

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») a créé un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier, la métropole du Grand Paris (MGP), à compter du 1^{er} janvier 2016, composé de territoires dépourvus de personnalité juridique.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») a modifié la structure de la MGP, en attribuant la personnalité juridique aux territoires, qui sont devenus des établissements publics territoriaux (EPT). Les EPT sont régis par les règles applicables aux syndicats de communes, sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article 59 de la loi NOTRe (articles L. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Ainsi, la loi NOTRe organise une articulation des compétences entre la MGP, EPCI à fiscalité propre à statut particulier, les EPT et les communes.

2.9.1 LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Régime juridique

La MGP est un EPCI à fiscalité propre à statut particulier. Le II de l'article L. 5219-1 du CGCT précise qu'elle est soumise aux dispositions applicables aux métropoles de droit commun (articles L. 5217-1 et suivants du CGCT), sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

Périmètre

Le législateur s'est attaché à définir un périmètre cohérent en vue de la définition et de la mise en œuvre des actions nécessaires à la réalisation des objectifs de la MGP.

C'est pourquoi la loi a prévu l'adhésion obligatoire de la commune de Paris et de l'ensemble des communes des départements de petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) à la métropole. En plus de ces 124 communes, elle prévoyait également la possibilité pour certaines communes des départements de grande couronne parisienne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) d'intégrer la MGP, dans les conditions prévues aux 3^o et 4^o du I de l'article L. 5219-1 du CGCT.

Ainsi, les communes d'Argenteuil (95) et de Paray-Vieille-Poste (91), toutes deux limitrophes de communes situées en petite couronne parisienne, ont délibéré en faveur de leur intégration à la MGP, avant le 30 septembre 2014, et l'ont donc intégrée.

Par ailleurs, la loi NOTRe a introduit la faculté pour les communes, appartenant à des EPCI à fiscalité propre dans le périmètre desquels se situent des infrastructures aéroportuaires, de se prononcer sur leur intégration à la MGP, dans un délai d'un mois à compter de sa date de promulgation. La loi ouvre également cette faculté aux communes ayant fait l'objet d'un arrêté de rattachement à un tel établissement à sa date de promulgation. En application de ces dispositions, 5 communes du département de l'Essonne (Athis-Mons, Savigny-sur-Orge, Juvisy-sur-Orge, Morangis et Viry-Châtillon) ont délibéré au début du mois de septembre 2015, en faveur de leur intégration à la MGP.

Le périmètre de la MGP, composé de 131 communes, a été constaté par décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015. Ce décret fixe le siège de la MGP et désigne le comptable public de la métropole.

Compétences

Conformément aux deux derniers alinéas du I de l'article L. 5219-1 du CGCT, la MGP est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national.

Elle élabore un projet métropolitain. Les habitants sont associés à son élaboration selon les formes déterminées par le conseil de la métropole sur proposition du conseil de développement. Ce projet métropolitain définit les orientations générales de la politique conduite par la MGP. Il participe à la mise en œuvre du schéma directeur de la région d'Ile-de-France. Il comporte un diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, des orientations stratégiques pour le développement de la métropole, ainsi que des domaines d'intervention prioritaires.

La MGP exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences obligatoires énumérées au II de l'article L. 5219-1 du CGCT, en matière de :

- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Le transfert des compétences à la MGP s'est effectué selon un calendrier progressif précisé notamment à l'article L. 5219-2 du CGCT.

La MGP dispose, à la date de rédaction de la présente fiche, de la quasi-totalité de ses compétences à l'exception de certaines relevant de la politique locale de l'habitat.

Ainsi, le transfert des compétences « *politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées* » et « *création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* » (compétences b) et d) du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT) interviendra à la date à laquelle le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) sera rendu exécutoire en application des dispositions du dixième alinéa du V de l'article L. 5219-1 du CGCT (cf. dispositions du XII de l'article 59 de la loi NOTRe).

Dans l'attente, ces compétences restent exercées par les EPT dans les seuls périmètres correspondant aux EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015, ou par les communes lorsque celles-ci n'étaient pas rattachées à un EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015.

L'exercice de certaines compétences de la MGP est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain. Celui-ci devait être déterminé par délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après sa création ou deux ans après la date mentionnée au 2° du II pour les compétences en matière de politique locale de l'habitat. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées. Le conseil métropolitain a ainsi fixé par délibérations l'intérêt métropolitain en matière de :

- amélioration du parc immobilier bâti et réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain.

Le conseil de la métropole peut à tout moment modifier l'intérêt métropolitain attaché à l'exercice des compétences concernées à la majorité des deux tiers de ses membres. Les compétences non reconnues d'intérêt métropolitain par la MGP sont exercées par les EPT (IV de l'article L. 5219-5 du CGCT).

