurs compétences et refondant totalement leurs relations financières. Pour ce qui concerne ces dernières, des mécanismes complexes et, pour certains, transitoires, avaient été prévus pour encadrer les relations entre les trois échelons territoriaux. Ces dispositions avaient en commun de pouvoir assurer une neutralité budgétaire pour les établissements publics locaux tout en prévoyant une montée progressive des compétences et des ressources financières à l'échelle de la Métropole.

En parallèle au mouvement de recomposition intercommunale engagée depuis 2016 dans le cœur d'agglomération, les collectivités ont été fortement impactées : baisse des dotations, contribution au redressement des finances publiques, suppression de la taxe d'habitation, réduction des impôts de production, alertes sur les ressources fiscales suite à la crise sanitaire...

La gouvernance du Grand Paris est par ailleurs questionnée depuis plusieurs années. Ces questionnements portent notamment sur la faiblesse des compétences exercées par la Métropole, sa capacité limitée à résorber les inégalités ou encore le devenir incertain des établissements publics territoriaux.

Dans ce contexte, L'Institut Paris Region a souhaité dresser un état des lieux des relations financières entre les différents établissements publics du cœur d'agglomération, cinq ans après la construction de la MGP et des EPT. Cette analyse a été initiée pour l'essentiel à partir des comptes de l'ensemble des établissements publics du cœur d'agglomération sur la période 2015-2020.

Au-delà d'un rappel sur l'organisation institutionnelle (partie I), il s'agira dans un premier temps de rappeler les mécanismes financiers institués et les adaptations rencontrées au cours de cette période (Partie II). Une présentation consolidée des comptes des établissements publics du cœur d'agglomération sur les 5 derniers exercices contribuera ensuite à identifier dans quelle mesure des évolutions notables ont été observées quant à leurs dépenses et leurs ressources (partie III). Enfin, la dernière partie reviendra sur les débats actuels autour du dispositif financier actuellement en œuvre.



# I. L'organisation institutionnelle dans le cœur d'agglomération

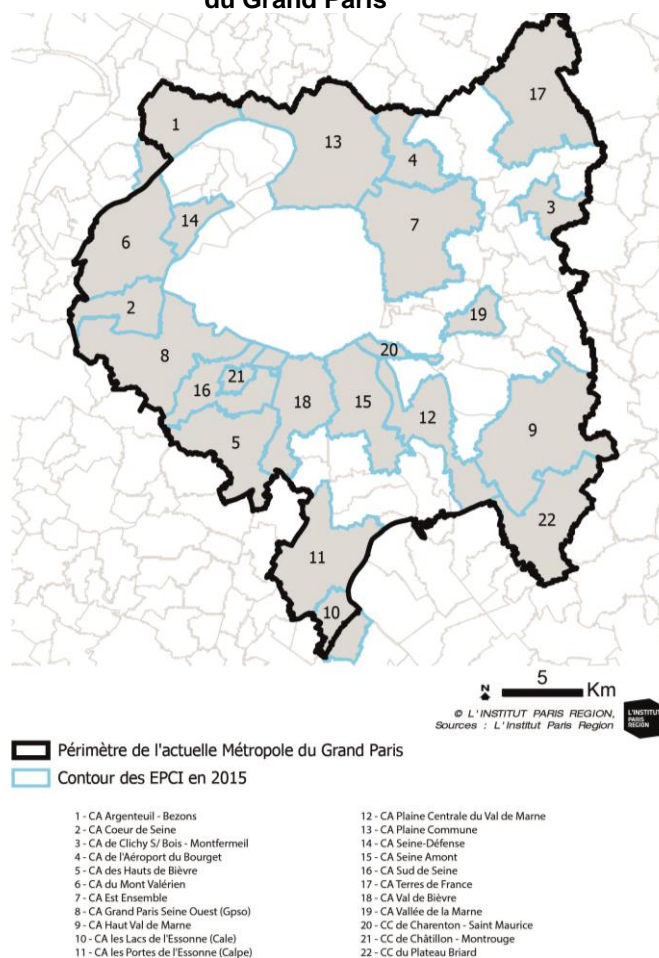
Les dispositions fiscales et financières régissant aujourd'hui les relations entre les différents établissements publics au sein de la Métropole sont fortement impactées par la situation prévalant antérieurement à sa création. Avant de revenir sur l'organisation institutionnelle du cœur d'agglomération, il a ainsi paru intéressant de rappeler l'organisation de l'intercommunalité à fiscalité propre en 2015.

## Situation de l'intercommunalité avant la constitution de la Métropole

### Une intercommunalité inachevée en zone centrale

Les différentes réformes territoriales engagées depuis la Loi Chevènement de 1999 ont tour à tour incité puis obligé les communes françaises à se regrouper dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. A la veille de la constitution de la Métropole, la carte intercommunale est pour ainsi dire achevée en France métropolitaine à l'exception notable des 4 départements du cœur d'agglomération qui disposaient d'un régime dérogatoire<sup>1</sup>. Contrairement au reste du territoire métropolitain, les schémas départementaux de coopération intercommunale sur ces départements ne prévoyaient en effet pas d'obligation de couverture intégrale du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre. En 2015, le cœur d'agglomération composait l'actuelle MGP comptait en son sein 19 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes. Ces EPCI regroupaient 68% de la population hors Paris.

**Les intercommunalités à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur le périmètre actuel de la Métropole du Grand Paris**



<sup>1</sup> Dérogation prévue par l'article 35 de la Loi sur la Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010

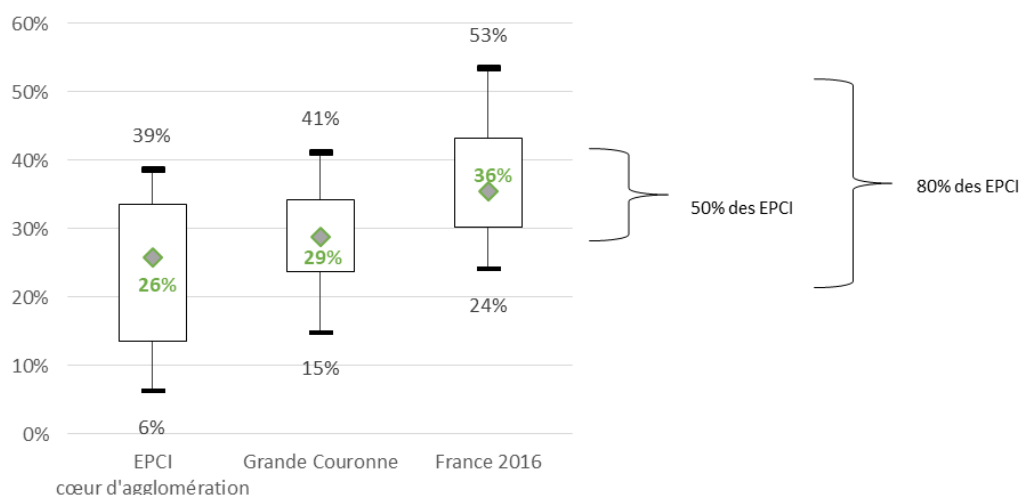
Les communes isolées étaient plutôt localisées dans le nord des Hauts-de-Seine, l'Est de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes proches de la zone aéroportuaires d'Orly et du MIN de Rungis.

**Le régime applicable à ces intercommunalités franciliennes était commun aux autres EPCI** de France métropolitaine avec :

- L'obligation d'exercer certaines compétences et d'en assurer un certain nombre dites « optionnelles »<sup>1</sup> ;
- La possibilité d'opter pour différents régimes fiscaux :
  - o fiscalité professionnelle unique (FPU) avec perception de l'ensemble de la fiscalité économique et possibilité de perception d'une quote-part des impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) ;
  - o fiscalité additionnelle (FA) avec partage de l'ensemble de la fiscalité locale (économique et ménages) ;
  - o ou encore fiscalité professionnelle de zone (FPZ).

L'étendue des compétences exercées au sein de chacune de ces intercommunalités s'avérait particulièrement hétérogène. Un des indicateurs traditionnellement utilisés pour quantifier le poids des compétences assurées à l'échelon intercommunal est le coefficient d'intégration fiscale (CIF). La valeur du CIF mesure schématiquement le rapport entre les ressources fiscales perçues à l'échelle intercommunale, déduction faite des attributions de compensation versées aux communes, et l'ensemble des ressources du bloc communal. Plus celui-ci est élevé, plus il indique que des ressources doivent être levées à l'échelon intercommunale pour financer des compétences assurées par les EPCI.

#### Dispersion des coefficients d'intégration fiscale observés parmi les EPCI d'Île-de-France et ceux de France



Source DGCL, année 2015 sauf données France 2016.

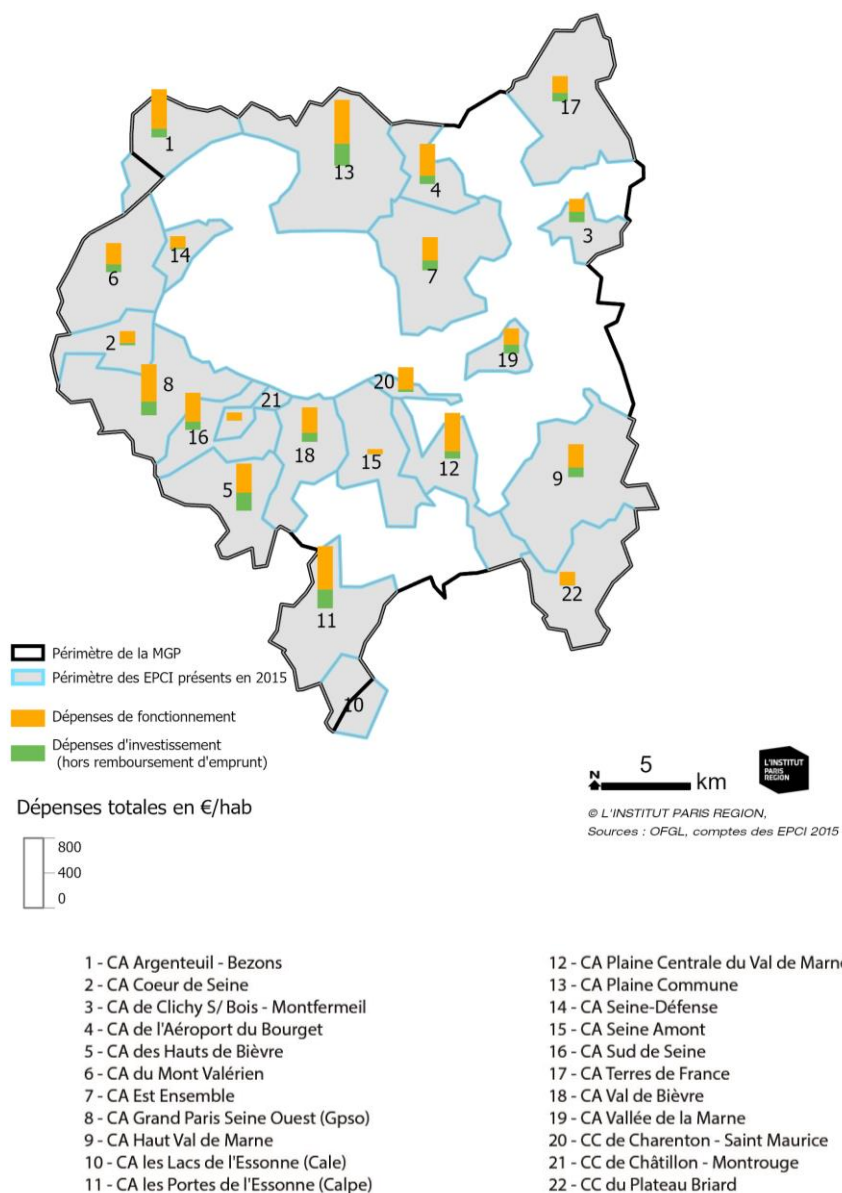
En 2015, la valeur médiane<sup>2</sup> du CIF parmi les EPCI du cœur d'agglomération s'élevait à 26% soit 10 points de moins que celle observée en France. Au-delà de son caractère inachevé, la coopération intercommunale dans le cœur d'agglomération se distinguait également par de très grandes différences de fonctionnement des EPCI, différences qui se retrouvent logiquement dans les budgets des EPCI.

<sup>1</sup> La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a depuis supprimé la notion de compétence « optionnelle » pour les communautés de communes et communautés d'agglomération. Les EPCI se voient depuis attribuer un bloc de compétences obligatoires avec possibilité d'inscrire dans les statuts de l'EPCI d'autres compétences supplémentaires.

<sup>2</sup> Médiane : valeur séparant les 50% de collectivités présentant les CIF les plus faibles et les plus élevés



## Dépenses de fonctionnement et d'investissement des EPCI du cœur d'agglomération en 2015



Les dépenses de fonctionnement et d'investissement (hors remboursement d'emprunt) s'élevaient en moyenne à 372€/hab. au sein des EPCI du cœur d'agglomération dont 275€ en fonctionnement et 97€ en investissement. Ces ratios étaient sensiblement inférieurs à la moyenne nationale : en 2015, les dépenses moyennes totales observées au sein des communautés d'agglomération françaises étaient en effet de 543€/hab. (source : OFGL). Parmi l'ensemble des communautés d'agglomération du cœur d'agglomération, seules 5 présentaient des niveaux de dépenses supérieures à la valeur nationale de référence : Plaine Commune, Portes de l'Essonne, Argenteuil Bezons, Plaine Centrale du Val de Marne et Grand Paris Seine Ouest.

A l'exception de celle d'Argenteuil-Bezons, ces structures avaient en commun d'être implantées depuis plus longtemps et avaient mutualisé certaines compétences de proximité pesant notablement dans les comptes des collectivités. A l'inverse, 5 EPCI présentaient des dépenses totales inférieures à 200€ : les communautés de communes Châtillon-Montrouge et du Plateau Briard ainsi que les communautés d'agglomération Seine Défense, Seine Amont et Clichy-sous-Bois/Montfermeil.

Les modalités de perception de la fiscalité locale directe étaient directement liées à la présence ou non d'intercommunalités dans les territoires. Sur les communes regroupées dans un établissement public à fiscalité professionnelle unique (FPU), la fiscalité économique<sup>4</sup> était levée directement à l'échelon

<sup>4</sup> Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et taxes sur les surfaces commerciales (TASCOM).

l'intercommunale. La fiscalité ménages pouvait quant à elle y être partagée entre commune et EPCI. Enfin, une communauté de communes (Châtillon-Montrouge) était sous le régime de la fiscalité additionnelle où l'ensemble de la fiscalité directe locale était partagée aux deux échelles communales et intercommunales.

### Bilan de la fiscalité directe locale 2015 sur le périmètre de l'actuelle MGP

En millions d'euros		Communes	EPCI à FA	EPCI à FPU	Total
<b>Fiscalité ménages</b>	Taxe d'habitation	2 235.4	2.2	378.3	<b>2 615.9</b>
	<b>Fiscalité mixte</b>				
	Taxe foncière propriétés bâties	2 222.4	1.3	34.3	<b>2 258.0</b>
	Taxe additionnelle foncier non bâti	1.1		2.3	<b>3.5</b>
	Taxe foncière propriétés non bâties	11.0	0.0	0.3	<b>11.2</b>
	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	667.8		292.1	<b>959.9</b>
<b>Fiscalité économique</b>	CFE	557.5	0.7	537.7	<b>1 095.8</b>
	CVAE	677.9	0.8	425.9	<b>1 104.6</b>
	IFER	12.8		10.3	<b>23.1</b>
	TASCOM	30.5		23.3	<b>53.8</b>
<b>Total</b>		<b>6 416.4</b>	<b>4.9</b>	<b>1 704.5</b>	<b>8 125.9</b>

Source : REI, DGFIP 2015

En 2015, les impôts locaux directs prélevés auprès des contribuables représentaient environ 8,1 milliards (Mds) d'euros : près de 80% étaient levés par les communes (69% hors Paris). La fiscalité levée par les intercommunalités à fiscalité propre s'élevait à 1,7 Mds d'euros. Une partie notable de ce montant était toutefois reversée aux communes via les attributions de compensation (1,2 Mds d'euros).

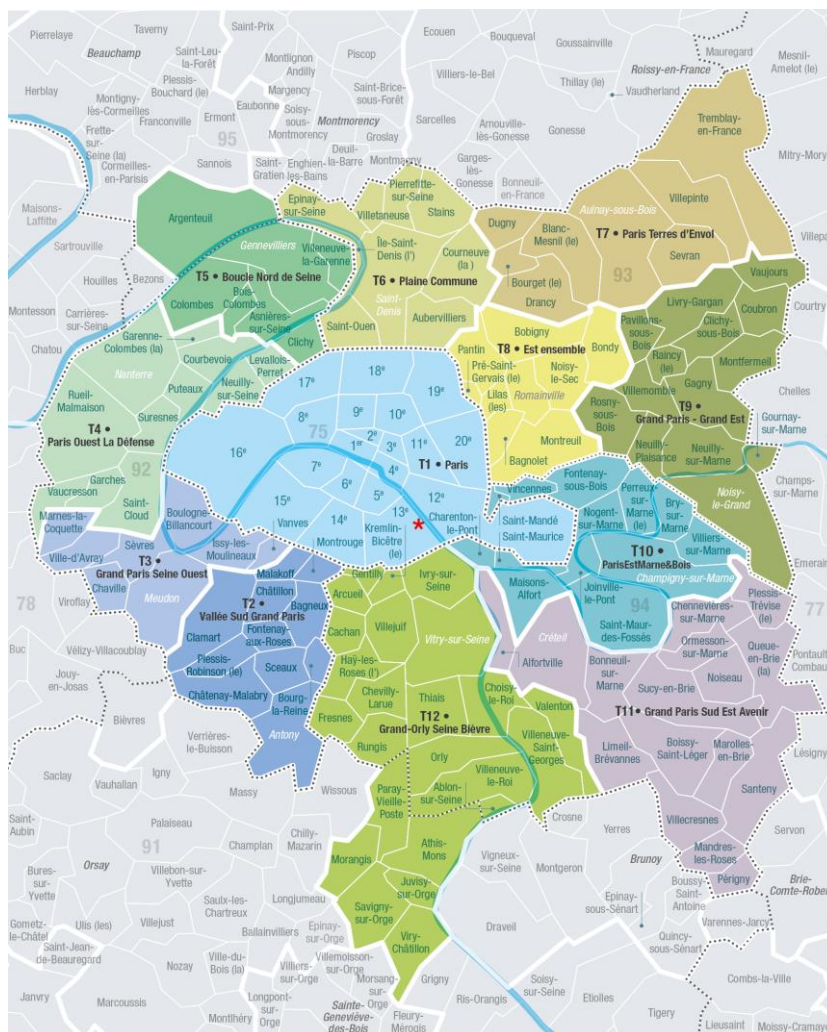
Les dotations versées par l'Etat au bloc local différaient également en fonction de la présence ou non d'un EPCI. Sur les communes isolées, la DGF internalisait dans ses différentes composantes la « Dotation de Compensation de la Part Salaires » (DCPS), une dotation créée suite à la suppression de la part salaires dans la taxe professionnelle. Sur les territoires où une intercommunalité était présente, cette DCPS était reversée à l'intercommunalité. Elle se rajoutait par ailleurs à la dotation d'intercommunalité.

# Le schéma institutionnel et financier de la MGP à sa construction

## Une organisation institutionnelle à trois niveaux

La Métropole du Grand Paris dispose d'un statut d'EPCI à fiscalité propre avec un certain nombre de dispositions particulières s'y appliquant. Celles-ci sont indiquées dans les articles L5219-1 à 5219-12 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). La Métropole comporte en son sein l'ensemble des communes des quatre départements du cœur de l'agglomération parisienne ainsi des communes jouxtant ces départements ayant délibéré pour y adhérer. A sa création (tout comme aujourd'hui), **elle est constituée de 131 communes**. L'instance délibérante de la MGP est le conseil métropolitain composé d'élus municipaux des communes.

Au sein de la Métropole figurent les établissements publics territoriaux (EPT) : si ces structures bénéficient d'une personnalité juridique, elles n'ont en revanche pas le statut d'EPCI à fiscalité propre et sont assimilables à des syndicats de communes (art. L.5219-2 du CGCT) bien qu'elles perçoivent jusqu'à aujourd'hui une partie de la contribution économique territoriale (la cotisation foncière des entreprises).

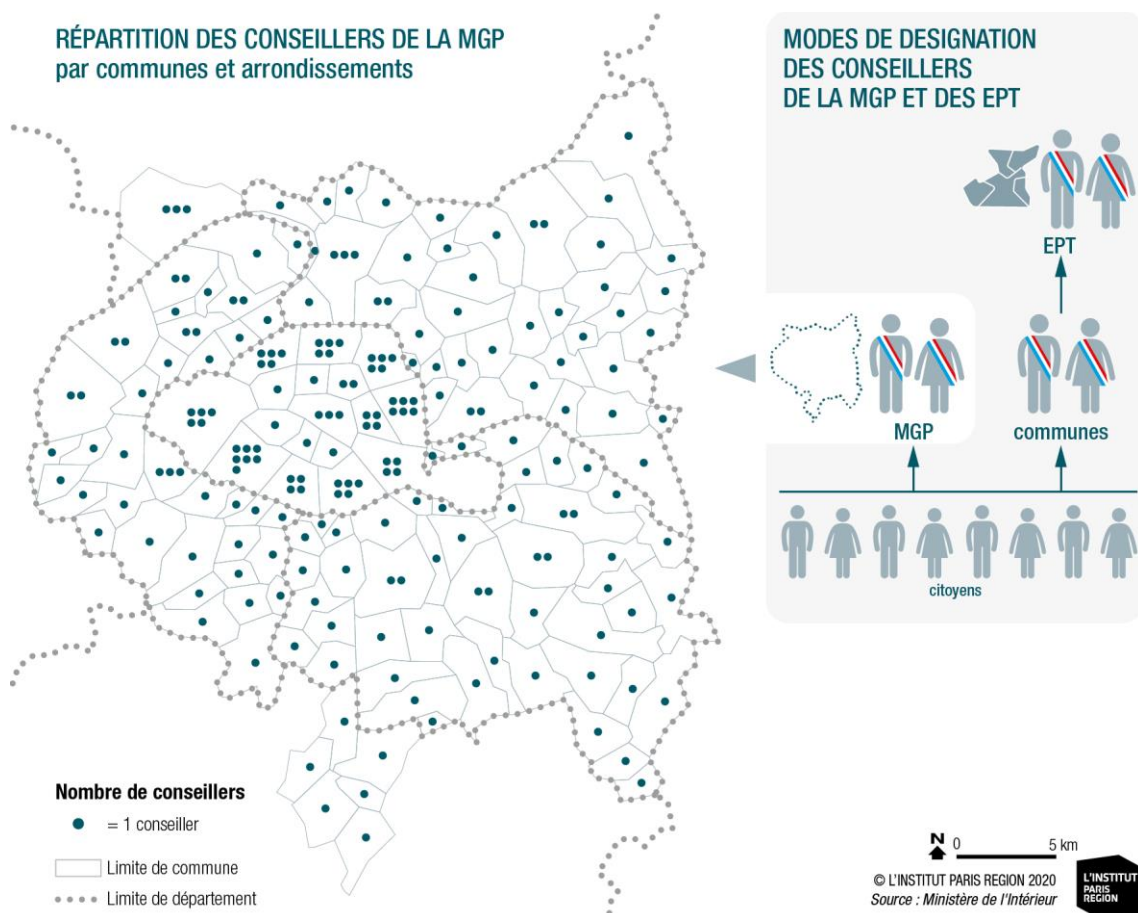


**METROPOLE DU GRAND PARIS  
CARTE DES TERRITOIRES**

- |                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| <b>Limite administrative</b> | <b>Métropole du Grand Paris</b>   | <b>Hors Métropole du Grand Paris</b>  |
| ..... Département            | ★ Siège de la Métropole du Grand Paris  | Orsay Commune siège de l'établissement public de coopération intercommunale au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 |
| — EPCI                       | Mousson Commune siège de l'établissement public territorial au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 | igny Nom de commune   |
| — Commune                    | Sèvres Nom de commune   |   |

0 5 km  
© L'INSTITUT PARIS REGION 2020  
Source : L'Institut Paris Region

L'organisation de la MGP diffère sensiblement des autres métropoles constituées dans l'hexagone. Celles dites « de droit commun » disposent de compétences beaucoup plus étendues. La Métropole de Lyon dispose quant à elle du statut de collectivité territoriale (et non d'établissement public) et s'est substituée au conseil départemental du Rhône sur son périmètre. Enfin la Métropole d'Aix Marseille Provence constitue un modèle plus proche de celui de la MGP avec la présence en son sein de Territoires. Ces derniers ne disposent toutefois pas d'une personnalité juridique contrairement aux EPT. Une présentation synthétique des principales différences entre les différents « modèles » de Métropole a été indiquée en annexe du présent document.



Les instances délibérantes des EPT sont les conseils de territoires, composés de droit par les conseils métropolitains des communes appartenant à l'EPT et d'autres conseillers élus par les conseils municipaux.

Les élus siégeant au sein du conseil métropolitain sont désignés à l'occasion des élections municipales avec l'application d'un système de fléchage en haut des listes des candidats. Les conseillers métropolitains ne siègent donc pas en tant qu'élus de l'EPT dont ils dépendent.

La Métropole du Grand Paris et les EPT bénéficient de compétences de plein droit spécifiées respectivement dans les articles L5219-1 et L5219-5 du CGCT. Ces compétences sont exercées en lieu et place de leurs communes membres. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous.



## Répartition des compétences des communes et de leurs groupements



Communes



Établissements  
publics territoriaux



Métropole  
du Grand Paris

<i>Sûreté</i>	Police et secours			
<i>Enfance / éducation</i>	Petite enfance École primaire			
<i>Action et développement social</i>	Action sociale Politique de la ville		Action sociale d'intérêt territorial Politique de la ville	
<i>Aménagement, urbanisme, cadre de vie et environnement</i>	Planification et réglementation	Autorisations d'urbanisme	Plan local d'urbanisme intercommunal	Schéma de cohérence territoriale métropolitain
	Actions et opérations d'urbanisme et d'aménagement			<ul style="list-style-type: none"> <li>Opérations d'aménagement</li> <li>Actions de restructuration urbaine</li> <li>Création de réserves foncières d'intérêt métropolitain</li> </ul>
	Espaces naturels			Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager de la biodiversité
	Prévention des risques			Prévention des inondations
<i>Habitat / logement</i>	Planification			Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
	Politique du logement			Programmes de construction et de rénovation de logements
	Amélioration de l'habitat			<ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration du parc immobilier bâti</li> <li>Réhabilitation et résorption de l'habitat</li> </ul>
	Logement social		Tutelle des offices publics de l'habitat	Aides financières et actions en faveur du logement social
	Publics spécifiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Actions en faveur du logement des personnes défavorisées</li> <li>Aires d'accueil des gens du voyage</li> </ul>
<i>Culture, sport et loisirs</i>	Construction et fonctionnement des équipements locaux		Construction et fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt territorial	Équipements nécessaires aux programmes de logements
<i>Mobilités</i>	Organisation de la mobilité (hors transports)			Mobilités durables, lutte contre la pollution et les nuisances sonores
	Voirie			
<i>Développement économique / tourisme</i>	Attractivité			<ul style="list-style-type: none"> <li>Grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale</li> <li>Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistique, etc</li> </ul>
	Action économique			<ul style="list-style-type: none"> <li>Actions de développement économique</li> <li>Zones d'activité économique d'intérêt métropolitain</li> </ul>
<i>Climat / énergie</i>	Planification		Plan Climat-Air-Energie territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Climat-Air-Energie métropolitain</li> <li>Schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains</li> </ul>
	Actions en faveur du climat et de la maîtrise de l'énergie			Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
<i>Services urbains</i>	Propreté			
	Déchets			
	Eau			
	Assainissement			

© L'INSTITUT PARIS REGION 2021  
Source : L'Institut Paris Region



L'exercice opérationnel des compétences de la métropole est assez largement soumis à la définition des actions qui relèvent d'intérêt métropolitain. L'Etat peut également transférer à la métropole l'aménagement et l'entretien de certains grands équipements structurants.

Les établissements publics territoriaux exercent par ailleurs les compétences définies comme d'intérêt métropolitain mais non considérées comme telles par la métropole. Enfin, les EPT ont repris à leur création

les compétences des intercommunalités antérieurement constituées (hors celles attribuées à la MGP) sur leurs périmètres respectifs. Les territoires bénéficiaient d'un période de 2 ans pour déterminer si ces compétences restaient à l'échelon intercommunal ou étaient restituées aux communes

Il est toutefois difficile de connaître avec exhaustivité les compétences de ces EPT, au-delà de celles qu'ils exercent à titre obligatoire. L'observatoire des intercommunalités de l'Institut Paris Region assure en effet une veille continue des compétences des intercommunalités à fiscalité propre grâce aux seuls recueils d'actes administratifs (RAA) des préfectures : lorsqu'un changement de compétences est voté par un EPCI à fiscalité propre, celui-ci doit en effet déposer les nouveaux statuts à la Préfecture pour approbation. La notification des modifications de statut est alors actée dans ces RAA. Cette méthodologie d'identification des compétences présente l'avantage de s'appuyer sur des documents juridiques fiables.

Or, le statut spécifique des EPT amène à une situation où les éventuelles modifications de compétence votées par les élus territoriaux ne sont pas notifiées dans ces recueils. Pour ce rapport, et afin d'avoir une idée assez exhaustive des compétences exercées, il a été décidé de s'appuyer sur les sites Internet des territoires. Cette source n'est toutefois que déclarative et ne s'appuie pas sur un cadre juridique strict.

Le tableau ci-dessous liste donc les compétences déclarées par les EPT, au-delà de celles prévues dans l'article L5219-5 du CGCT.

**Liste des compétences déclarées sur les sites internet des EPT en juin 2021, au-delà des compétences obligatoires**

	Action économique	Voirie	Aménagement/ logement	Transports /mobilité	Equipements	Culture/Sports	Environnement	Actions sociales
T2		Eclairage publique Signalisation lumineuse Pose et dépose des illuminations	Logement étudiant	Transports		Evénements culturels		Défense extérieure contre l'incendie
T3		Voirie Parcs de stationnement Mise en lumière des bâtiments remarquables				Enseignement musique, danse, art dramatique Soutiens aux clubs sportifs de très haut niveau	Actions en faveur des eaux de surface souterraines et de pluie Espaces verts et boisés Protection de la faune sauvage Gestion de la maison de la nature et de l'Arbre	Ramassage scolaire
T4								
T5								
T6	Emploi Economie sociale et solidaire Economie numérique Tourisme Economie du patrimoine	Voirie Propreté urbaine		Mobilité durable		Lecture publique	Parcs et jardins	Recherche et enseignement supérieur
T7	Emploi, formation, insertion		Renouvellement urbain	Transports et mobilités			Réseaux de chaleur et de froid	
T8	Animation des filières d'excellence, la recherche et l'innovation Soutien à l'économie sociale et solidaire Emploi, formation et insertion		Habitat innovant et participatif	Mobilités	Maison de la Justice et du Droit	Actions d'éducation artistique et culturelle Apprentissage de la natation	Environnement et écologie urbaine Espaces verts	
T9	Emploi, formation et insertion			Mobilités	Maison des Services Publics			
T10	Emploi							
T11	Insertion, emploi, formation Economie sociale et solidaire Tourisme	Voirie Propreté urbaine Parcs de stationnement		Transports et déplacements			Production arboricole et florale	Restauration Actions en faveur de la santé Prévention de la délinquance
T12	Emploi	X						Lutte contre l'exclusion et réduction des inégalités



L'analyse de compétences facultatives indiquées par les EPT montre de grandes disparités, tant dans l'étendue de leurs prérogatives, que dans leur présentation formelle.

Pour autant en faisant l'exercice de comparer les compétences qui étaient prises par les anciennes intercommunalités sur le territoire des EPT, il est possible de se rendre compte qu'il y a eu, pour certains d'entre eux, une volonté de simplification. Plaine Commune disposait ainsi de compétences facultatives nombreuses quand l'intercommunalité était constituée en agglomération. L'EPT a depuis créé des grands champs d'intervention (économie sociale et solidaire, économie numérique, économie du patrimoine...). D'autres ont beaucoup réduit leurs champs de compétences (Grand Orly Seine Bièvre). Enfin pour certains territoires, aucune compétence autre que celle à caractère obligatoire n'était indiquée (Paris Ouest La Défense et Boucle Nord de Seine).

## Un mode de coopération locale à part entière dans le cœur d'agglomération : les syndicats

Des compétences dévolues aux communes et à leurs intercommunalités dans le cœur d'agglomération sont également assurées par d'autres formes de coopération locale. Il s'agit des syndicats qui assurent, par transfert de compétence de leurs membres, l'exercice d'une mission ou d'un service public. La forme juridique de ces structures diffère en fonction de la composition de leurs adhérents. Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) sont composés exclusivement de communes. Les syndicats mixtes ont quant à eux au moins parmi leurs membres un établissement public qui n'a pas la forme communale. Ces syndicats mixtes peuvent être « fermés » lorsqu'ils sont exclusivement composés de groupements de communes et (éventuellement) d'autres communes et « ouverts » lorsque d'autres établissements publics peuvent y siéger.

En reprenant la comptabilisation initiée par les services du Ministère de l'Intérieur (BANATIC), **ce sont 99 syndicats intercommunaux ou mixtes qui ont parmi leurs membres des communes et intercommunalités du cœur d'agglomération.** Certaines de ces structures peuvent toutefois rayonner sur un périmètre plus large que celui de la Métropole.

### Nombre de syndicats ayant comme adhérent au moins une commune ou une intercommunalité du cœur d'agglomération

Type de syndicat		Nombre
Syndicats intercommunaux	Vocation unique	45
	Vocation multiple	3
Syndicats mixtes	Ouverts	23
	Fermés	28
Total		<b>99</b>

Source : Calculs L'Institut d'après données DGCL (BANATIC)

Les compétences exercées par ces structures dépendent logiquement de la nature juridique des syndicats. Les SIVU et SIVOM disposent de prérogatives dévolues aux seules communes (ex : action sociale, gestion des équipements scolaires et des sites funéraires...). A l'inverse, les grands services urbains relatifs à l'eau, l'assainissement, les déchets sont du ressort des structures intercommunales (EPT ou MGP) : les syndicats en charge de ces compétences sont donc exclusivement des syndicats mixtes.

## Compétences exercées par les syndicats en fonction de leur nature juridique sur le périmètre de la MGP

Compétences	Nature juridique				Total
	SIVOM	SIVU	SMF	SMO	
Action sociale		16	2		18
Equipement culturels et sportifs		8		6	14
Energie		2	6	5	13
Gestion des déchets			11		11
Réseau de chaleur		1	7	3	11
GEMAPI			7	4	11
Informatique, télécommunication		1	6	3	10
Environnement		1	4	5	10
Scolaires et périscolaires		7	2		9
Autres		1	6	2	9
Assainissement			9		9
Gestion sites funéraires	1	6	2		9
Culture et/ou sports		2	2	4	8
Eaux pluviales			4	4	8
Aménagement	1	3		3	7
Eau	1		6		7
Réserves foncières		3		4	7
Zone d'activité		1	2	3	6
Etudes		1	2	3	6
Voirie		2	3		5
Pollution de l'air			2	2	4
Actions sanitaires		3	1		4
Aires d'accueil gens du voyage			3		3
Développement économique		1	2		3
Hydraulique			3		3
Parcs de stationnement		1	2		3
Santé			2		2
Eclairage public			2		2
Schéma de secteur			2		2
Gestion personnel		2			2
PDU			2		2
Tourisme				2	2
Transports scolaires			2		2
Infrastructures mobilité			2		2
Maison de SP			2		2
Organisation de la mobilité			2		2
Transition écologique			1		1
Petite enfance		1			1
Habitat/logement		1			1

Sources : calculs L'Institut d'après données DGCL (BANATIC)

L'étendue des compétences assurées par ces syndicats est très large : gestion d'un équipement sportif ou culturel, fourniture d'un service de restauration, eau, assainissement, études, électrification des réseaux, collecte et/ou traitement des déchets, mutualisation de services (achat et maintenance de logiciels, gestion du personnel...).

**Les sources de financement de ces syndicats sont principalement liées à la nature des services qu'ils assurent.** Sauf exceptions strictement encadrées, les services publics à caractère industriel et commercial ne peuvent être financés par le budget général des collectivités. Les produits permettant d'équilibrer le budget proviennent alors essentiellement de redevances pour service rendu ou de ventes de biens/services. Les compétences assurées dans le cadre d'un service public administratif sont en revanche financées indirectement, en sus des recettes générées par le service, via les contributions budgétaires des communes et intercommunalités membres ou, plus rarement, via des contributions fiscalisées (adjonction de taux supplémentaires au panier d'impôts locaux existant).

**Les dépenses totales de ces syndicats s'élevaient en 2019 à près de 1,4 milliards d'euros<sup>5</sup>.** Les 10 syndicats présentant les budgets les plus importants représentaient 75% de ces dépenses. Tous ces syndicats étaient liés à la compétence eau, déchets, assainissement ou mobilité. A noter que deux établissements publics de coopération locale d'importance ne figurent pas dans ces chiffres en raison du fait que ces structures ne sont pas constituées sous la forme de syndicats de communes/mixtes : le SIAAP (dépenses totales en 2019 : 575 M€) et Île de France Mobilités.

Le cadre institutionnel des syndicats et leur articulation avec les compétences des établissements publics du cœur d'agglomération (communes, EPT, MGP) s'avèrent particulièrement complexes et résultent pour l'essentiel :

- des conditions de fonctionnement de ces mêmes syndicats avant 2016 (communes adhérentes, adhésion des EPCI dans des syndicats en représentation substitution des communes anciennement adhérentes) ;
- des compétences qui ont été attribuées ou prises depuis par les EPT et la MGP ;
- de la présence de syndicats mixtes à la carte exerçant différentes compétences sur des périmètres distincts ;
- de la difficulté technique et financière d'harmoniser les modes d'organisation de certains services publics locaux dans le cœur d'agglomération. La sortie d'un établissement public d'un syndicat suppose en effet de rembourser un prorata de charges fixes lui incombant (emprunt notamment). Pour les services publics fortement capitalistiques, ce « ticket de sortie » constitue un obstacle notable à un changement de gouvernance.

A titre d'exemple, pour ce qui concerne la collecte et le traitement des déchets, ce sont les EPT qui ont repris formellement cette compétence. Toutefois, ces mêmes EPT ont décidé de maintenir les conditions antérieures d'organisation de la compétence en réadhérant aux syndicats l'exerçant en 2015. Il en a résulté un maintien des périmètres antérieurs des syndicats mixtes et une adhésion des EPT à plusieurs syndicats pour exercer cette compétence. Ces constats se rencontrent également pour la compétence eau et assainissement avec la complexité supplémentaire que certains syndicats assurent pour le compte de leurs adhérents tout ou partie des compétences relatives au cycle de l'eau : gestion des eaux pluviales, distribution de l'eau, assainissement des eaux usées. La métropole et des EPT peuvent ainsi adhérer au(x) même syndicat(x) sur des compétences distinctes.

**L'ensemble des syndicats mixtes auxquels adhèrent la métropole du Grand Paris, les EPT et Paris figurent en annexe du présent document.**

---

<sup>5</sup> Ces masses budgétaires ne sont directement rattachables au périmètre de la MGP dans la mesure où certains rayonnent à l'extérieur du périmètre d'étude.

## II. Les relations financières entre les établissements publics du cœur d'agglomération

La Métropole du Grand Paris est un établissement de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique à statut particulier : les produits qui lui sont affectés viennent essentiellement de la fiscalité économique et des dotations que lui reverse l'Etat. Pour comprendre le schéma financier institué entre les différents établissements publics du cœur d'agglomération, il convient de s'intéresser préalablement au fait que des transferts de fiscalité massifs ont eu lieu entre établissements à compter de 2016. **Les produits perçus par la Métropole du Grand Paris à sa création interviennent ainsi en substitution aux communes ou aux anciens EPCI constitués.** D'autres ressources auparavant levées par les EPCI ont par ailleurs été réaffectées aux communes et ne peuvent pas être perçus par les établissements publics territoriaux. Afin de prendre en compte ces situations antérieures et préserver les capacités financières des communes et EPT, des mécanismes de compensation et de régularisation complexes ont par ailleurs été institués entre les différentes entités.

Les relations financières entre les trois échelons territoriaux peuvent être décomposées en trois étapes (cf. schéma ci-dessous).



Ce sont ces mécanismes que l'Institut propose de décrire dans la présente partie.

### Les produits perçus par la Métropole du Grand Paris



L'institution de la Métropole du Grand Paris en 2016 a bouleversé l'organisation de la fiscalité locale avec une **centralisation des impôts dits « ménages » auprès des communes** (taxe d'habitation, taxes foncières) **et un partage de la fiscalité économique entre les EPT et la Métropole du Grand Paris** : la cotisation foncière des entreprises (CFE) incombant provisoirement aux premiers et le reste<sup>6</sup> à la MGP : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La taxe additionnelle sur le foncier non bâti, taxe créée en 2011 pour combler une partie des pertes de ressources fiscales induites par la suppression de la taxe professionnelle, est également perçue à l'échelle métropolitaine. Le taux de cette taxe est toutefois figé dans le temps sur sa valeur de 2015 : elle n'évolue dorénavant qu'en fonction de l'évolution des valeurs locatives cadastrales. Le tableau ci-dessous référence l'ensemble des transferts de fiscalité opérés avec la création de la MGP.

<sup>6</sup> Hors part départementale de la CVAE sur Paris

### Evolution des modalités de perception de la fiscalité locale directe suite à la création de la MGP

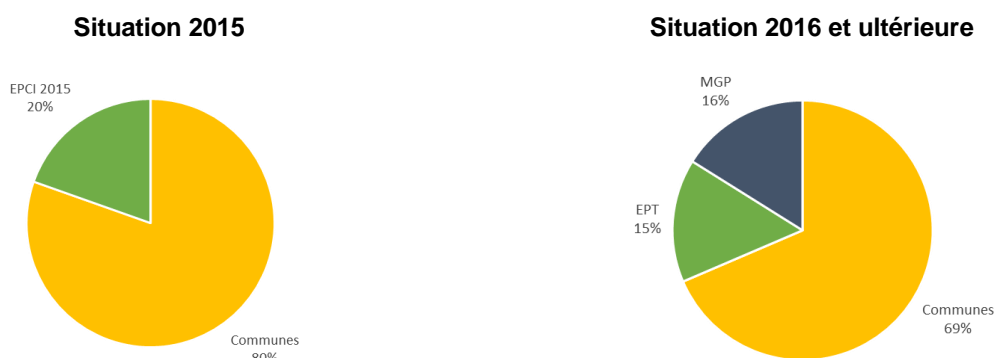
	Situation avant la constitution de la MGP			Situation après la constitution de la MGP toute chose égale par ailleurs		
	Communes isolées	Communes en EPCI à FPU	EPCI à FPU	Communes	EPT	MGP
<b>Taxe d'habitation</b>	X	X	X	X		
<b>Taxe foncière propriétés bâties et non bâties</b>	X	X	X	X		
<b>Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>	X		X			X
<b>Cotisation foncière des entreprises</b>	X		X		X (situation transitoire avant passage à la MGP prévue initialement en 2021 puis reporté depuis)	
<b>CVAE</b>	X		X			X
<b>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b>	X (cas des communes en charge de la collecte)	X (cas des communes en charge de la collecte)	X (cas des EPCI en charge de la collecte)	X (à titre transitoire pour les anciennes communes isolées*)	X	

\*Les communes peuvent continuer de percevoir la TEOM 5 ans (7 depuis la loi de Finances 2021) après la prise de compétence déchets par l'EPT

Les changements d'affectation de fiscalité induits par la création de la MGP sont notables :

- Plus de 400 M€ d'impôts locaux auparavant prélevés par les EPCI sont recentralisés au niveau communal : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe d'habitation ;
- Plus de 950 M€ de fiscalité locale d'origine économique perçue auparavant sur les communes et désormais prélevée à l'échelle métropolitaine ou « territoriale » ;

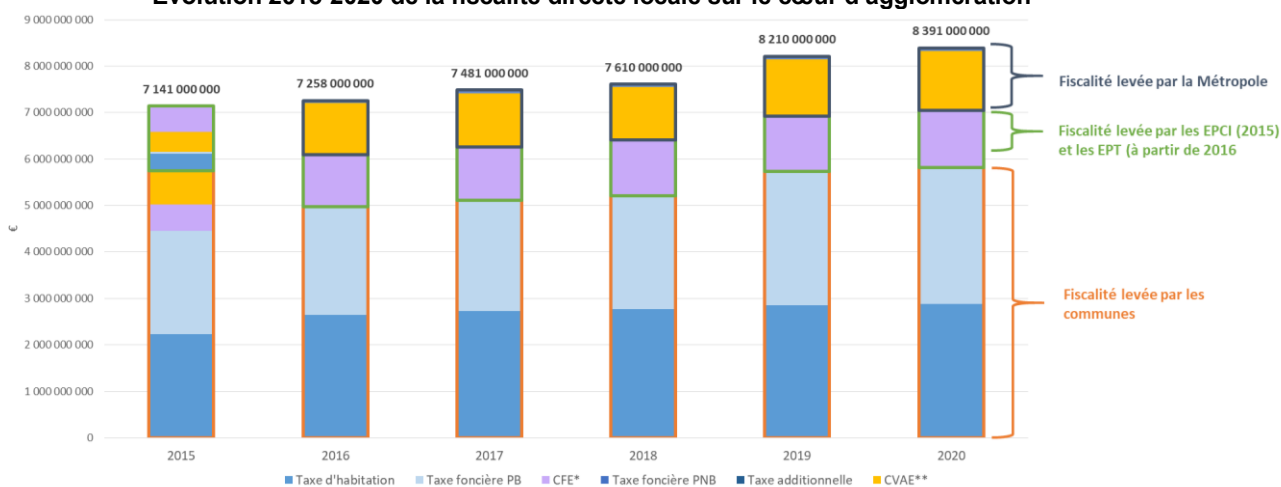
### Evolution de la perception de la fiscalité directe locale levée sur le cœur d'agglomération entre 2015 et 2016



Sources : calculs L'Institut Paris Region d'après données DGFIP (REI)

Les impôts locaux levés par les communes en 2015 représentaient 80% de la fiscalité directe locale (hors TEOM) sur le cœur d'agglomération contre environ 68% en 2016. Cette proportion est sensiblement stable depuis.