Par ailleurs, l'article L. 5219-1 du CGCT prévoit que la MGP exerce un certain nombre de compétences, dont notamment :

- la définition et la mise en œuvre des programmes d'actions en vue de lutter contre la pollution de l'air et de favoriser la transition énergétique ;
- la mise en cohérence des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid et l'établissement d'un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains ;
- l'élaboration d'un PMHH, qui tient lieu de programme local de l'habitat, et qui prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France (SRHH).

Les compétences de la MGP ne sont pas figées, puisque la loi prévoit que, dans les conditions de droit commun de l'article L. 5211-17 du CGCT, ses communes membres peuvent lui transférer l'exercice de toute autre compétence.

Pour l'application de cet article, les conditions de majorité requises sont celles prévues au II de l'article L. 5211-5 du CGCT à savoir l'accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Tout comme les modifications relatives au comptable public et à l'adresse du siège, les transferts de compétences supplémentaires sont prononcés par arrêté du préfet de la région d'Ile-de-France.

L'Etat peut transférer, à la demande de la MGP, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

La MGP peut, par ailleurs, exercer à sa demande, par délégation de l'État, les compétences mentionnées aux VI et VII de l'article L. 5219-1 du CGCT en matière de logement, dès lors qu'elle dispose d'un PMHH exécutoire, dans les conditions prévues par ces dispositions.

Gouvernance : le conseil de la métropole

Il convient de se référer notamment à la fiche n°2.8 relative aux métropoles de droit commun.

L'article L. 5219-9 du CGCT précise que l'organe délibérant de la MGP est le conseil de la métropole, composé de 208 conseillers métropolitains élus depuis le renouvellement général des conseils municipaux en 2020.

Les conseillers métropolitains sont élus dans les conditions prévues aux articles L. 273-1 à L. 273-12 du code électoral. Ils sont nécessairement des conseillers municipaux (article L. 273-5 du code électoral).

Ils sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux dans la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci.

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités sont celles des conseillers métropolitains des métropoles de droit commun.

Les règles relatives au nombre, à la répartition des sièges du conseil de la métropole et à la désignation des conseillers métropolitains sont celles applicables à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

Comme dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, le conseil de la métropole élit un bureau composé d'un président, de vice-présidents et de conseillers métropolitains délégués (articles L. 5211-6 et L. 5211-10 du CGCT).

2.9.2 LES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Régime juridique

Les EPT sont des EPCI sans fiscalité propre soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Périmètre

Afin de tenir compte des spécificités de la MGP, et notamment de la nécessité d'assurer la réalisation de services publics à l'échelle d'un ensemble regroupant plus de 7 millions d'habitants, cette dernière dispose d'une organisation en 11 EPT, créés au 1^{er} janvier 2016.

Ces EPT, d'un seul tenant et sans enclave, comptent au moins 300 000 habitants. Leur périmètre et leur siège ont été fixés par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte du périmètre des anciens EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 et après consultation, par le préfet de la région d'Ile-de-France, des conseils municipaux des communes concernées qui ont disposé d'un délai d'un mois pour rendre leur avis. L'article L. 5219-2 du CGCT exclut Paris du champ de création des EPT.

Compétences

Les EPT exercent obligatoirement de plein droit, dès leur création, en lieu et place de leurs communes membres, les compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 du CGCT en matière de :

- politique de la ville ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ;
- assainissement et eau ;
- gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat.

L'exercice de certaines compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 du CGCT est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt territorial, qui correspond à la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain mais à l'échelle de l'EPT (voir fiche n°4.4 sur la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain). Le conseil de territoire de chaque EPT devait délibérer à la majorité des deux tiers de ses membres au plus tard deux ans après la création de la MGP pour définir l'intérêt territorial attaché à chaque compétence concernée. A l'expiration de ce délai et à défaut de délibération, l'EPT exerce l'intégralité de la compétence. Chaque EPT peut à tout moment modifier l'intérêt territorial préalablement défini par délibération de son conseil de territoire à la majorité des deux tiers de ses membres.

Les EPT sont en outre chargés :

- avec Paris, de mettre en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs dans les conditions prévues au I bis de l'article L. 5219-5 du CGCT ;

- de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal ;
- avec Paris, de l'élaboration d'un plan climat-air-énergie qui doit être compatible notamment avec le plan climat-air-énergie territorial de la métropole ;
- des compétences métropolitaines soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non-reconnues comme telles.

Les EPT exercent, par ailleurs, les compétences antérieurement exercées par les EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 sur leur périmètre dans les conditions prévues au V de l'article L. 5219-5 du CGCT.

Les offices publics de l'habitat, précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des EPT sont rattachés à ces derniers au plus tard le 31 décembre 2017, sauf dans le cas de la commune de Paris.

Gouvernance : les conseils de territoire

En application de l'article L. 5219-2 du CGCT, les 11 EPT constitués sur le périmètre de la MGP disposent chacun d'un organe délibérant : le conseil de territoire.