### Evolution 2015-2020 de la fiscalité directe locale sur le cœur d'agglomération



\* par souci de clarté dans la lecture du graphique, La CFE de Paris est considérée comme perçue par l'EPT dans ce graphique  
 \*\* CVAE à périmètre constant hors prise en compte de la part départementale de la CVAE de Paris

Sources : calculs L'Institut d'après données DGFIP (REI)

**Le législateur avait prévu qu'à partir de 2021, la cotisation foncière des entreprises devait être perçue à l'échelle de la métropole.** 2021 devait donc être l'année de l'achèvement du mécano financier au sein de la MGP avec la perception par cette dernière de l'ensemble de la contribution économique territoriale (CFE +CVAE). Cette disposition a été repoussée en 2023 suite à la Loi de Finances 2021 en raison du risque pour les EPT de ne plus pouvoir financer les services publics qu'ils assurent (cf. partie IV).

Au-delà des questions de fiscalité locale, **la création de la Métropole a eu des conséquences sur le partage de la DGF** perçue pour le bloc local.

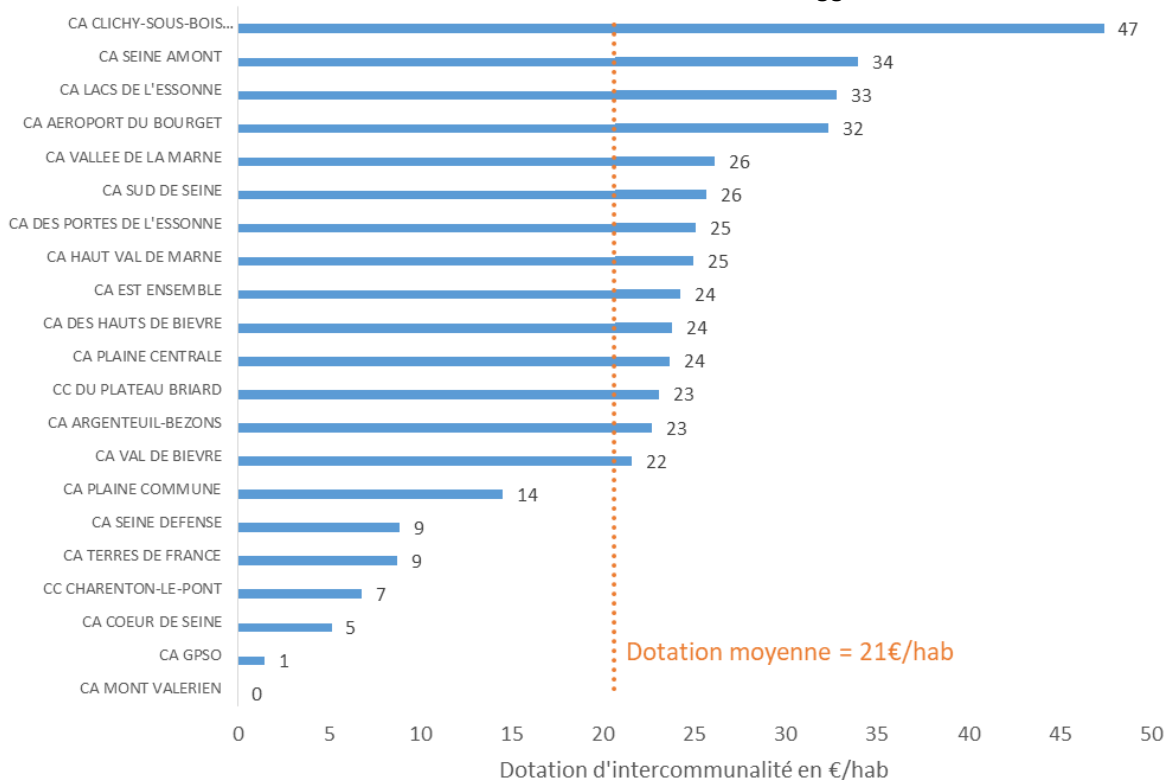
### Evolution des modalités de perception des dotations d'Etat suite à la création de la MGP

	Situation avant la constitution de la MGP			Situation après la constitution de la MGP		
	Communes isolées	Commune en EPCI à FPU	EPCI à FPU	Commune	EPT	MGP
<b>DGF</b>	DGF Communes + DCPS	X  (DGF communes)	X  (Dotation d'intercommunalité + DCPS)	X  (DGF Communes)		X  (Dotation d'intercommunalité + DCPS)

Les modalités de versement des dotations versées par l'Etat ont également été modifiées à l'échelle métropolitaine. Deux types de dotation sont concernés ici :

- **La Dotation de Compensation de la Part Salaires (DCPS)** qui a été créée suite à la suppression de la composante « salaires » de la taxe professionnelle à la fin des années 1990. Cette dotation forfaitaire a subi depuis une érosion en constituant une variable d'ajustement des baisses de DGF subies sur le bloc communal. La DCPS était auparavant perçue par les établissements percevant la fiscalité économique (communes isolées, EPCI en FPU). Elle a été transférée à la Métropole et représentait en 2016 un montant de 1,18 milliards d'euros (source : DGFIP, balance comptable des EPCI à fiscalité propre) ;
- **La dotation d'intercommunalité.** La métropole perçoit une dotation d'intercommunalité dont le montant a été fixé par application du produit entre la population de la Métropole et la moyenne des dotations d'intercommunalité en €/hab. des anciens EPCI 2015 soit environ 21/hab. (cf. graphique ci-dessous). Ces dotations avaient également été fortement amputées au milieu des années 2010.

**Dotation d'intercommunalité 2015 des EPCI du cœur d'agglomération**

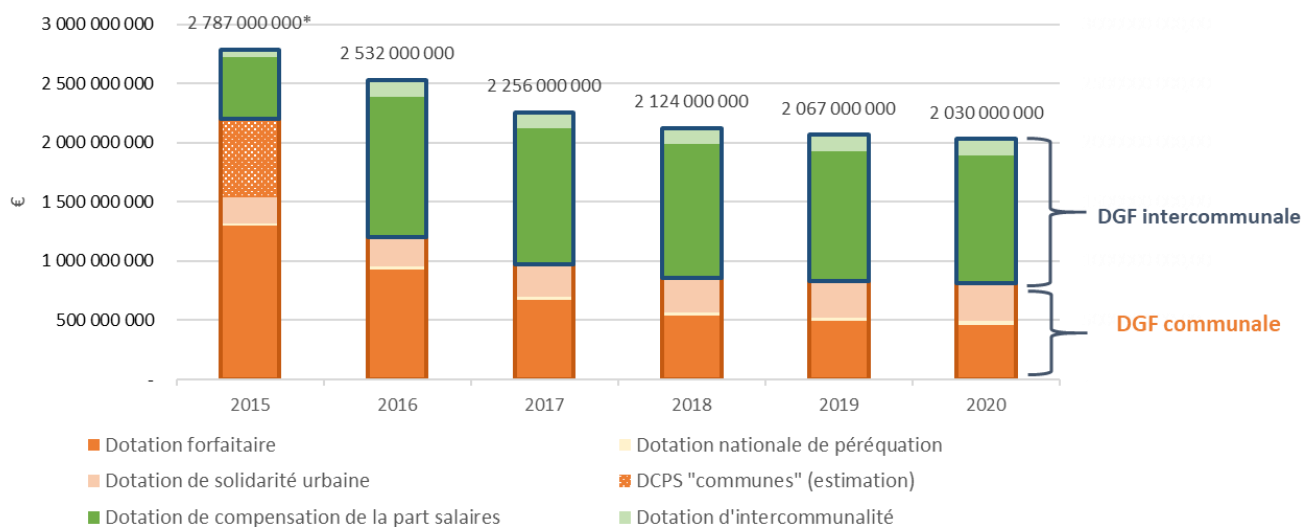


Source : calculs L'Institut d'après données DGFIP-balance comptables des EPCI à fiscalité propre



L'application de la dotation à l'habitant sur une population supérieure a eu pour répercussion d'augmenter la dotation d'intercommunalité perçue sur le territoire du cœur d'agglomération. Le produit cumulé de cette dotation sur les anciens EPCI s'élevait à 60,6 M d'euros<sup>7</sup> en 2015 contre 147,8M d'euros en 2016.

### Evolution de la DGF perçue par le bloc communal sur le périmètre de la MGP



\* Estimations après redressement du prorata de population des communes de la CAAB et CALE qui n'ont pas rejoint la Métropole

Source : calculs L'Institut d'après données DGFIP-balance comptables des communes et EPCI à fiscalité propre

Avec le transfert de DCPS, la part de la composante « intercommunale » de la DGF dans le bloc communal a logiquement progressé (53% en 2016 contre 21% un an plus tôt). Le montant global de ces dotations a toutefois fortement diminué ces dernières années. Entre 2015 et 2020, le montant perçu annuellement par le bloc communal a baissé d'environ 757M€. Dans un contexte national de baisse ou, au mieux de stagnation de l'enveloppe globale de la DGF, les choix de faire progresser les composantes liées à la péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale), se traduisent globalement par une baisse des dotations forfaitaires pour les établissements publics franciliens (mécanisme d'écrêtement).

<sup>7</sup> Ce montant intègre la dotation d'intercommunalité d'EPCI dont les communes ne sont pas membre de la MGP (cas de la CA Argenteuil-Bezons et Lacs de l'Essonne)

# Les dispositifs de compensation en œuvre pour financer les communes et EPT



## Relations entre la métropole et les communes

Afin de neutraliser pour les communes les conséquences budgétaires du transfert de ressources vers un EPCI à fiscalité professionnelle unique, un mécanisme spécifique a été prévu par le législateur<sup>8</sup> depuis le début des années 1990 : celui des **attributions de compensation (AC)**. Les AC correspondent schématiquement à la différence entre les ressources fiscales transférées à l'EPCI – principalement la fiscalité économique et la DCPS- et les charges supportées par ce même établissement au titre des compétences transférées :

- Lorsque ces ressources sont supérieures aux dépenses, l'EPCI reverse aux communes cette différence ;
- A l'inverse, lorsque les ressources nouvelles perçues par l'intercommunalité ne parviennent pas à financer les charges transférées, la commune reverse une attribution de compensation.

**Les montants des attributions de compensation versées à chaque commune sont fixés en amont de la création de l'intercommunalité ou lors d'un transfert de compétence à partir d'une estimation des charges évaluées dans le cadre des CLECT** (commission locale d'évaluation des charges transférées). Les AC à verser par un établissement constituent des dépenses obligatoires.

Lors de la création de la MGP, ce dispositif de détermination des AC a été rendu doublement plus complexe du fait :

- D'une situation préexistante hétérogène où coexistaient des communes isolées et des EPCI de droit commun. Ces derniers avaient déjà par ailleurs institué des attributions de compensation ;
- La présence avec les EPT d'un troisième échelon territorial exerçant des compétences obligatoires dépourvu de fiscalité propre (hors CFE et TEOM) et de dotations d'Etat.

Au mécanisme traditionnel des attributions de compensation s'est donc ajouté un autre dispositif pour prendre en compte la prise en charge du financement des compétences exercées par les établissements publics territoriaux.

Pour ce qui concerne les AC, le montant 2016 versé par la Métropole sur une commune était directement fonction de l'existence préalable d'un EPCI sur le territoire de cette même commune :

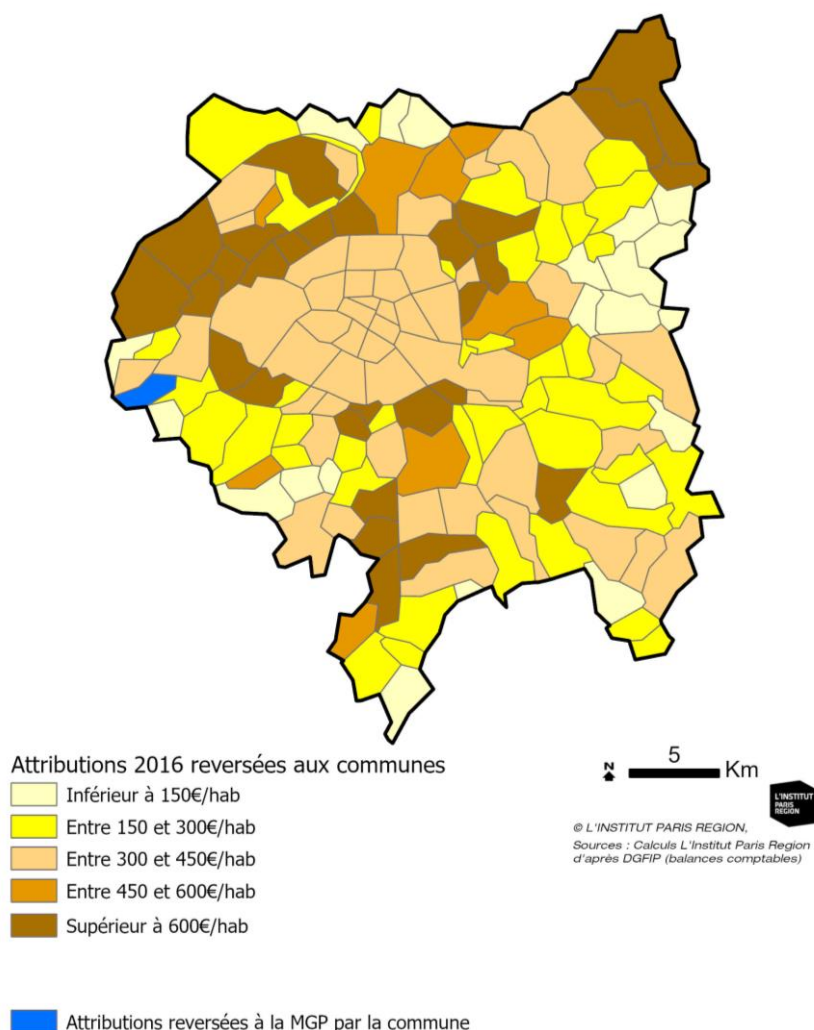
- Pour une commune adhérant antérieurement à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, le montant des attributions de compensation correspondait à celles versées par l'ancienne intercommunalité en 2015, majoré du montant « communalisé » de la dotation de compensation de la part salaires que la MGP percevait en substitution aux anciens EPCI ;
- Pour les communes isolées, les AC correspondaient aux produits de la fiscalité économique (CFE et CVAE essentiellement), majorés de la DCPS que ces communes percevaient en 2015.

En 2019, les attributions de compensation ont été ajustées à la baisse suite à des travaux de la CLECT métropolitaine. Une évaluation financière a permis d'estimer à 5,2 M€, le montant des charges supportées par la MGP au titre des compétences transférées.

<sup>8</sup> Article 1609 du code général des impôts

**Le produit total des AC versées par la Métropole s'élevait en 2016 à 3,369 milliards d'euros.** Ce montant a depuis peu évolué dans le temps.

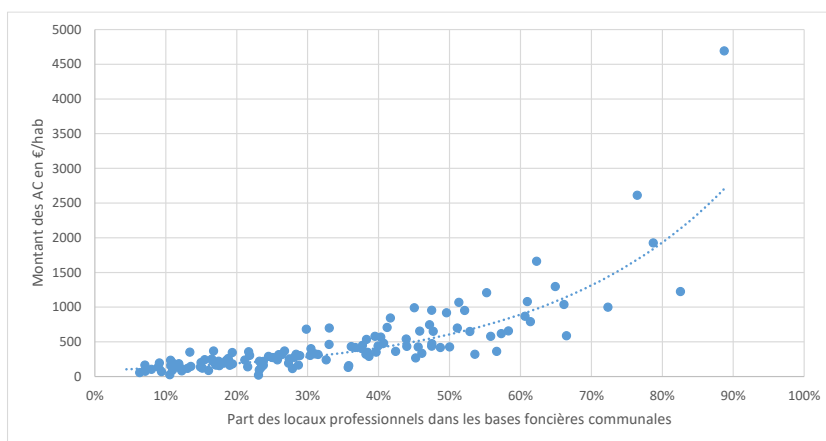
**Montant des attributions de compensation (en €/hab) versées par la métropole aux communes (2016)**



Les montants des AC versées par la Métropole sont très hétérogènes d'une commune à une autre. Elles oscillaient entre 20 et 4 700€/hab. Une commune, la ville d'Avray, reverse par ailleurs une AC à la métropole. Différents facteurs interviennent pour expliquer ces différences :

- Le poids de la fiscalité économique locale. Les collectivités disposant de bases foncières d'origine économique élevées sont tendanciellement celles qui percevaient le plus de fiscalité locale. Le montant des attributions de compensation versées par la MGP aux communes internalisent de fait cette situation ;
- Pour les communes regroupées dans un EPCI à FPU en 2015, un autre paramètre interfère en sus de la fiscalité économique : le poids des compétences anciennement exercées par les EPCI et des dépenses qui y sont associées. Plus les intercommunalités étaient intégrées, moins elles avaient à reverser des attributions de compensation, toute chose égale par ailleurs.

**Dispersion des attributions de compensation versées en 2016 en fonction du poids des locaux professionnels dans les bases foncières communales**

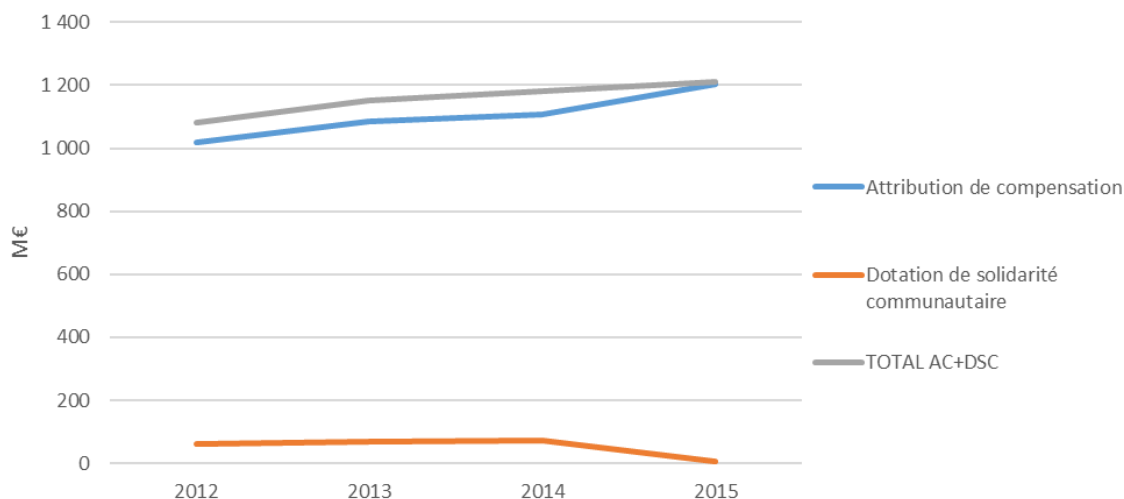


Sources : calculs l'Institut, d'après données DGFIP (REI2017) et CEREMA (fichier foncier)

**Une optimisation des ressources fiscales pour les communes à la veille de la création de la métropole ?**

Une grande majorité des EPCI antérieurement constitués ont engagé en 2015 un mouvement d'augmentation des attributions de compensation (+97M€) versées aux communes. Cette hausse s'est accompagnée en parallèle d'une baisse de leur dotation de solidarité communautaire (-65M€). Cette dernière n'intervenant pas dans le calcul des attributions de compensation, le transfert « comptable » de cette dotation a eu pour conséquence de majorer en 2016 le montant des AC versées par la Métropole aux communes.

**Evolution 2012-2016 des attributions de compensation et des dotations de solidarités communautaire versées par les EPCI du cœur d'agglomération**



Source : calculs L'Institut d'après balances comptables des EPCI (DGFIP)

## Les relations entre communes et EPT

Afin de financer les compétences obligatoires désormais dévolues aux établissements publics territoriaux, un fonds ad hoc a été institué par le législateur : **le fonds de compensation des charges territoriales** (FCCT). Au même titre que les attributions de compensation, le montant que reverse chaque commune à son EPT au titre du FCCT dépend là encore de la situation antérieure observée avant la création de la MGP<sup>9</sup> :

- Sur les territoires couverts par un EPCI en 2015, le montant reversé à l'EPT par chaque commune correspond :
  - o aux fractions de taxe d'habitation et de taxes foncières (bâties et non bâties) que chaque intercommunalité percevait antérieurement. Cette quote-part peut faire l'objet d'une révision annuelle par application du taux d'évolution des valeurs locatives<sup>10</sup> ;
  - o à la quote-part que la commune perçoit dans son attribution de compensation au titre de la DCPS que l'ex-EPCI percevait sur son territoire.
- Pour les communes isolées, les versements correspondent à une quote-part des impôts « ménages » pourvoyant au financement des charges sur les compétences qui ont été transférées à l'EPT.

Les montants versés par chaque commune constituent des dépenses obligatoires. Ils peuvent faire l'objet d'une révision par délibération concordante du Conseil de Territoire et des communes concernées.

Cette révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer la participation de la commune de plus de 30 % du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 sur le territoire de la commune l'année précédant la création de la métropole.

Le législateur n'a toutefois pas prévu de révision automatique du FCCT prenant en compte la croissance en volume (rôle d'imposition supplémentaire, hausse des taux) des impôts ménages autrefois perçus par les EPCI (taxe d'habitation, taxe foncière) et désormais perçus par les communes.

Sur chaque établissement public territorial, une CLECT a donc été constituée pour évaluer le besoin de financement de cette structure intercommunale. Désignés par chaque conseil de territoire, les membres de cette commission doivent être composés a minima d'au moins un élu de chaque commune composant l'EPT. Les CLECT constituent les instances où sont déterminés les montants que chaque commune doit reverser aux territoires au titre du FCCT. Ces versements peuvent faire l'objet d'ajustements annuels suite à des évolutions de compétence ou des évolutions de crédits budgétaires.

Sur la période 2016-2019 la contribution totale annuelle des communes au FCCT s'élèvent à un peu moins d'un milliard d'euros, soit 205€ habitant (hors Paris)

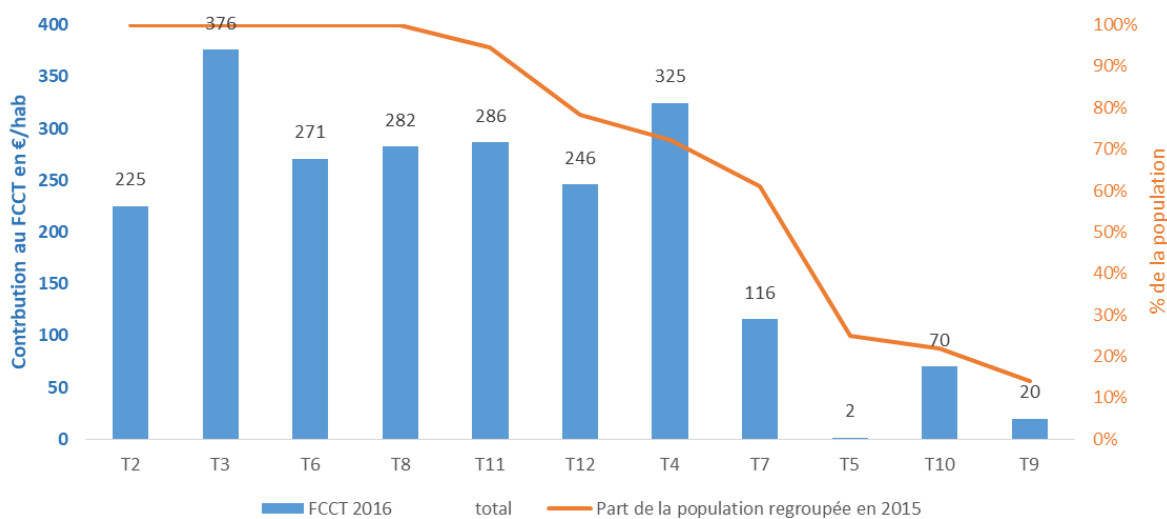
Les écarts de montants alloués pour chaque EPT au titre du FCCT sont notables : en 2016, ils oscillent entre 67 et 362€ par habitant. Ces écarts sont en partie à mettre en perspective avec le fait que les communes étaient préalablement isolées ou regroupées dans un EPCI.

---

<sup>9</sup> Article L5219-5 du CGCT

<sup>10</sup> Le taux d'évolution des bases fiscales était fixé chaque année en loi de Finances jusqu'en 2017. Depuis 2018, les variations sont fixées en fonction de l'indice des prix de la consommation.

## Contributions moyennes au FCCT (2016) par EPT en fonction de la part de la population regroupée dans un EPCI en 2015



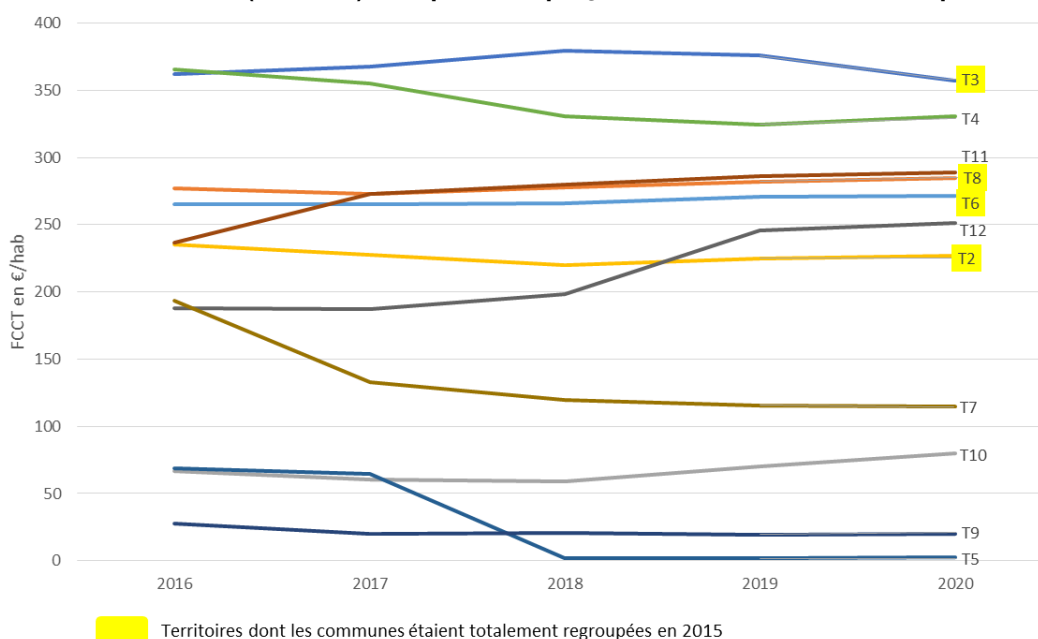
Hormis le cas spécifique du T4 qui intègre le périmètre de La Défense, le montant moyen des contributions des communes versées au titre du FCCT est fortement corrélé avec la présence d'EPCI en 2015.

La contribution des communes au titre du fonds correspondait schématiquement à la part communale des ressources (impôts ménages, DCPS) qui étaient antérieurement perçues par le ou les EPCI présents. Cette relative stabilité des ressources avait vocation à permettre de financer les compétences des anciens EPCI, au-delà de celles prévues par le législateur.

A l'inverse, les EPT qui, à leur création, étaient majoritairement composés de communes isolées, n'ont pris que les compétences obligatoirement dévolues à leur statut, sans intégration des compétences qui étaient assurées à l'échelle communale. C'est le cas notamment de Boucle Nord de Seine (T5), Paris Est Marne et Bois (T10) et Grand Paris Grand Est (T9).

Les montants alloués par les communes au titre du FCCT ont depuis subi peu d'évolutions, à l'exception notable du T5 dont le montant est proche de 0 depuis 2018.

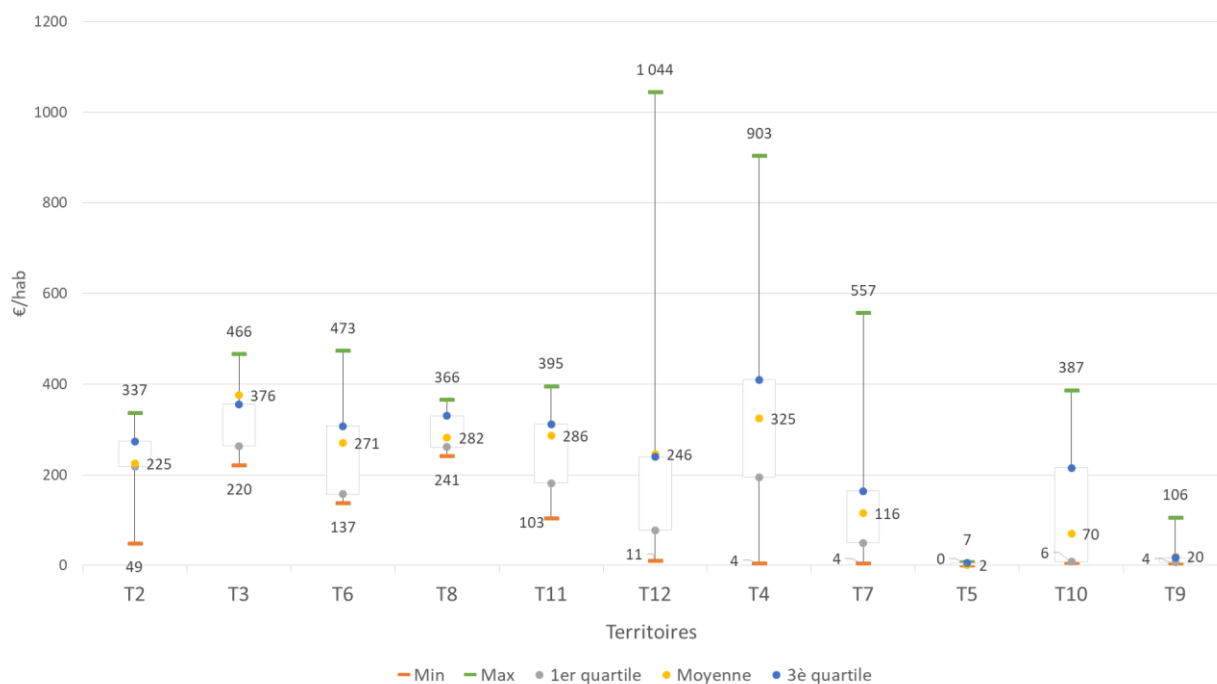
### Evolution (en €/hab) des produits 'perçus au titre du FCCT sur chaque EPT



Les évolutions contrastées observées entre territoires sont difficiles à interpréter car elles résultent de la multitude des situations locales observées. Parmi celles impactant figurent :

- L'évolution des recettes propres des EPT. A leur création, certains EPT ne percevaient pas de recettes qui leur incombait eu égard aux compétences qu'ils exerçaient. Il en est ainsi de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui était encore perçue par certaines communes auparavant isolées. La reprise progressive de cette taxe par les Territoires s'est alors accompagnée d'une baisse du FCCT sur les communes qui ne la perçoivent plus ;
- L'évolution des compétences exercées à l'échelle des Territoires. L'extension ou la généralisation d'une compétence assurée sur un Territoire s'accompagne, à travers les CLECT, d'une révision des montants que les communes peuvent avoir à verser pour financer ces nouvelles attributions ;
- L'évolution du foncier bâti : au-delà de l'évolution des valeurs locatives fixée chaque année, les EPT peuvent percevoir la dynamique des bases foncières des anciens impôts ménages prélevés par les EPCI. Les éventuelles hausses de taux des impôts ménages votés ultérieurement par les communes n'ont en revanche pas d'impact direct pour les EPT.

#### Statistiques descriptives de la dispersion communale du FCCT versée pour chaque EPT (année 2019)



Sources : calculs L'Institut d'après balances comptables des communes (DGFIP)

A partir de 2021, le fonds de compensation des charges territoriales versé par chaque commune à son EPT devait intégrer dans sa composante, une quote-part de la CFE « communale » 2020 afin de compenser le passage à l'échelle métropolitaine de la perception de cette cotisation. Le montant supplémentaire versé par chaque commune au FCCT pouvait éventuellement être modifié par délibération concordante du conseil territorial et du conseil municipal concerné.

Ce montage financier s'inscrivait dans une volonté du pouvoir exécutif de l'époque de progressivement intégrer et financer à l'échelle métropolitaine de nouvelles compétences. **Cette disposition présentait toutefois un risque majeur pour les EPT qui ont en charge des compétences opérationnelles et qui doivent supporter une croissance des coûts**, notamment en raison de l'évolution des indices intervenant dans la révision des prix des prestations.

Un compromis a été trouvé avec le maintien de la perception de la CFE par les EPT et la ville de Paris pendant deux ans, ainsi que le versement des deux tiers de sa dynamique – si elle est positive – à la MGP via un abondement exceptionnel de la dotation d'équilibre en 2021 (cf. partie IV).





## La dotation d'équilibre : un fond de neutralisation budgétaire

Afin d'achever la neutralisation budgétaire du dispositif financier institué dans le cœur d'agglomération, une dotation spécifique a été instituée entre les EPT et la Métropole : la dotation d'équilibre. Celle-ci vise notamment à neutraliser plusieurs dispositifs qui, en son absence, aurait gonflé les ressources des EPT. Ces derniers perçoivent en effet :

- la CFE sur l'ensemble de leur territoire (en substitution aux communes lorsque ces communes étaient isolées en 2015) ;
- la quote-part des anciens impôts « ménages » perçus par les anciens EPCI de 2015 ;
- l'équivalent de la dotation de compensation de la part salaires.

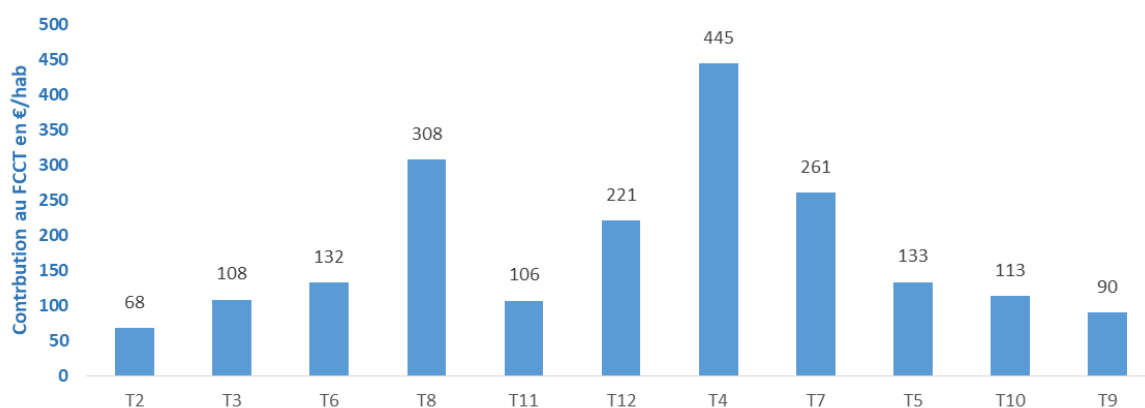
Par ailleurs, les EPT n'ont plus à verser les attributions de compensation que les EPCI de 2015 allouaient à leurs communes adhérentes. En revanche, les EPT ne perçoivent plus directement la dotation d'intercommunalité des anciens EPCI existant en 2015, la taxe additionnelle sur le foncier non bâti ainsi que les impôts économiques (hors CFE) des anciens EPCI : IFER, TASCOT, CVAE.

Si la somme du produit de la cotisation foncière des entreprises, perçu directement par les EPT sur cette même période, et du fonds de compensation des charges territoriales excède la somme des ressources fiscales nettes et de la dotation d'intercommunalité perçues par l'EPCI préexistant, l'excédent fait l'objet d'un reversement au profit de la métropole du Grand Paris. A l'inverse, si cette somme est inférieure à la somme des ressources fiscales nettes et de la dotation d'intercommunalité perçues par l'EPCI préexistant, c'est la métropole du Grand Paris qui verse cette dotation à l'établissement public territorial.

Il était prévu initialement que l'intégration de la dotation d'intercommunalité dans le calcul de la dotation d'équilibre ne porte que sur les 3 premières années d'existence des EPT. A partir de 2019, un ajustement des dotations aurait dû être effectué EPT par EPT pour qu'elle soit « restituée » à la MGP. Comme cela a été évoqué lors d'une précédente chronique<sup>11</sup> par l'Institut, un compromis a été trouvé entre les élus dans le cadre de la Loi de Finances 2019 pour la maintenir au-delà (cf. partie IV).

Au global, il ressort un solde excédentaire de plus de 900M€ qui est reversé à la MGP. Cette dotation constitue une dépense obligatoire des EPT.

Versement de la dotation d'équilibre par EPT en 2016



Sources : calculs L'Institut d'après données DGFIP (balances comptables)

<sup>11</sup><https://www.institutparisregion.fr/gouvernance/metropole-du-grand-paris/chroniques-du-grand-paris/metropole-du-grand-paris-et-ept-le-statu-quo-politique-prolonge/>

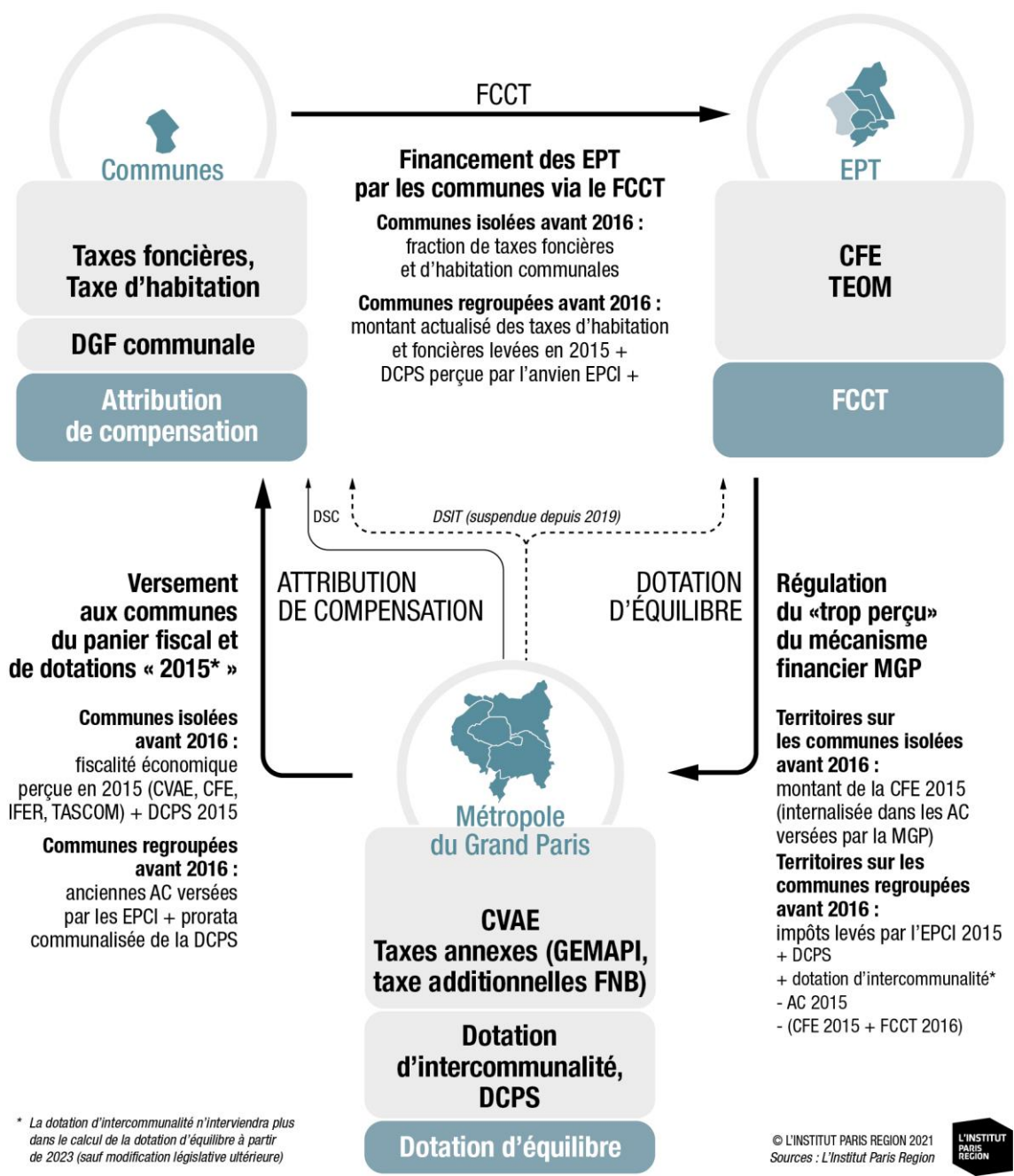
Les montants de la dotation d'équilibre versés par chaque EPT à la MGP sont là encore extrêmement hétérogènes et traduisent la diversité et la complexité des situations antérieures. Bien que ce ne soit pas le seul facteur, le montant des attributions de compensation versées antérieurement par les anciens EPCI intervient significativement pour expliquer les différences de montant. Les AC représentaient par exemple plus de 1200€/hab. sur la CA de Seine Défense (composante du T4) ou plus de 600€ sur Terres de France (T7).

**Solde entre le FCCT et la dotation d'équilibre pour chaque EPT (2019)**



Le solde entre le FCCT et la dotation d'équilibre est négatif pour une majorité de territoires. Au-delà de la question des transferts de compétences, ce « renvoi » vers la MGP est à mettre en perspective avec le fait qu'une partie de la DCPS intégrée dans le FCCT des territoires est « renvoyée » à la MGP car déjà internalisée dans les attributions de compensation versée aux communes.

**Représentation schématique des relations financières entre les établissements publics du cœur d'agglomération**



# Au-delà des compensations financières : quels mécanismes de mutualisation et de solidarité ?

Avec la dotation de solidarité communautaire et la dotation de soutien à l'investissement territorial, plusieurs dispositifs de péréquation avaient été prévus par le législateur au moment de la construction de la MGP. Au-delà de ces outils, d'autres politiques de soutien ont été engagées depuis à l'initiative des élus métropolitains.

## Dotation de solidarité communautaire : une éphémère mise en œuvre en 2020

L'article L5219-11 du code général de collectivités territoriales prévoit la possibilité pour la MGP d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC). Cette DSC vise dans sa construction à corriger les inégalités de richesse entre communes d'un même EPCI. En grande couronne, 8 des 51 EPCI à fiscalité propre proposent un tel dispositif.

Jusqu'en 2019, les élus métropolitains n'ont pas levé la possibilité qui leur était offerte d'instituer cette dotation. Dans le cadre du plan de relance consécutif à la crise du COVID, une DSC a toutefois été mise en œuvre à destination des communes. Les montants reversés aux communes ont été déterminés selon trois critères : revenus par habitant, ressources communales et démographie. 15 M€ ont ainsi été alloués à leur destination. La lecture du budget 2021 met en exergue le fait que cette dotation n'a toutefois pas été renouvelée depuis.

## Une suspension (temporaire ?) de la dotation de soutien à l'investissement territorial

La Loi NOTRe avait intégré un mécanisme ad hoc de versement par la MGP de dotations à destination des EPT, de ses communes membres et, éventuellement, d'autres établissements publics (établissements publics d'aménagement, établissement « Paris La Défense ») : la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT). Ce mécanisme visait à pourvoir au financement des dépenses qu'elles supportent au titre des équipements dont ces établissements ont la maîtrise d'ouvrage.

Cette DSIT présente dans sa construction un caractère volatil dans la mesure où son montant dépend d'une fraction (entre 10 et 50%) de la croissance de la CVAE entre deux années. Cette dotation doit être complétée ultérieurement par une fraction de la croissance de la CFE, dès lors que cette dernière sera perçue à l'échelle de la métropole.

En 2017, 13M€ ont été versés au titre de la DSIT puis 0 en 2018 du fait d'une baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée. Le rôle « péréquateur » de cette DSIT s'avérait toutefois relatif puisque les deux tiers de la DSIT versée aux EPT étaient liées en 2017 à la dynamique de CVAE observée sur les communes desdits EPT. Lors des discussions budgétaires autour du projet de Loi de Finances 2019, la DSIT a été suspendue : celle-ci a fait les frais du maintien pour les EPT du versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT. Cette dotation devait en effet être supprimée en 2019, ce qui aurait grevé fortement les ressources des EPT.

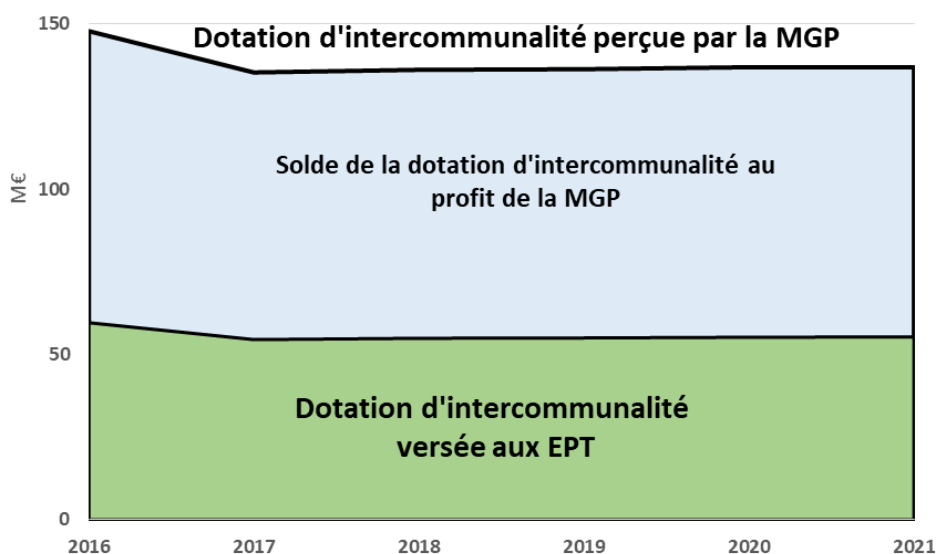
Les lois de Finances 2020 puis 2021 ont successivement acté la suspension de cette DSIT et prorogé le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT. En l'état actuel du droit, elle devrait toutefois être réintégrée en 2023 avec la perception de la CFE pour le propre compte de la Métropole.

## La MGP comme amortisseur des mesures d'écrêtement des dotations d'Etat

Au-delà des mécanismes financiers prévus par la Loi, les élus métropolitains ont opéré des choix politiques visant à ne répercuter que partiellement les évolutions de DGF que la MGP subit directement chaque année, garantissant ainsi une certaine stabilité des ressources pour les communes et EPT. Pour rappel, les dotations d'Etat perçues par la métropole ont deux composantes.

La première concerne la **dotation d'intercommunalité (DI)** dont le montant est fixé par le législateur à travers un mécanisme dérogatoire aux autres métropoles. Une partie de cette DI est reversée indirectement aux EPT via la dotation d'équilibre.

### Evolution de la dotation d'intercommunalité perçue par la MGP et reversée aux EPT

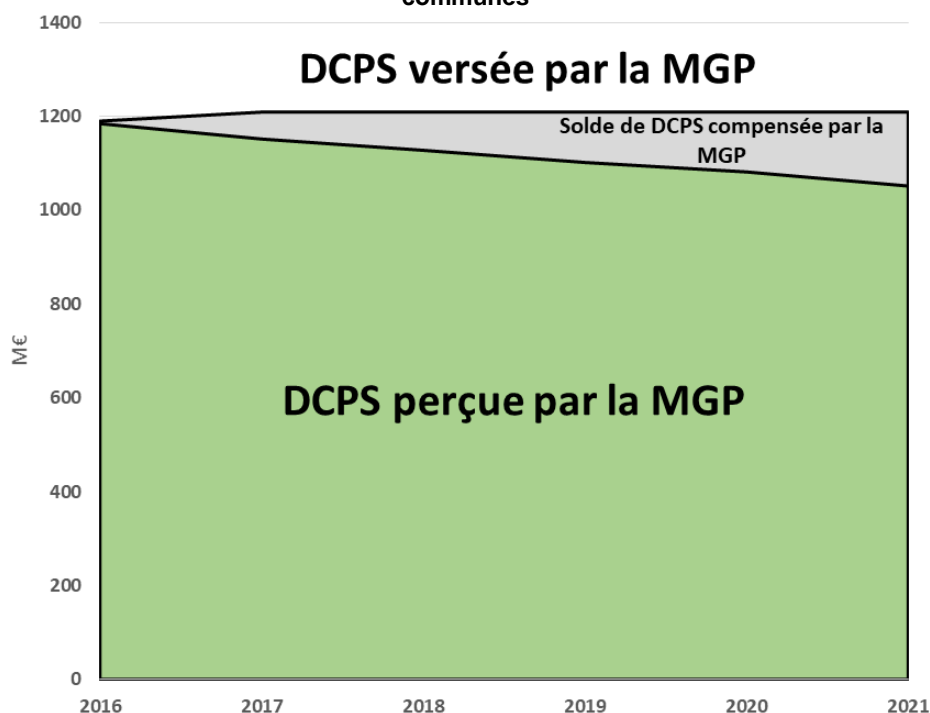


Sources : budget 2021 de la MGP

Sur les dernières années, la dotation d'intercommunalité métropolitaine s'élève à 137M€ dont 55 sont restitués aux EPT, soit un solde annuel d'environ 82M€ au profit de la métropole.

**La seconde, la dotation de compensation de la part « salaires »** métropolitaine, est restituée aux communes via les attributions de compensation. Cette dotation perçue par la Métropole a été amenée à subir des écrêtements au gré des différentes Lois de Finances. Ainsi, la DCPS perçue en 2016 s'élevait à 1185M€ en 2016 contre 1 052M€ en 2021. **Les élus métropolitains ont décidé toutefois de maintenir aux communes le montant de cette dotation sur des niveaux proches de ceux de 2016.** Il résulte de cette situation un « effet ciseau » au détriment de la MGP.

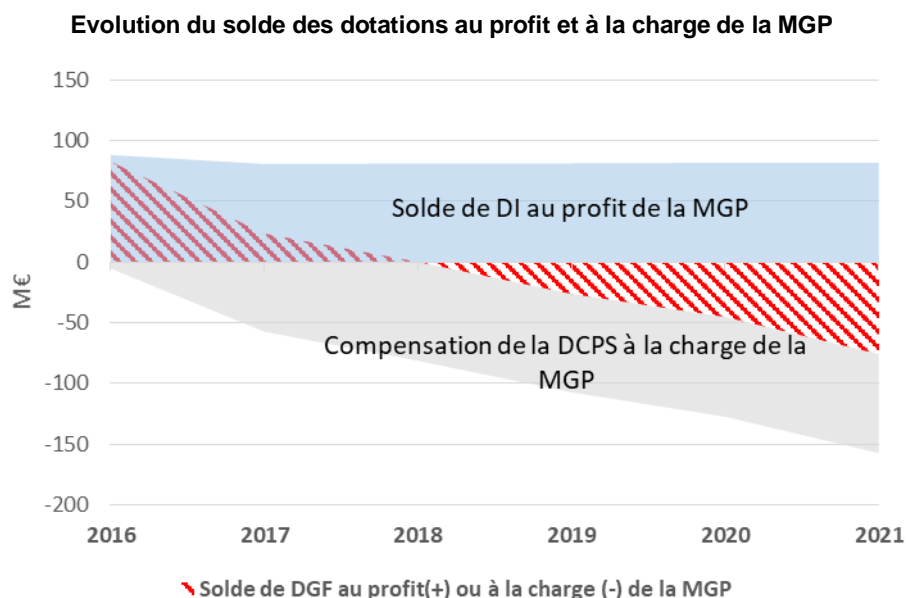
### Evolution de la dotation de compensation de la part salaires perçue par la MGP et reversée aux communes



Sources : budget 2021 de la MGP

Depuis 2016, l'écart entre la DCPS perçue et celle restituée aux communes n'a cessé de progresser pour dépasser les 150 millions d'euros en 2021.

Au global, le solde « excédentaire » de la part « dotation intercommunale » n'est plus compensé par celui, « déficitaire », sur la DCPS.



*Sources : calculs L'Institut d'après données budgétaires de la MGP*

Depuis 2018, la différence entre la DGF perçue et celles restituée indirectement aux communes et EPT est déficitaire. Selon les prévisions budgétaires de la MGP elle atteindrait plus de 75M€ en 2021.

En d'autres termes, **ce sont les autres ressources, de la MGP qui permettent de maintenir le niveau des ex-dotations d'Etat versées aux entités constituant la métropole**. A titre de comparaison, le partage des deux tiers de la dynamique de CFE au profit de la MGP voté dans le cadre de la Loi de Finances 2021 ne procurerait que 15M€ (source : budget primitif 2021 de la MGP) soit un montant très largement inférieur au 75 M€ de « reste à financer ».

## Les mécanismes de péréquation horizontale en œuvre au sein du cœur d'agglomération

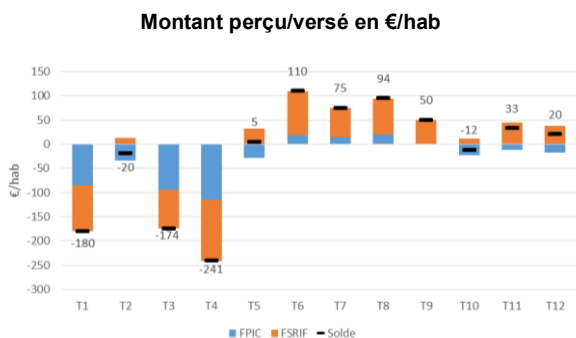
Au-delà des fonds spécifiquement prévus (mais peu employés) au sein de la métropole (DSIT, DSC), les dispositifs plus classiques de péréquation horizontale s'appliquent sur le cœur d'agglomération :

- Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ce fonds national vise à prélever une partie des ressources des « ensembles intercommunaux » (communes et EPCI) les plus riches vers ceux disposant de moins de ressources. **Sur la métropole, la maille intercommunale retenue pour établir les contributeurs et les bénéficiaires est celui des Territoires et non la MGP**. Le fait de ne pas avoir retenu le périmètre métropolitain permet notamment de limiter la « moyennisation » des indicateurs utilisés dans le calcul du FPIC et éviter ainsi que des territoires défavorisés ne soient pas contributrices à ce fond. Le FPIC a connu une montée en régime progressive depuis sa création en 2012 pour atteindre depuis 6 ans un montant d'un milliard d'euros. Des critères de répartition du FPIC versé/prélevé par commune et intercommunalités sont proposées par la DGCL. Ceux-ci peuvent toutefois s'entendre pour déroger aux règles de droit commun.
- **Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF)**. Fonds spécifique à la région capitale, le FSRIF ne concerne, contrairement au FPIC, que les communes. Il est acquitté par les communes « riches » sur la base de trois critères : le potentiel financier par habitant, la part de logements sociaux et le revenu moyen par habitant. Le montant total prélevé et reversé au titre du FSRIF s'élève à 350 millions d'euros.

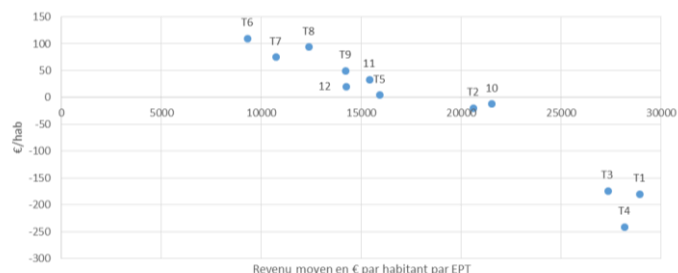
**Sur le périmètre de la MGP, la contribution nette des territoires et communes au FPIC s'élève à plus de 309 millions d'euros soit 30% du montant total du fonds national. Pour ce qui concerne le FSRIF, les communes contributrices reversent 316 M€ sur le périmètre de la MGP (dont 208M€ pour Paris), celles en bénéficiant perçoivent 196 M€ soit un solde de 124 M€ alloué par ailleurs aux autres communes de la grande couronne.**

Au global, la contribution nette des établissements du cœur d'agglomération (dont Paris) s'élève en 2020 à plus de 433 M€, soit 61€/hab.

### Consolidation des contributions au titre du FPIC et FSRIF (2020) à l'échelle des territoires



### Solde perçu/versé en fonction des revenus imposables moyens par EPT



Sources : calculs L'institut d'après données DGFIP (balances comptables) et DGCL (revenu imposable)

**La mise en perspective du solde des fonds versés/perçus avec le revenu imposable moyen observé sur chaque EPT met bien en exergue le caractère péréquisiteur des fonds.**



### **III. Les comptes des collectivités du cœur d'agglomération**

Après avoir présenté les différents mécanismes financiers institués entre les différents établissements publics du Grand Paris, il a semblé intéressant de mettre en exergue les capacités d'intervention que représentent les différents établissements publics du cœur d'agglomération à travers une analyse consolidée de leurs comptes.

Procéder à une telle analyse est un exercice complexe. D'un strict point de vue comptable, les nomenclatures de référence utilisées pour leurs budgets principaux ne sont en effet pas identiques. Si le référentiel M14 est encore très largement utilisé, une nouvelle référence comptable prévue par la Loi MAPTAM a vu le jour en 2015 : la M57. Celle-ci s'applique à l'ensemble des métropoles. La ville de Paris l'utilise depuis 2019 ainsi que quelques communes franciliennes du cœur d'agglomération (Sceaux, Bondy) qui l'expérimentent. Ces nomenclatures coexistent avec les référentiels spécifiques s'appliquant à certains services publics locaux : assainissement, eau (M49), transport (M43), actions sociales (M22), autres services publics à caractère industriel et commercial (M4). Par ailleurs, l'existence de flux financiers croisés entre les différents établissements publics (attribution de compensation, FCCT, dotation d'équilibre, abondement des budgets annexes...) nécessite certaines conventions pour éviter les doubles comptes. Afin d'éviter ces biais, l'Observatoire des Finances et de la Gestion Locale (OFGL) met à disposition des données des comptes de collectivités s'appuyant sur une consolidation des comptes des différents budgets des collectivités (budget principal, budgets annexes) avec une harmonisation de leurs règles de comptabilisation. Dans le cadre de cette étude, les agrégats de l'OFGL ont toutefois été adaptés afin de mettre en exergue certains flux croisés spécifiques au territoire du cœur d'agglomération parisienne.

Compte tenu de sa spécificité, la ville de Paris n'a pas été intégrée dans les analyses ci-après.

## Présentation des comptes de la Métropole du Grand Paris

Les comptes des établissements publics du cœur d'agglomération sont fortement impactés par les flux de dépenses/recettes croisées institués pour neutraliser les transferts de fiscalité et de dotations institués en 2016. Afin de mesurer les dépenses réelles et celles résultant de ces mécanismes, L'Institut propose de présenter pour les dépenses et recettes de fonctionnement les postes avec et sans ces flux croisés.

### Représentation synthétique des dépenses et recettes de la Métropole (hors emprunt) en 2020

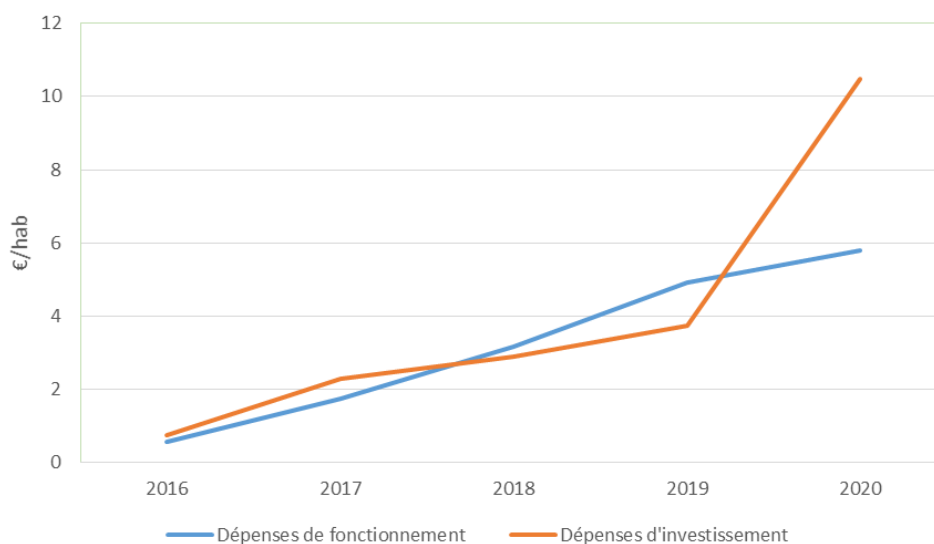
	Dépenses		Recettes	
	M€	€/hab	M€	€/hab
Fonctionnement « avec flux croisés* »	3428	484	3516	497
Fonctionnement « net des flux croisés* »	41	6	129	18
Investissement (hors emprunt)	74	10	5	1

\*Attribution de compensation, dotation d'équilibre

Source : calculs L'Institut d'après comptes individuels des collectivités (OGGL), balances comptables des EPCI (DGFIIP)

Les dépenses réelles de fonctionnement (hors opérations d'ordre) de la MGP s'élèvent à 3,428 Mds d'euros en 2020. Déduction faite des versements aux communes (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire), celles-ci s'élèvent à 41M d'euros, soit 1% du totale des dépenses. La différence entre les recettes et dépenses de fonctionnement, qui constitue l'épargne brute, s'élève quant à elle à 88 M€. Elle contribue à financer les dépenses d'investissement de la Métropole.

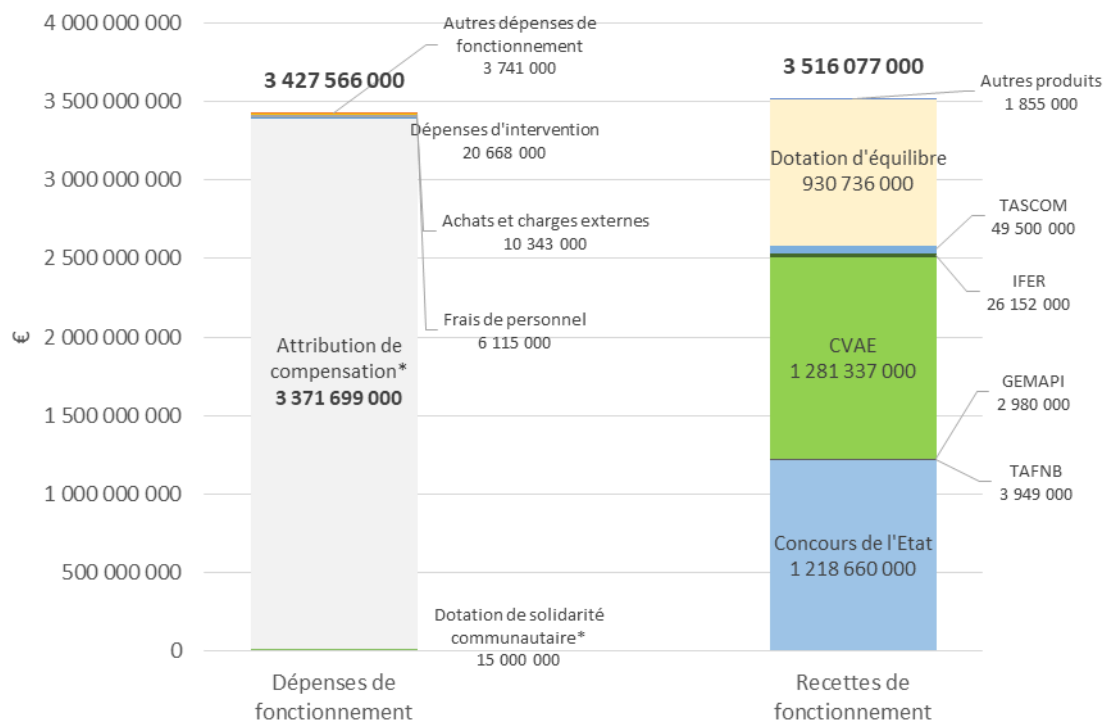
### Evolution des dépenses d'Investissement et de fonctionnement de la Métropole du Grand Paris (net des flux croisés)



Source : calculs L'Institut d'après comptes individuels des collectivités (OGGL)

Avec une croissance annuelle moyenne de respectivement +80% et +119% entre 2016 et 2020, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont connu un net mouvement de hausse, traduisant une montée progressive des capacités d'intervention de la Métropole. L'année 2020 a par exemple été marquée par une croissance importante des dépenses d'investissement : la métropole a engagé cette année-là les premiers travaux directement financés sous sa maîtrise d'ouvrage directe. La MGP a par ailleurs mis en œuvre son Fonds d'Investissement Métropolitain (environ 29M€ budgété en 2020 et 2021) pour financer des projets portés par les communes et EPT. Avec 16€ par habitant, les dépenses totales sont toutefois très faibles au regard de celles observées auprès des EPT (394€/hab) et des communes (1895€/hab).

## Dépenses et recettes de fonctionnement : détail par poste



Sources : calculs L'Institut d'après comptes individuels des collectivités (OFGL), balances comptables des EPCI (DGFIP)

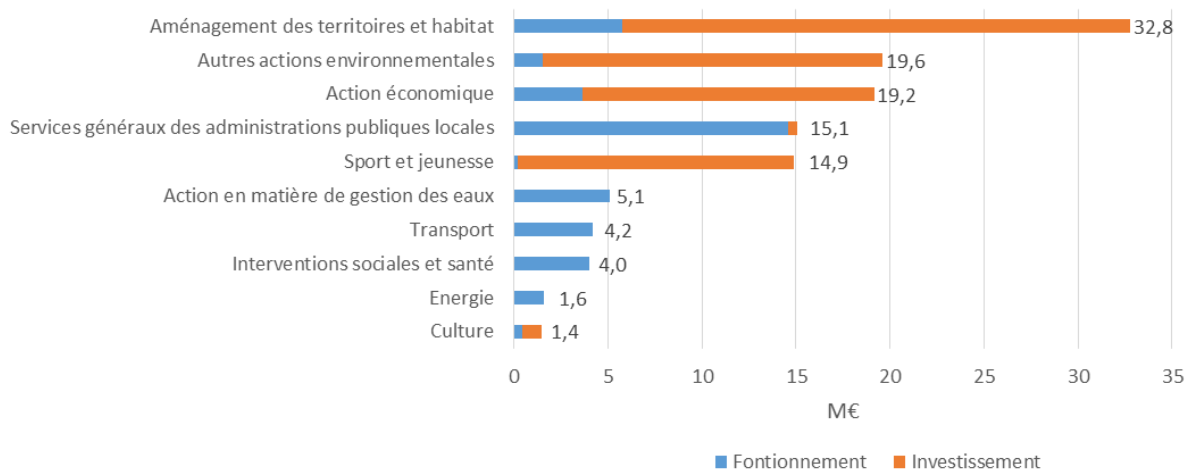
\*D'un strict point de vue comptable les attributions de compensation et dotation de solidarité communautaire ne constituent pas des dépenses mais des atténuations de produits : elles interviennent en déduction des produits dans les recettes de fonctionnement de la collectivité. Afin de pouvoir identifier au mieux la décomposition des débits/crédits, ces postes ont été présentés en dépenses.

Les recettes de fonctionnement de la MGP sont principalement constituées des dotations de l'Etat, de la CVAE et de la dotation d'équilibre reversée par les EPT.

Au-delà de la représentation par nature de dépenses ou de recettes, les comptes administratifs des EPCI sont également présentés « par fonction », c'est à dire selon les compétences exercées par l'intercommunalité.

La décomposition des comptes par fonction permet d'identifier plus précisément sur quelles compétences la MGP intervient financièrement.

## Répartition par fonction des dépenses de fonctionnement et d'investissement



Sources : calculs L'Institut d'après données DGFIP (présentation croisée nature-fonction des comptes dans la M57).

Les dépenses engagées en 2020 par la Métropole sont constituées aux deux tiers de dépenses d'investissement (hors flux financiers entre communes). Celles-ci portent notamment sur l'octroi de subventions accordées aux communes et EPT dans le cadre du fonds d'investissement métropolitain (FIM, 12,7M€) et du fonds équipements structurants (7,8M€). Avec le chantier sur la ZAC Saulnier, l'année 2020 est également marquée par les premières dépenses significatives de travaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage directe de la Métropole. Hors dépenses d'administration générale, les dépenses de fonctionnement résultent pour l'essentiel de subventions de fonctionnement accordées à des organismes de droit privé (associations, agences d'urbanisme...) et aux contributions budgétaires versées aux différents organismes de regroupement auxquels adhère la MGP dans le cadre de ses compétences.

# Comptes consolidés des EPT

En 2020, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements publics territoriaux hors Paris s'élevaient à respectivement 2,5 milliards d'euros (510€/hab.) et 2,75 milliards d'euros (560€/hab.). En ôtant la dépense obligatoire que constitue pour les EPT la dotation d'équilibre reversée à la MGP, ces dépenses sont ramenées à environ 1,5 milliards d'euros (320€/hab.). Le solde entre les recettes et dépenses de fonctionnement s'élève à environ 245 M€ (épargne brute) et 107,5M€ après remboursement des emprunts. Cette épargne nette contribue à autofinancer les dépenses d'investissement des EPT (447M€ en 2020). Enfin, l'encours de dette total parmi les 11 EPT s'élève à 1,58Mds d'euros (323€/hab.).

## Représentation synthétique des dépenses et recettes consolidées des EPT (hors Paris)

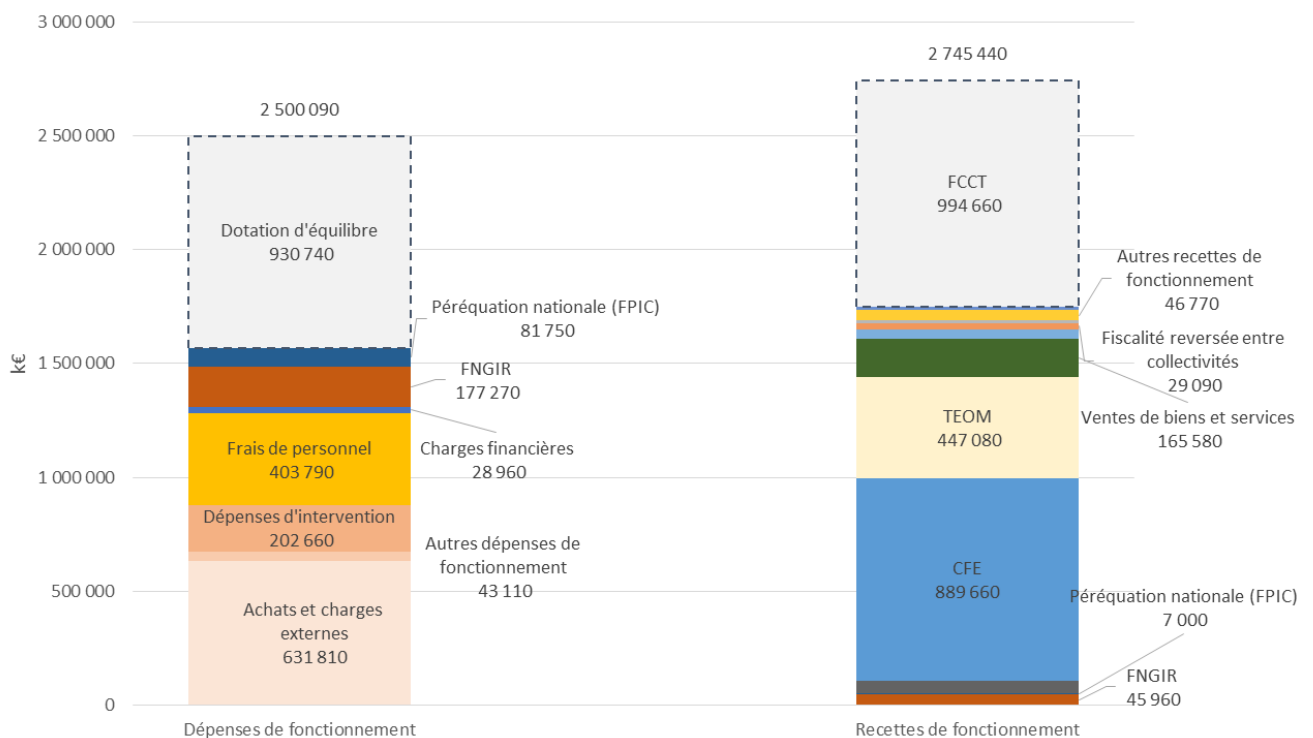
	Dépenses		Recettes	
	M€	€/hab	M€	€/hab
Fonctionnement « Avec flux croisés* »	2 500	510	2 745	560
Fonctionnement « Net des flux croisés* »	1 569	320	1 815	370
Investissement (hors emprunts)	447	91	129	26

\*FCCT, dotation d'équilibre

Source : calculs L'Institut d'après données OFGL (comptes individuels des EPCI) et DGFIP balances comptables des EPCI

78% des dépenses sont constituées des dépenses de fonctionnement.

## Dépenses et recettes de fonctionnement consolidées des 11 EPT



Sources : calculs L'Institut d'après données OFGL (compte consolidée des EPCI) et DGFIP (balances comptables)

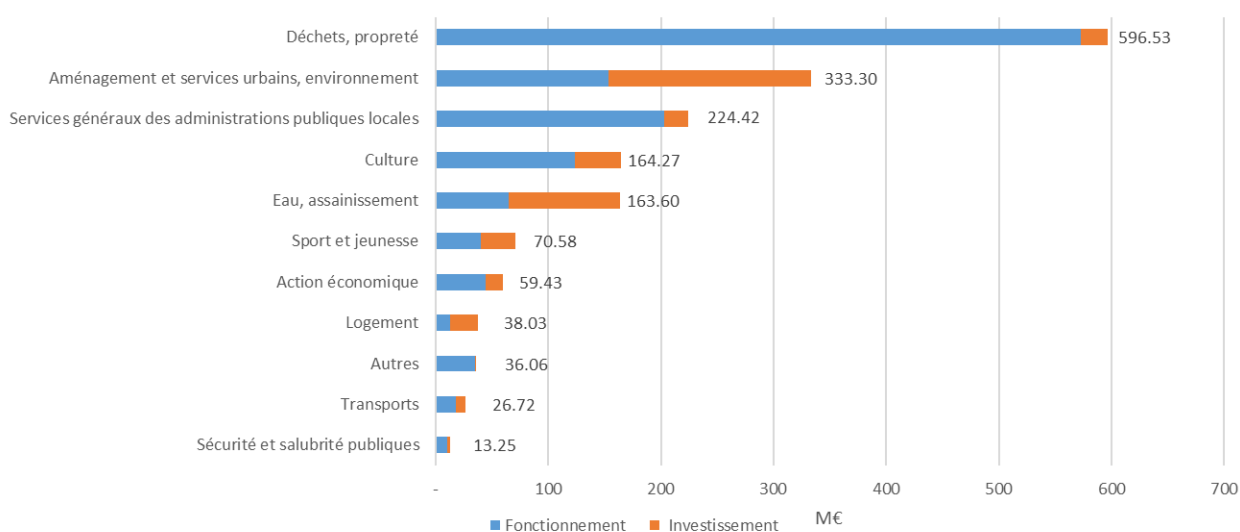
La CFE et la TEOM représentent plus de 75% des recettes de fonctionnement des EPT hors FCCT. S'y ajoutent les ventes de biens et services (165M€), essentiellement constituées des recettes associées aux services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets. En terme de dépenses, les deux tiers (hors dotation d'équilibre) sont consacrées au recours à l'externalisation (631M€) et aux frais de personnel (404M€).

Les établissements publics territoriaux sont par ailleurs soumis à certains dispositifs de péréquation et de compensation s'appliquant par ailleurs aux EPCI à fiscalité propre :

- le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) mis en place lors de la suppression de la taxe professionnelle au début des années 2010. Le prélèvement ou reversement pratiqué sur chaque intercommunalité visait à assurer une compensation immédiate du « trop perçu » ou « manque à gagner » observé à l'issue de cette réforme. Le FNGIR a par ailleurs été complété par un fonds d'Etat : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).
- Le fonds de péréquation communal et intercommunal (FPIC). Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale s'appliquant aux communes et intercommunalités. Sur le périmètre de la MGP, les « ensembles intercommunaux » permettant d'identifier les contributeurs et les bénéficiaires sont chacun des 12 territoires (dont la ville de Paris).

Pris dans leur globalité, les EPT sont débiteurs nets du FNGIR et du FPIC de respectivement 131 et 75M€.

### Répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement par fonction

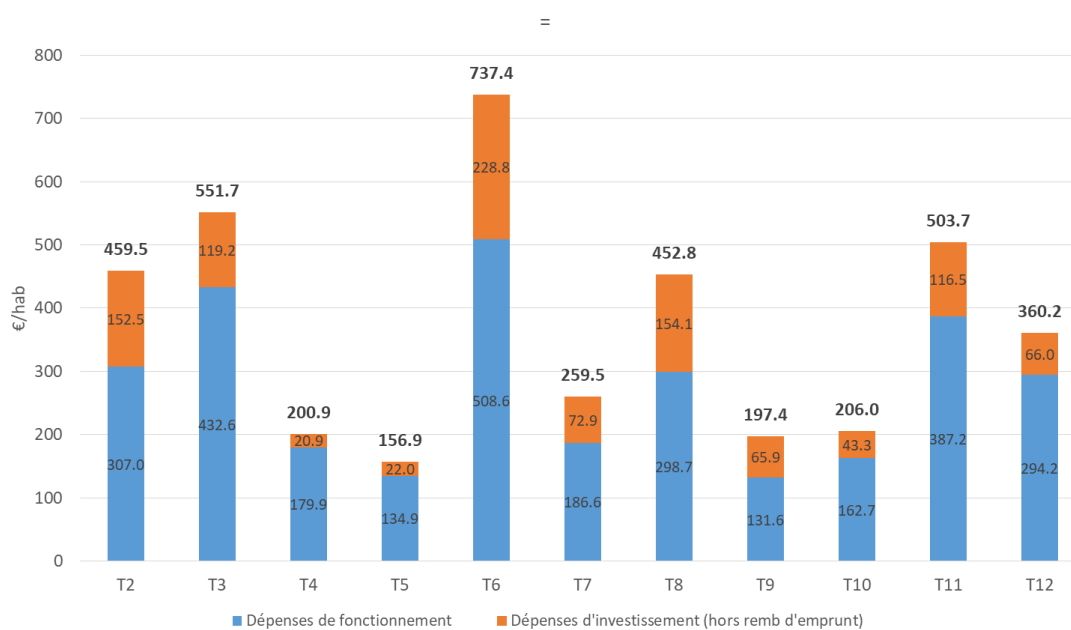


Sources : calculs L'Institut d'après données DGFIP (consolidation des balances comptable des EPT des budgets annexes et présentation croisée nature-fonction des budgets principaux en M14).

Plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des EPT sont consacrées aux services urbains liés à la gestion des déchets et du cycle de l'eau. Bien que correspondant à du fonctionnement, une partie significative de ces dépenses pourvoit au financement d'investissements structurants du cœur d'agglomération supportés par les syndicats mixtes compétents : usines d'incinération, centres de tri, réseaux de distribution... Avec un total de de 230M€, les dépenses consacrées aux activités culturelles et sportives interviennent également notablement dans les comptes des Territoires. Les dépenses d'administration générale représentent quant à elles environ 13% du total des dépenses.

Cette présentation consolidée des comptes masque toutefois la très forte hétérogénéité du fonctionnement des EPT.

## Décomposition des dépenses par EPT



Sources : Calculs L'institut d'après données OFGL (comptes consolidés des EPT 2020)

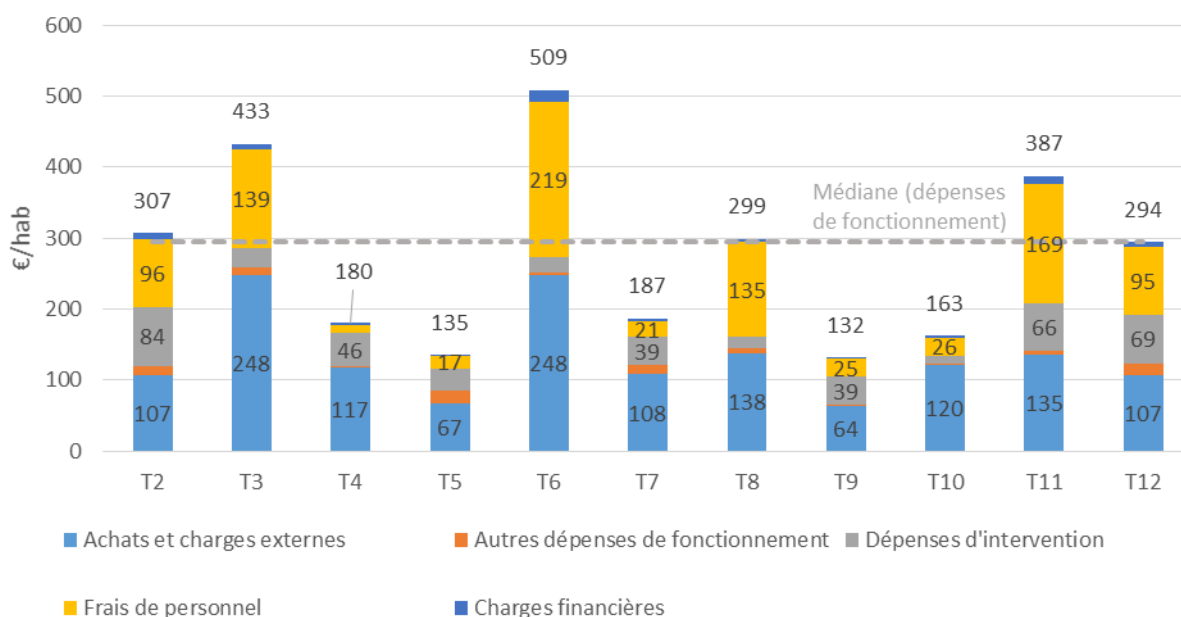
L'analyse des dépenses globales supportées par EPT met en évidence une dichotomie assez nette entre :

- les territoires entièrement constituées en EPCI avant 2016 (T2-Vallée Sud, T3-GPSO, T6-Plaine Commune, T8-Est Ensemble) ou dont une composante comprenait des EPCI plus fortement intégrées (T11 Grand Paris Sud Est Avenir avec Plaine Centrale du Val de Marne ou T12-Grand Orly Seine Bièvre avec Val de Bièvre ou Portes de l'Essonne). ;
- les territoires non ou peu regroupées avant la constitution de la MGP (T5-Boucle Nord de Seine, T4-Paris Ouest La Défense, T9-Grand Est, T7-Terres d'Envol, T10-Paris Est Marne et Bois).

Le ratio moyen de dépenses observé sur les premiers dépasse 500€/hab€ contre 200€ parmi les seconds. Ces différences s'observent aussi bien sur les dépenses de fonctionnement que d'investissement.



## Décomposition des dépenses de fonctionnement par poste

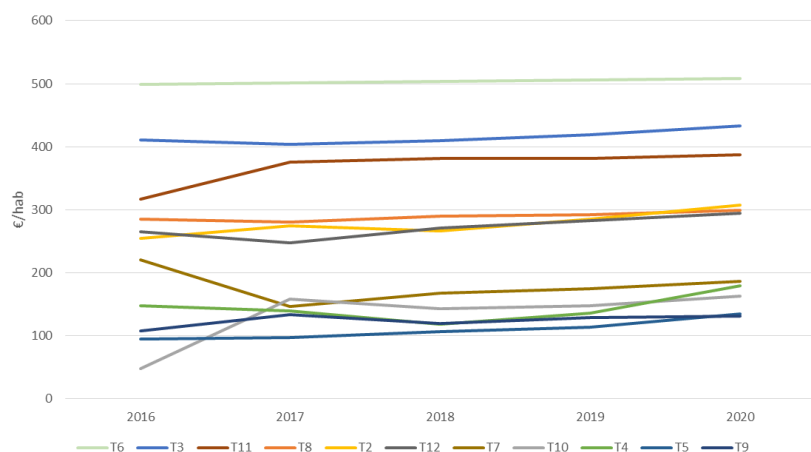


Sources : Calculs L'institut d'après données OFGL (comptes consolidés des EPT 2020)

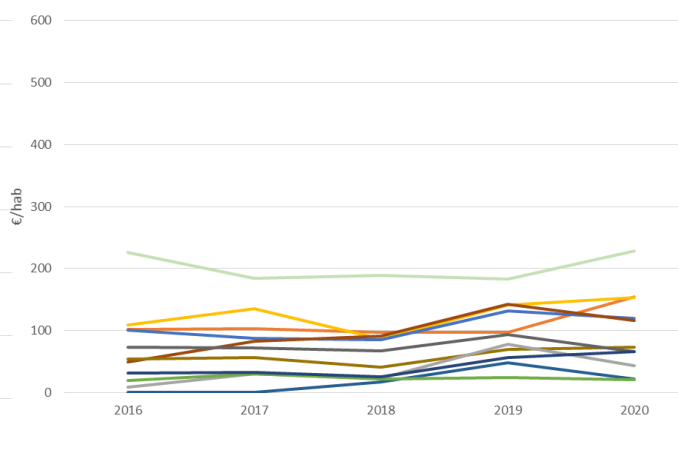
Les dépenses de personnel mobilisées au sein des territoires et celles relatives aux achats et charges externes varient respectivement d'un rapport allant de 1 à 18 et de 1 à 4 : choix d'intégration de compétences à l'échelon communal, internalisation de certains services en régie, volonté de recourir à du personnel mis à disposition par les communes... les facteurs expliquant ces différences sont multiples.

## Evolution des dépenses des EPT

### Fonctionnement



### Investissement



Sources : Calculs L'institut d'après données OFGL (comptes consolidés des EPT)

Depuis 2017, les dépenses des EPT ont assez peu évolué : 4 des 11 territoires présentaient même des taux d'évolution des dépenses inférieures à l'inflation. Les dépenses d'investissement ont quant à elles subi des évolutions plus erratiques. Sur la dernière année 2020, des choix d'investissement très différents semblent avoir été opérés selon les territoires : les intercommunalités du Val de Marne et des Hauts de Seine (hors Vallée Sud) y ont massivement réduit leurs investissements (-22% en moyenne) tandis que ceux de Seine Saint Denis ont vu leurs dépenses progresser de plus de 27%.

## Comptes consolidés des communes hors Paris

En 2020<sup>12</sup>, les dépenses de fonctionnement des communes du cœur d'agglomération (hors Paris) s'élevaient à 8,36 Mds d'euros soit 1 706€/hab. Sur ce montant, un peu moins d'un milliard d'euros est consacré au financement des EPT à travers le fonds de compensation des charges territoriales. L'épargne brute (différence entre recette et dépenses de fonctionnement) s'élevait à un peu plus d'un milliard d'euros. Déduction faite des remboursements des emprunts, cette épargne était de 461 M€. Les dépenses d'investissement représentent quant à elles environ 2 milliards d'euros.

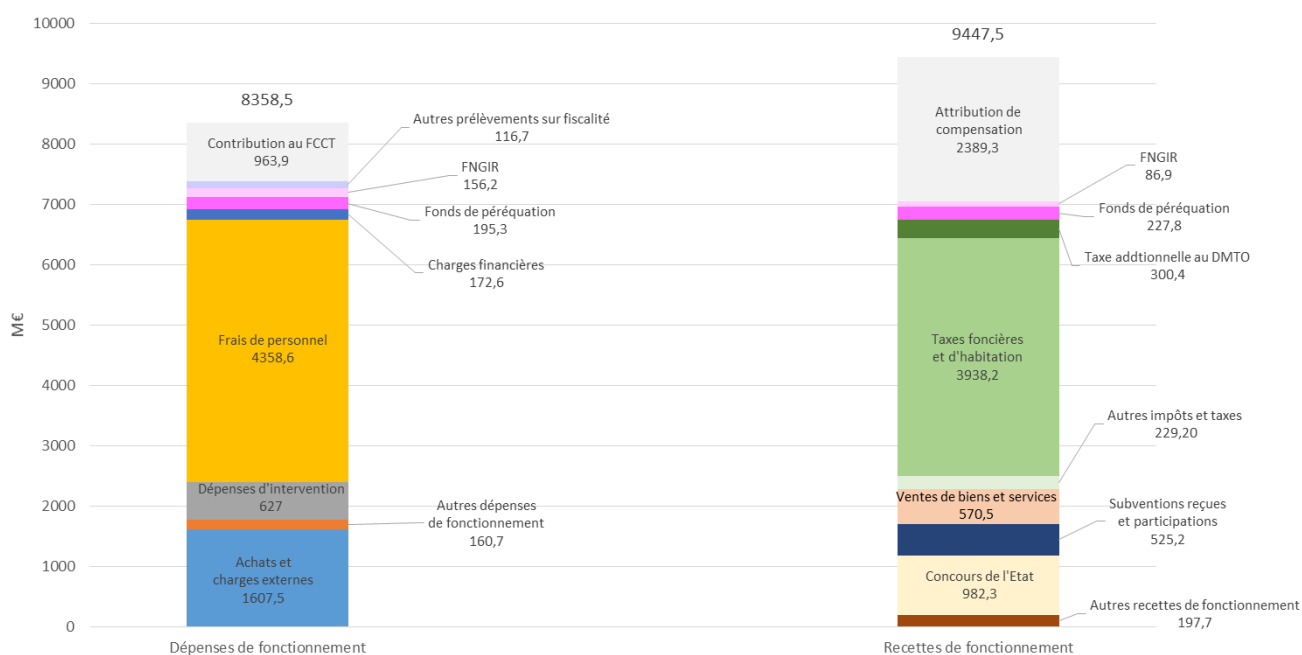
### Représentation synthétique des dépenses et recettes consolidées des communes du cœur d'agglomération (hors Paris) en 2020

	Dépenses		Recettes	
	M€	€/hab	M€	€/hab
Fonctionnement « avec flux croisés* » communes-EPT	8 359	1 706	9 448	1 928
Fonctionnement « net des flux croisés* »	7 395	1 509	8 484	1 732
Investissement (hors emprunts)	2 002	409	1 088	222

\*FCCT

Source : calculs L'Institut d'après données OFGL (comptes individuels des communes) et DGFIP (balances comptables des communes)

### Dépenses et recettes de fonctionnement des communes membres de la MGP (hors Paris)<sup>13</sup>



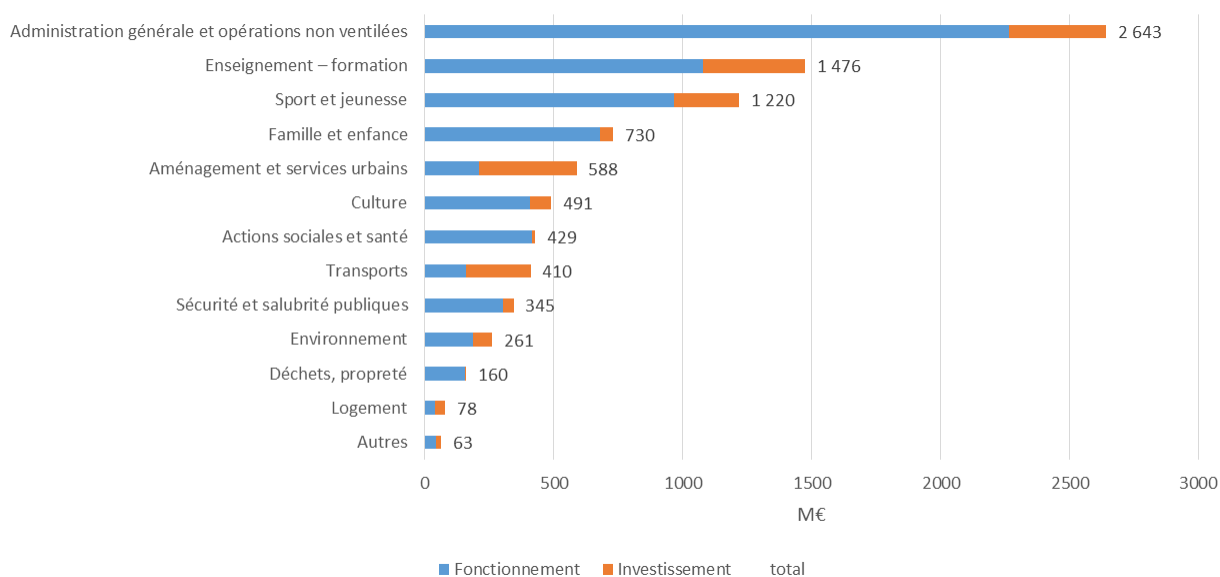
Source : Calculs L'Institut Paris Region d'après données OFGL (comptes consolidés) et DGFIP (balances comptables)

Les attributions de compensation versées par la MGP, taxes foncières et taxes d'habitation représentaient les deux tiers des recettes de fonctionnement des communes (hors Paris). Les dotations versées par l'Etat portent quant à elles sur un peu moins d'un milliard d'euros soit 10% de recettes de fonctionnement. Hors Paris, le solde des fonds alloués au titre de la péréquation horizontale (FSRIF et FPIC) est globalement créditeur d'environ 30M€.

En termes de dépenses, plus de 50% sont constituées des frais de personnel, contre 16% pour les EPT.

<sup>13</sup> Données provisoires, les balances comptables communiquées par la DGFIP ne comportant pas une commune (Saint Maur des Fossés). Les données 2019 de cette commune ont été intégrées au bilan consolidé

## Dépenses de fonctionnement et d'investissement par niveau d'intervention



Source : calculs L'Institut d'après données DGFIP (balances comptables des budgets annexes et analyse croisée dépenses-fonction des budgets principaux).

Les dépenses d'administration générale représentent 30% des dépenses des communes, soit une proportion nettement plus élevée que pour les EPT (12%). Ce constat est probablement à mettre en perspective avec le fait que la ventilation des dépenses par fonction semble assez inégale entre communes. Les chiffres indiqués ici ne doivent donc être considérés que comme des ordres de grandeur.

Il est toutefois intéressant de noter que l'analyse croisée des dépenses par grande fonction met en exergue le poids prépondérant des compétences associées à l'enseignement (gestion des écoles, accueil périscolaire), l'action sportive et les services associés à la petite enfance (crèches) et à la famille (services à la personne).

# IV. Les débats actuels autour du dispositif financier sur la métropole

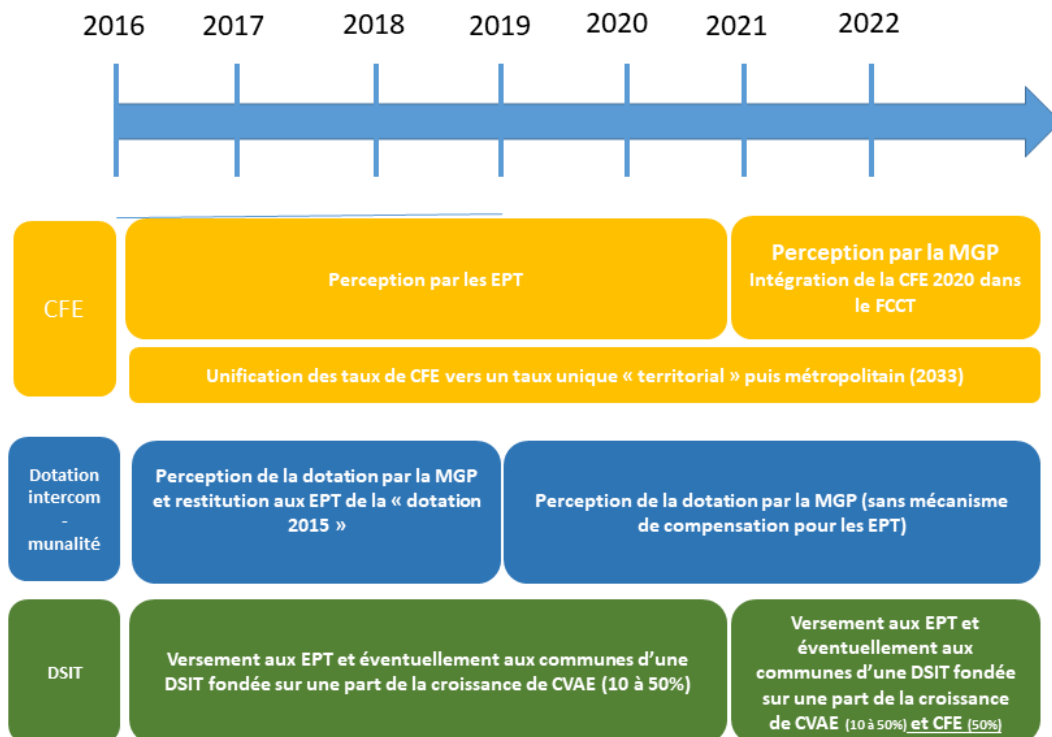
Pour conclure ces travaux, l'Institut a souhaité mettre en exergue certains enjeux nécessitant une attention particulière. Au-delà du mécano financier inachevé qui pose des problèmes de fond sur les capacités de financement des compétences des intercommunalités, il s'agira ici de mettre en perspective les conséquences sur le cœur d'agglomération des réformes fiscales engagées depuis plusieurs années en France.

## Un mécano financier encore inachevé

La loi NOTRe, dans son article 59, prévoyait différents mécanismes visant à progressivement accroître les capacités d'intervention de la Métropole au dépend des territoires.

**Une intégration de la dotation d'intercommunalité pour le seul compte de la Métropole devait ainsi avoir lieu en 2019.** Comme indiqué précédemment, cette dotation était en effet partagée entre la MGP et les EPT. Ces derniers percevaient, via la dotation d'équilibre, un montant correspondant au produit de dotation d'intercommunalité 2015 perçue par les anciens EPCI. Un transfert de la CFE était également prévu pour 2021 au profit de la métropole. La compensation de la perte de CFE pour les territoires aurait alors été faite par le fonds de compensation des charges territoriales qui aurait intégré, à compter de 2021, le produit 2020 de CFE des communes composant chaque EPT. **Cette compensation aurait alors abouti à une fossilisation de cette recette pour les territoires sans perspective de dynamique liée à l'évolution des bases ou des taux.** Enfin, il était initialement prévu que les versements/prélèvement relatifs au Fonds National de Garantie individuelle des Ressources (FNGIR) et à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) soient assurés à l'échelle des territoires jusqu'en 2020 pour être ensuite reversés à la MGP à compter de 2021.

Evolution des dispositions financières initialement prévues pour la MGP et les EPT à leur constitution en 2016



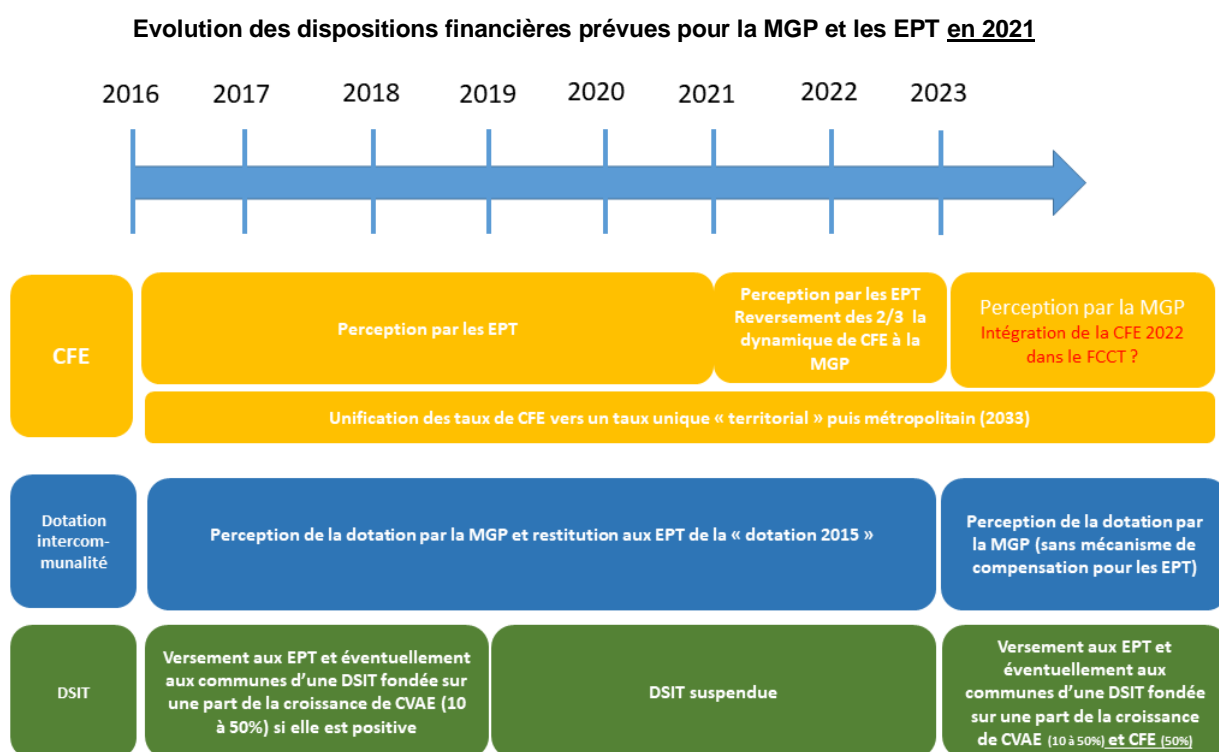
Ces dispositions initiales ont depuis été successivement prorogées en Lois de Finances face à la fronde des EPT constitués en « Alliance des Territoires » qui se seraient retrouvées sans perspective d'évolution de ressources alors même que les compétences opérationnelles assurées par ces territoires subissent une inflation des coûts.

Des compromis transitoires ont alors été tout à tour trouvés pour maintenir les capacités d'intervention de la métropole et des territoires :

- Suspension de la DSIT jusqu'en 2022 pour compenser le maintien du reversement d'une partie de la dotation d'intercommunalité aux EPT ;
- Prolongation de la perception par les EPT du FNGIR, de la DCRTP et de la CFE jusqu'en 2022 compris, avec reversement d'une partie de la dynamique de la CFE à la MGP (Loi de Finances 2021) ;

Ces mesures transitoires ne règlent toutefois pas l'équation budgétaire à laquelle les intercommunalités de la zone centrale sont confrontées. Les territoires conservent, certes, le pouvoir de lever la CFE, mais au prix d'une dynamique fortement érodée.

Toutes ces modifications législatives précisées précédemment sont indiquées dans le schéma ci-dessous.



En l'état actuel du droit et sans modification institutionnelle qui pourrait avoir lieu d'ici là, **2023 devrait donc en théorie être l'année d'achèvement du mécano financier métropolitain avec le rattachement intégral de la CFE et de la dotation d'intercommunalité à l'échelle métropolitaine.**

Toutefois, aucune disposition particulière visant les EPT n'a jusqu'ici été prévue. Par ailleurs, l'alinéa de l'article<sup>14</sup> du CGCT prévoyant initialement l'intégration de la CFE dans le FCCT a été abrogé dans la Loi de Finances de 2021, rendant inévitable une évolution législative pour garantir a minima le stock de ressources nécessaire au financement des EPT.

<sup>14</sup> 2è alinéa du B du XI de l'article L5219-5 du CGCT

## Des capacités d'intervention contraintes pour les établissements publics territoriaux

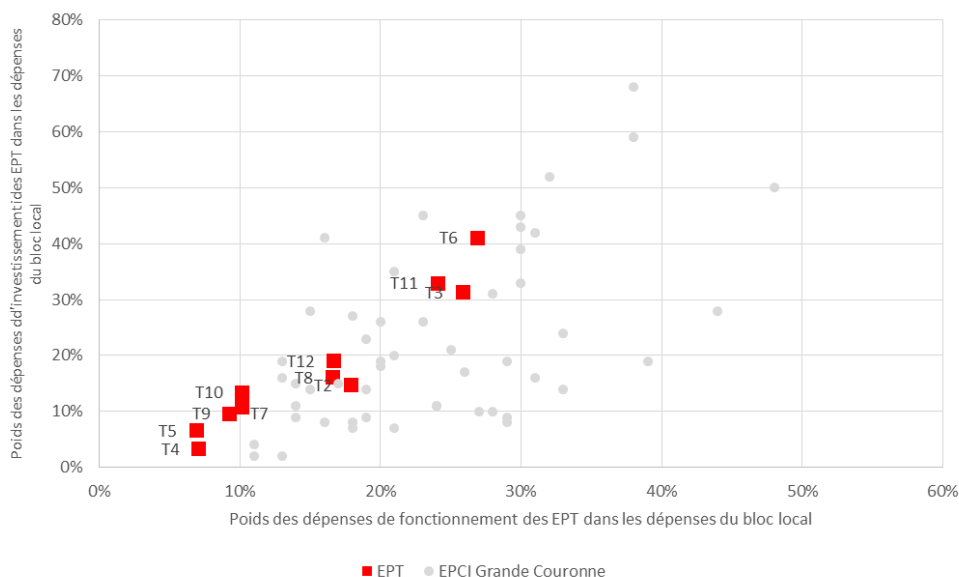
Avec la perspective du prélèvement de la CFE à l'échelle métropolitaine, les sources de financement des EPT seront largement portées via le fonds de compensation des charges territoriales. En l'état actuel du droit, les montants versés par chaque commune à son EPT au titre du FCCT sont déterminés par délibération du conseil de Territoire à la majorité des deux tiers, et après avis de la CLECT.

L'article 59 de la Loi NOTRe prévoit un plancher et un plafond du montant que chaque commune doit s'acquitter au titre du fonds de compensation des charges territoriales. Pour chacune des communes regroupées avant 2016, celui-ci ne peut avoir pour effet de majorer de plus de 30% le montant du produit des taxes foncières et taxe d'habitation que l'EPCI percevait sur lesdites communes en 2015 et cette majoration ne peut représenter plus de 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune sur l'année précédente.

L'indicateur prévu pour réviser le montant des FCCT (hors modifications liées à des transferts/restitution de compétences et hors DCPS) est celui du coefficient de révision des valeurs locatives déterminé chaque année par l'INSEE. Or, cet indicateur n'intègre pas les nouveaux rôles d'imposition observés sur les communes. En d'autres termes, **la croissance des bases fiscales consécutives à la construction de nouveaux locaux ou la réévaluation d'anciens abonde les budgets des communes (et, à terme celui de la MGP quand celle-ci percevra la CFE), sans affectation d'une quote-part aux établissements publics territoriaux.** Les éventuelles hausses de taux des impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) votées par les communes n'engagent donc aucunement ces dernières à revaloriser le FCCT. Signalons enfin que, le transfert des taxes « ménages » levées auparavant par les EPCI (TH notamment) s'est également accompagné du transfert des compensations d'exonération fiscale prévues pour ces mêmes impôts (taxe d'habitation notamment).

Cette fossilisation des ressources des EPT pourrait à terme contraindre fortement leurs capacités d'intervention, notamment pour les territoires à qui des compétences opérationnelles fortes ont été confiées par les communes. Pour identifier ces structures, L'Institut Paris Region a mesuré pour chaque EPT le poids de leurs dépenses dans le total « bloc local » (communes+EPT).

### Poids des dépenses de fonctionnement et d'investissement intercommunales dans le total « bloc local » (2019)



Sources : calculs L'Institut d'après données OFGL (comptes consolidés des communes et EPT)

Le nuage de points ci-dessus montre un fonctionnement à plusieurs vitesses des EPT sur leur périmètre d'exercice respectif :

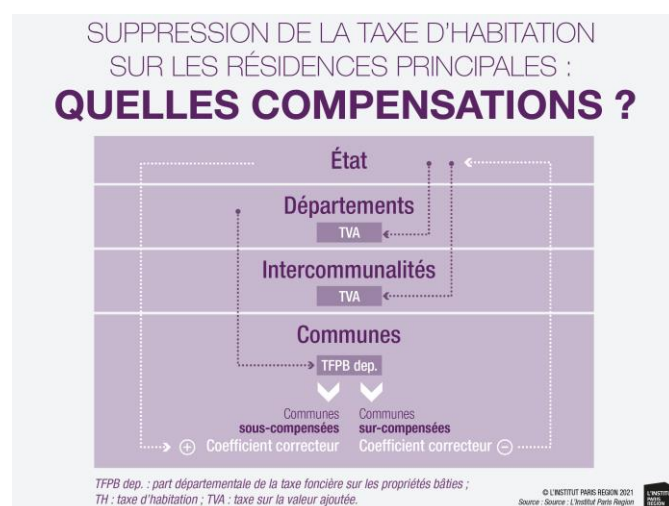
- Trois EPT, tous antérieurement constitués en EPCI en 2015, supportent chacun plus de 20% des dépenses du bloc local : Plaine Commune, GPSO et Grand Paris Sud Est Avenir ;
- Trois autres – Grand Orly Seine Bièvre, Est Ensemble et Vallée Sud – où cette proportion est comprise entre 15-20% ;
- Enfin, 5 EPT présentent une part de dépenses intercommunales inférieure ou proche de 10%.

# Les récentes réformes fiscales et leur traduction dans le cœur d'agglomération

## Les effets domino de la suppression de la taxe d'habitation

2021 voit pour les communes et intercommunalités à fiscalité propre la suppression définitive de la taxe d'habitation. Cette mesure phare de l'exécutif actuel a de nombreuses répercussions fiscales :

- les communes perçoivent en compensation la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, correction faite d'un coefficient visant à ajuster la TF au montant de l'ancienne taxe d'habitation perçue<sup>15</sup> ;
- Les EPCI de droit commun perçoivent une quote-part de TVA. Contrairement au reste du territoire où une taxe d'habitation était levée sur la plupart des EPCI, cette disposition ne concerne toutefois pas le cœur d'agglomération. La TH y était en effet levée que sur les seules communes. Cette disposition concerne également la ville de Paris ;
- Enfin, la perte de la taxe foncière pour les départements est compensée, tout comme pour les EPCI, par une fraction de TVA.



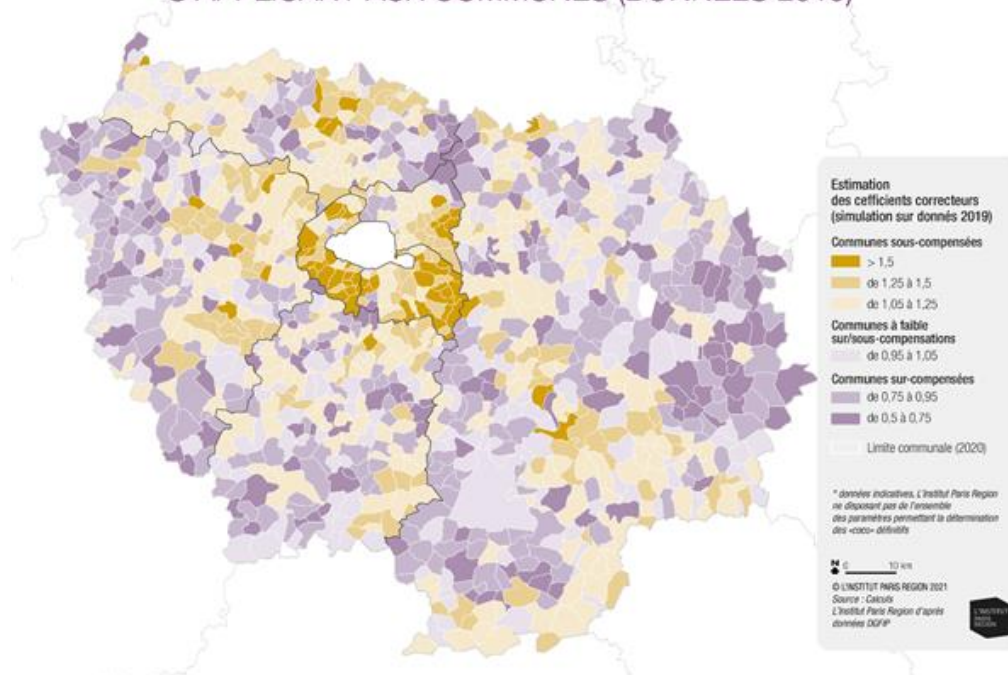
Si ce jeu de dominos fiscal s'avère facilement compréhensible, sa mise en application se révèle en revanche complexe. Un mécanisme de correction pour « égaliser » le trop perçu ou le manque à gagner par rapport à la situation de 2020 est, donc institué cette année : il s'agit du coefficient correcteur (« coco ») qui s'applique au produit de taxe foncière : les communes « surcompensées » (celles dont le produit de taxe foncière « département » qu'elles récupèrent excède l'ancienne taxe d'habitation) se voient attribuer un coco inférieur à 1 et celles qui sont sous compensées disposent d'un coefficient supérieur à 1.

Les communes du cœur d'agglomération se retrouvent assez largement dans une situation de sous compensation : en d'autres termes le transfert du produit de la part départementale de la taxe foncière ne compense globalement pas la perte du produit de TH qu'elles supportent (cf. carte). **Ce mécanisme conduit, en pratique, à un transfert artificiel de bases foncières vers le cœur d'agglomération.**

<sup>15</sup> La correction se fonde sur une base de TH fondée sur le produit entre les taux 2017 et les bases actualisées



## SIMULATION\* DES COEFFICIENTS CORRECTEURS S'APPLICANT AUX COMMUNES (DONNÉES 2019)



Le déséquilibre en zone centrale est particulièrement prégnant : la différence entre la taxe d'habitation et la taxe foncière département s'élève en effet à 670 M€ hors Paris. Plusieurs caractéristiques interviennent en effet au niveau de la petite couronne :

- La TH y est concentrée uniquement sur les communes. De leurs côtés, les établissements publics territoriaux et la MGP ne peuvent pas lever de taxes « ménages », contrairement aux EPCI à fiscalité propre de droit commun. Le montant de TH communale y est donc plus élevé qu'en grande couronne ;
- Les taux de taxe foncière votés par les départements sont globalement plus faibles (en premier lieu pour les Hauts-de-Seine et, dans une moindre mesure, le Val-de-Marne).

Si ces mécanismes préservent, à court terme, l'autonomie financière des communes, leur viabilité à long terme est en revanche questionnée : la sanctuarisation du coco dans le temps, l'effet multiplicateur avec l'évolution du foncier, la perspective d'une révision des valeurs locatives sont autant de facteurs rendant peu visibles les perspectives fiscales des communes à moyen et long terme.

## Une réforme des impôts de production touchant moins le bloc communal de la zone centrale

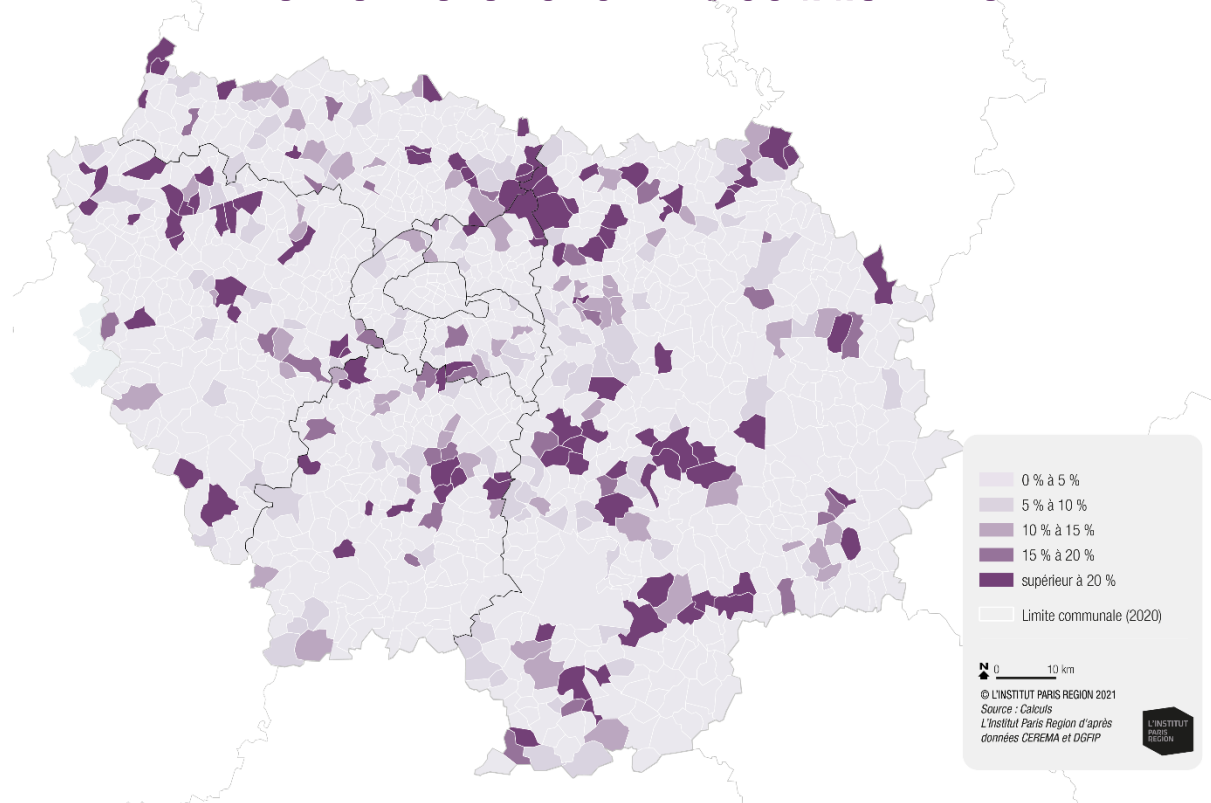
La Loi de Finances 2021 a prévu une réduction massive des impôts dits « de production ». Cette baisse de la fiscalité s'applique à des taxes locales que le gouvernement juge pénalisantes pour la compétitivité des entreprises car trop décorrélées de leurs performances économiques réelles. Les dispositions votées portent essentiellement sur trois points :

- **la baisse de 50 % de la CVAE s'appliquant aux entreprises**, correspondant à la suppression de la part versée à la région et son remplacement par l'attribution d'une fraction supplémentaire de TVA (article 8 de la LF2021). **Cette mesure ne comporte pas d'effet direct pour le bloc communal**
- **la division par deux de l'assiette de taxation pour les locaux industriels qui intervient dans le calcul de la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties**. Le coût pour l'État de la compensation de ces pertes fiscales pour les collectivités et leurs regroupements s'élèverait à plus de 3 milliards par an en France ;
- et le plafonnement de la contribution économique territoriale, qui comprend la CVAE et la CFE. Pour chaque entreprise, l'addition des deux composantes de la CET ne devait pas dépasser 3 % de la

valeur ajoutée. En cas de dépassement, un dégrèvement pouvait être initié par les services fiscaux sur la CFE payée par l'entreprise. Avec la suppression de la part régionale de CVAE, le gouvernement a ramené cette proportion à 2 % afin qu'une partie de l'économie potentielle faite sur le non-paiement de la CVAE ne soit pas au final annihilée par une augmentation de la CFE qui serait reversée aux EPT.

Pour les établissements publics du cœur d'agglomération, les impacts de ces mesures devraient être de portée limitée à court terme. Dans une économie davantage tournée vers le tertiaire, le poids des locaux industriels dans les bases foncières est plus faible parmi les communes de la MGP. Les « pertes de bases » de taxe foncière (communes) et de CFE (EPT aujourd'hui, MGP demain) sont compensées, y compris dans leur dynamique. Toutefois, les quelques communes accueillant un nombre élevé de locaux industriels (Gennevilliers, communes proches de la zone aéroportuaire d'Orly) pourraient voir à terme leur pouvoir de taux fortement érodé.

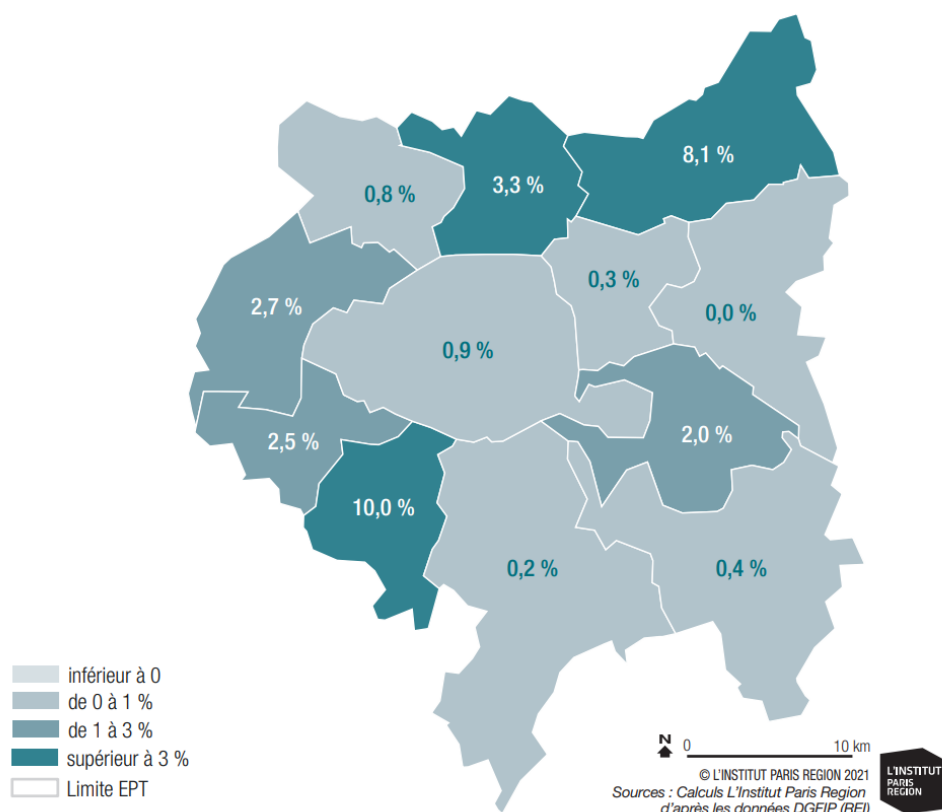
## POIDS DES LOCAUX INDUSTRIELS DANS LES **BASES FONCIÈRES COMMUNALES**



## Le partage et la convergence de la fiscalité économique sur la métropole

Comme évoqué précédemment, le partage de la fiscalité économique entre la Métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux (EPT) a fait l'objet d'intenses discussions lors du projet de Loi de Finances 2021. Il était prévu à cette date que l'ensemble de la CFE (environ 1 Md€) soit perçu par la Métropole avec un reversement via le FCCT du seul « stock de CFE 2020 » aux territoires, obérant ainsi pour ces derniers toute perspective de dynamique fiscale liée à l'évolution des taux ou des bases. Cette mesure a été reportée à 2023 avec toutefois un reversement<sup>16</sup> par les EPT à la MGP des deux tiers de l'évolution 2020-2021 de CFE observée. Selon la MGP, la croissance de la CFE lui octroierait 15M€ pour 2021 (source : budget 2021 de la MGP).

Taux de croissance annuelle moyen de la CFE entre 2016 et 2019 par territoire

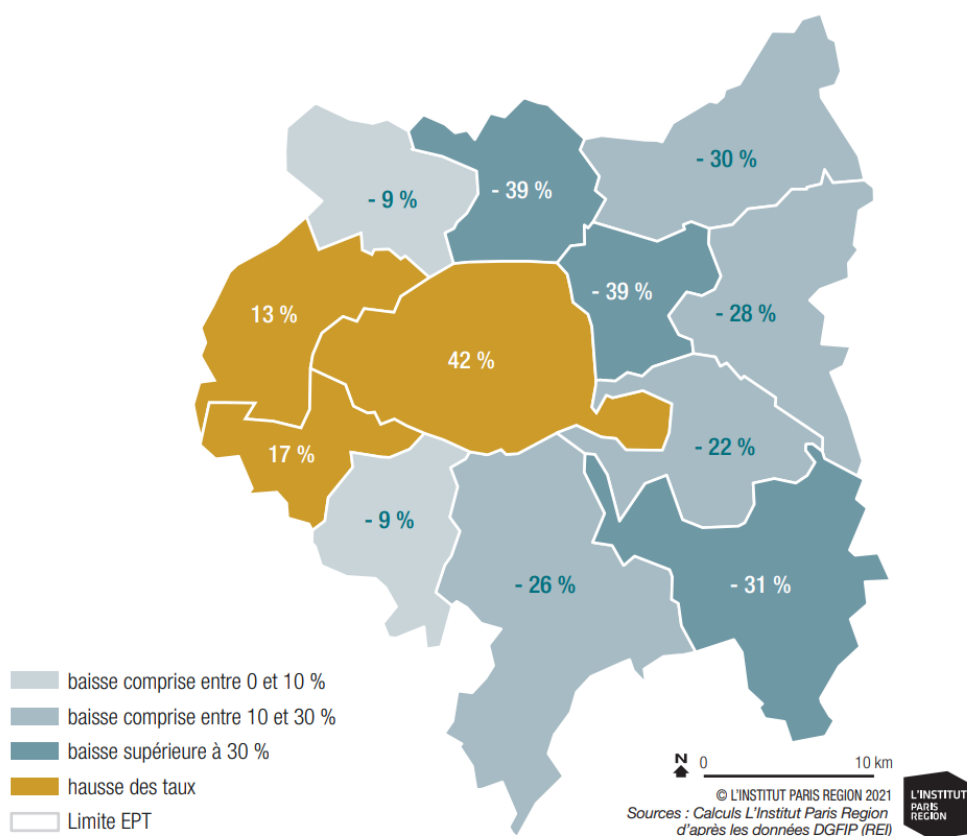


Une analyse rétrospective de la croissance de la cotisation foncière des entreprises montre une très grande hétérogénéité entre territoires (cf. cartes ci-dessus). Les bases assujetties ont évolué à un rythme inférieur sur une demi-dizaine d'EPT. A l'inverse la croissance y est notable dans les Hauts de Seine (hors Boucle Nord de Seine) et sur Terres d'Envol. Compte tenu de ces disparités fortes, la perspective d'une CFE métropolitaine avec un taux unique pourrait à terme revêtir un enjeu politique fort :

- **En terme d'unification des taux, tout d'abord.** Les écarts de taux observés entre territoires sont significatifs. La perspective d'un taux unique en 2033 pourrait modifier sensiblement la pression fiscale des entreprises selon que ces dernières soient localisées aujourd'hui sur des territoires à taux élevé ou bas.

<sup>16</sup> Via la dotation d'équilibre

## Evolutions des taux par territoire pour atteindre la convergence francilienne



- **En termes de redistribution de cette manne financière au sein de la Métropole**, ensuite. En l'état actuel du CGCT, 50% de la croissance de la CFE serait versée aux communes et EPT à travers la DSIT. Ces reversements joueront ils un rôle péréquateur ou permettront-ils uniquement de relocaliser par territoire la croissance de cette CFE ?

# Conclusion

Cinq ans après l'achèvement de la carte intercommunale dans le cœur d'agglomération, l'organisation institutionnelle et les mécanismes financiers régissant l'organisation des relations entre communes, territoires et Métropoles ne se trouvent toujours pas dans une situation « au fil de l'eau ». Les moyens alloués à la métropole ont certes connu une montée en régime progressive, traduisant un élargissement des compétences. Avec des dépenses totales<sup>17</sup> de 19€ par habitant (2020), les capacités d'intervention de la MGP semblent restreintes au regard des communes (1 950€/hab. hors Paris) et des EPT (400€/hab). Ces faibles niveaux limitent fortement les possibilités de réduire les inégalités de richesse entre territoires, au-delà des dispositifs existants par ailleurs (FSRIF). A court terme, de nombreuses craintes demeurent également sur les perspectives d'évolution de la CVAE, principales recettes fiscales de la MGP. Avec les conséquences économiques liées à la crise du COVID, cette cotisation devrait en effet diminuer en 2022, obérant les ressources de la MGP.

Les établissements publics territoriaux sont également confrontés à une équation financière complexe. Les EPT ne disposent essentiellement que de trois sources de financement : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, fonds de compensation des charges territoriales et cotisation foncière des entreprises. Avec le transfert à l'échelle métropolitaine de cette dernière, les territoires n'auront à terme la maîtrise que d'une seule de ces sources : la TEOM. Or, le régime de fonctionnement des EPT est très clairement à plusieurs vitesses : avec par exemple des écarts de 1 à 20 entre les niveaux d'en cours de dette et de 1 à 13 sur les dépenses d'équipements engagées, comment envisager des règles uniformes de financement de territoires dont les compétences exercées sont manifestement disparates ?

Avec le schéma actuel, les communes semblent pour le moment renforcées. Celles qui étaient anciennement regroupées en 2015 ont récupéré la fiscalité « ménages » (taxe foncière, taxe d'habitation) des anciens EPCI, les compensations d'exonération versées par l'Etat sur ces taxes ainsi que leur dynamique (évolution des bases, nouveaux rôles d'imposition, pouvoir de hausse des taux). Par ailleurs, le choix des élus métropolitains de maintenir le montant des dotations d'Etat dans les attributions de compensation, alors même que la MGP en subit les baisses, préserve leur capacité d'intervention.

En l'état actuel du code général des collectivités territoriales, l'année 2023 devrait donc être en théorie celle de la disparition des dispositions transitoires aboutissant notamment à la perception par la Métropole de l'ensemble de la fiscalité économique. Toutefois, un certain consensus sur la nécessité d'une réforme institutionnelle et financière dans le cœur d'agglomération semble être partagé tant du côté des élus municipaux ([enquête de l'AMIF, juin 2021](#)) que des parlementaires (cf. [rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, mars 2021](#)).

---

<sup>17</sup> Hors emprunt et net des reversements des attributions de compensation

# Annexes

## Annexe 1. Adhésion des intercommunalités du cœur d'agglomération à des syndicats mixtes (situation au 01/01/21)

Nom de l'établissement	Syndicats auxquels l'établissement adhère
<b>Métropole du Grand Paris</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SM à vocation unique "Marne Vive"
	SM assainissement de la vallée de la Bièvre (SIAVB)
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM du bassin versant de la Bièvre
	SM pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE)
	SMAH de la vallée de l'Yvette (SIAHVV)
	SMO de la Cité de la gastronomie Paris-Rungis et de son quartier
	Syndicat de l'Orge, de la Rémarde et de la Prédecelle (SyORP)
<b>Paris (T1)</b>	Etablissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs
	Forum métropolitain du Grand Paris
	SI de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (SIPPEREC)
	SM à vocation unique "Marne Vive"
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM des parcs du Tremblay et de Choisy Paris-Val-de-Marne
	SM du bassin versant de la Bièvre
	SM du bassin versant de la rivière Ourcq Aval dit "l'Ourcq Aval"
	SMO de la Cité de la gastronomie Paris-Rungis et de son quartier
	Syndicat interdépartemental pour la gestion des parcs de sports de Bobigny et La Courneuve (SIGPS)
<b>Vallée Sud-Grand Paris (T2)</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SM assainissement de la vallée de la Bièvre (SIAVB)
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM du bassin versant de la Bièvre
	SM Massy-Antony-Hauts-de-Bièvre pour le chauffage urbain et le traitement des résidus ménagers (SIMACUR)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Grand Paris Seine Ouest (T3)</b>	AQUAVESC
	Forum métropolitain du Grand Paris
	Hydreaulys
	SI pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France (SIGEIF)
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM du bassin versant de la Bièvre
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Paris Ouest La Défense</b>	AQUAVESC
	Forum métropolitain du Grand Paris
	SENEO

	SI pour le traitement des résidus urbains de la Boucle de la Seine
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Boucle Nord de Seine (T5)</b>	SENEO
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM pour la valorisation des déchets ménagers dénommé Azur
	SM pour l'assainissement du Val Notre-Dame
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Plaine Commune (T6)</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Paris Terres d'Envol (T7)</b>	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	Syndicat d'équipement et d'aménagement des Pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Est Ensemble (T8)</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Grand Paris Grand Est (T9)</b>	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SMF enlèvement et traitement des résidus ménagers de la région de Lagny-sur-Marne
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Paris Est Marne &amp; Bois (T10)</b>	SM à vocation unique "Marne Vive"
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SMITDUVM)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Grand Paris Sud Est Avenir (T11)</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SM à vocation unique "Marne Vive"
	SM Autolib' et Vélib' Métropole
	SM d'action foncière du département du Val-de-Marne (SAF)
	SM de la vallée de l'Yerres et des Sénarts
	SM de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SMITDUVM)
	SM du secteur central du Val de Marne (INFOCOM 94)
	SM pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE)
	SMAEP de l'Ouest Briard
	SMF des eaux Servon Santeny
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
<b>Grand-Orly Seine Bièvre (T12)</b>	Forum métropolitain du Grand Paris
	SI pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France (SIGEIF)
	SM central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)
	SM d'action foncière du département du Val-de-Marne (SAF)
	SM de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SMITDUVM)
	SM du bassin versant de la Bièvre
	SM pour la gestion de l'habitat voyageur (SYMGHAV)
	SM pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE)



	SM pour l'informatique municipale (SIM)
	SMAH de la vallée de l'Yvette (SIAHVV)
	SMO de la Cité de la gastronomie Paris-Rungis et de son quartier
	Syndicat de l'Orge, de la Rémarde et de la Prédecelle (SyORP)
	Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
	Syndicat pour l'innovation, le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (SIREDOM) -

## **Annexe 2. Analyse comparative du fonctionnement de la MGP au regard des autres métropoles (Marseille, Lyon)**

L'Institut a réalisé un benchmark synthétique du fonctionnement des métropoles françaises, en premier lieu celles qui disposent, tout comme la MGP, d'un régime spécifique dans le CGCT : la Métropole du Grand Lyon (MGL) et la Métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP). Il est proposé ci-après d'établir une rapide photographie du fonctionnement de ces structures.



	<b>MGP</b>	<b>Métropole Aix Marseille- Provence</b>	<b>Métropole du Grand Lyon</b>	<b>Droit Commun (moyennes Nice, Toulouse, Bordeaux, Rennes, Nantes, Lille, Strasbourg)</b>
Données générales (population, nombre de communes, nombre de conseillers)	Population : 7 125 433 Densité moyenne : 8 744,04 Nbr communes : 131	Population : 1 911 657 Densité moyenne : 605,28 Nbr communes : 92	Population : 1 415 357 Densité moyenne : 2 634,50 Nbr communes : 59	Population moyenne : 697 338 (va de 454k Rennes à 1 157k Lille) Moyenne des densités : 1 234,8 (de 372,84 Nice à 1 755,13 Lille) Nbr communes moyen : 44 (de 24 Nantes à 95 Lille)
Comparatif des compétences et leur articulation avec les unités infra territoriales	Cf. 1 <sup>ère</sup> partie.	La MAMP a dans les faits peu de compétences puisque les Territoires en ont récupéré le maximum. Les communes continuent même à exercer des compétences via des conventions jugées « illégales » selon le préfet des Bouches du Rhône	La MGL a récupéré beaucoup de compétences des communes et exerce celles dévolues au département. Les territoires sont des instances consultatives.	
Mesure de l'intégration à travers le coefficient d'intégration fiscale (2020)	0,02	0,37	0,52	0,49
Mode d'élection des conseillers métropolitains	Elections fléchées avec les municipales	Elections fléchées avec les municipales	Elections métropolitaines au suffrage universel direct	Elections fléchées avec les municipales
Equilibre dans la gouvernance (oppositions politiques)	Présidence : LR Majorité exécutif : LR Ville : PS	Présidence : LR Majorité exécutif : LR Ville : PS	Présidence : EELV Majorité exécutif : EELV Ville : EELV	
Représentation des « unités infra-métropolitaines » dans la métropole	Etablissements Publics Territoriaux	Conseils de Territoire	Conférences Territoriales des Maires	
Personnalité juridique « unités infra-métropolitaines » dans la métropole	OUI	NON	NON	
Les relations financières entre Métropole et communes et Métropole et territoires	La MGP reverse des attributions de compensation	MAMP reverse des AC Les CT reçoivent une dotation de gestion du territoire significative,	Les CTM reçoivent une enveloppe territoriale dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain.	

	Les EPT sont financés par les communes via le fonds de compensation des charges territoriales Versement à terme d'une DSIT et possibilité d'instituer une DSC							
L'existence de syndicats urbains (eau, assainissement, déchets, transports) et leur articulation (ou pas) avec les métropoles	Oui (syctom, SIAAP, SEDIF, SIPPAREC...) Pas d'adhésion de la métropole (sauf pour compétence GEMAPI) car pas compétente sur ces sujets		Adhésion partielle de MAMP à des syndicats sur certaines compétences		SYTRAL (syndicat mixte de transport urbain)			
Budget en M€ (2019) OFGL	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
	Dépenses : 34,7	Dépenses : 26,4	Dépenses : 1 630,6	Dépenses : 1 243,7	Dépenses : 2 034,4	Dépenses : 650,2	Dépenses moyennes : 680,5 (de 444,0 Rennes à 885,5 Lille)	Dépenses moyennes : 392,2 (de 222,6 Strasbourg à 572,5 Bordeaux)
	Recettes : 110,7	Recettes : -3,2	Recettes : 2 015,5	Recettes : 746,8	Recettes : 2 539,1	Recettes : 192,4	Recettes moyennes : 896,1 (de 601,5 Rennes à 1 253, 1 Lille)	Recettes moyennes : 131,9 (de 90,6 Strasbourg à 189,1 Nice)
Budget en € par habitant (2019) OFGL	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
	Dépenses : 4,90	Dépenses : 3,73	Dépenses : 858,69	Dépenses : 654,97	Dépenses : 1 453,06	Dépenses : 464,43	Dépenses moyennes : 1 019,83 (de 765,15 Lille à 1 166,51 Nice)	Dépenses moyennes : 588,35 (de 386,29 Lille à 798,24 Rennes)
	Recettes : 15,62	Recettes : -0,46	Recettes : 1 061,39	Recettes : 393,27	Recettes : 1 813,52	Recettes : 137,46	Recettes moyennes : 1 324,83 (de 1 017,76 Toulouse à 1 609,77 Strasbourg)	Recettes moyennes : 200,62 (de 105,41 Lille à 347,23 Nice)

DGF en M€ (2019)	1 238,0	285,0	395,2	106,9 (de 44,7 Rennes à 219,3 Lille)
DGF en € par habitant (2019)	174,62	150,09	282,26	145,5 (de 98,4 Rennes à 189,5 Lille)
Dotation d'intercommunalité en M€ (2019)	136,3	110,8	33,7	19,6 (de 7,1 Nice à 51,7 Lille)
Dotation d'intercommunalité en € par habitant (2019)	19,2	58,3	24,1	25,6 (de 13,0 Nice à 44,7 Lille)
Transfert M vers communes en M€ (2019) OFGL	3 371,9	634,5	239,9	105,3
Transfert M vers communes en € par habitant (2019) OFGL	475,58	334,15	171,36	146,78*

\*Hors Métropole de Bordeaux dans les attributions de compensation sont négatives

# Glossaire

AC : attribution de compensation

CFE : cotisation foncière des entreprises

CIF : coefficient d'intégration fiscale

CLECT : commission locale d'évaluation des charges territoriales

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DCPS : dotation de compensation de la part salaires

DGF : dotation globale de fonctionnement

DSC : dotation de solidarité communautaire

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPT : établissement public territorial

FCCT : fonds de compensation des charges territoriales

FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

FPU : fiscalité professionnelle unique

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

IFER : imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

MGP : Métropole du Grand Paris

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TH : taxe d'habitation







**L'INSTITUT PARIS REGION**  
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49