Conformément à l'article L. 5219-9-1 du CGCT, chaque conseil de territoire est composé d'un nombre de conseillers déterminé en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du même code. Dans chaque commune, le ou les conseillers métropolitains de la commune sont désignés conseillers de territoire et les sièges supplémentaires sont pourvus conformément au b du 1° de l'article L. 5211-6-2.

Chaque conseil de territoire dispose d'un président élu en son sein. Le conseil de territoire désigne également un ou plusieurs vice-présidents. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 20% du nombre total des membres du conseil de territoire.

2.9.3 LES PARTICULARITES DU FINANCEMENT DE LA MGP DE SES COMMUNES MEMBRES ET DES EPT

La loi MAPTAM puis la loi NOTRe ont prévu un dispositif spécifique de financement de la MGP, des EPT et de ses communes. Son particularisme réside à la fois dans le panier de ressources de la MGP, différent des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) de droit commun, mais également par un schéma de financement complexe du fait d'un jeu de reversement de produits d'imposition et de dotations intervenant entre ces trois acteurs.

Le schéma de financement de la MGP a été conçu également pour une montée en puissance progressive afin d'accompagner la montée en charge de la métropole. Plusieurs ajustements ont été apportés en loi de finances depuis 2019.

Schéma temporaire de financement de 2016 à 2024

Afin de bien comprendre la particularité du schéma financier de la MGP, il convient de faire un rappel rapide sur le panier de recettes des EPCI à fiscalité propre unique de droit commun.

Dans le droit commun, un EPCI à FPU se substitue aux communes membres pour la perception de diverses impositions professionnelles :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- une partie des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- sous réserve de délibérations concordantes des communes membres et de l'EPCI, d'autres produits tels le fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) ou la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

En contrepartie de la perception de ces produits de fiscalité, l'EPCI reverse aux communes membres des attributions de compensation (AC) qui tiennent compte des charges transférées lors du transfert de compétences à l'échelon intercommunal et, le cas échéant, institue une dotation de solidarité communautaire (DSC) visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres (obligatoire pour les métropoles). Par ailleurs, l'EPCI et ses communes membres perçoivent chacun une dotation globale de fonctionnement (DGF) par l'Etat et les communes bénéficient pour leur part, sauf exceptions, de la fiscalité « ménages ».

A la création de la MGP puis pour une période transitoire prolongée à plusieurs reprises prévue à date jusqu'en 2024, le produit de la fiscalité professionnelle est partagé entre la métropole et les EPT selon un schéma différent des EPCI à FPU de droit commun.

La différence principale réside dans le fait que la MGP perçoit la CVAE, la TASCOM, la taxe additionnelle à la TFPNB et l'IFER, au même titre qu'un EPCI à FPU classique. En revanche, elle ne perçoit pas la CFE qui est versée directement au profit des EPT ou de la Ville de Paris. Ces derniers disposent d'un pouvoir de taux sur le montant de la CFE.

Toutefois, pour maintenir de manière transitoire l'équilibre financier de la MGP, un mécanisme inédit de reversement entre les EPT et la MGP a été institué à la création de la métropole. Celui-ci prend la forme d'une dotation d'équilibre visant à garantir à la métropole un niveau de ressources suffisant pour verser les AC aux communes. Cette dotation a été complétée pour 2021 et 2022 d'un reversement des deux tiers de la dynamique de CFE pour faire face à la baisse attendue de CVAE compte tenu de la crise sanitaire survenue en 2020. Ce reversement a été reconduit au titre de l'année 2024.

D'une manière similaire aux ressources fiscales, la DGF des EPCI est partagée entre la MGP et les EPT : si elle est calculée sur le périmètre de la métropole et selon les règles de droit commun, les EPT perçoivent, de manière transitoire, la part de dotation d'intercommunalité et, à titre pérenne, la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle que percevaient les EPCI à fiscalité propre auxquels ils succèdent.

La MGP, en contrepartie, doit verser une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) aux EPT et, le cas échéant, aux communes membres, correspondant à une part de la dynamique du produit de la CVAE. Cette dotation est répartie en tenant compte des charges supportées du fait de la réalisation ou de la gestion d'équipement répondant à un enjeu de solidarité territoriale. Dans les faits, seuls les EPT ont été destinataires de la DSIT à hauteur de 30% de la dynamique de CVAE en 2017. Ensuite, aucune DSIT n'a été versée : soit parce que la dynamique de CVAE était négative, soit car la loi a suspendu son versement jusqu'en 2023.

La MGP verse également des AC aux communes membres comme tout EPCI à FPU. Elle a également institué une DSC à l'égard des communes membres.

Les EPT, quant à eux, perçoivent également jusqu'en 2023 d'autres produits de fiscalité tels le FNGIR ou la DCRTP.

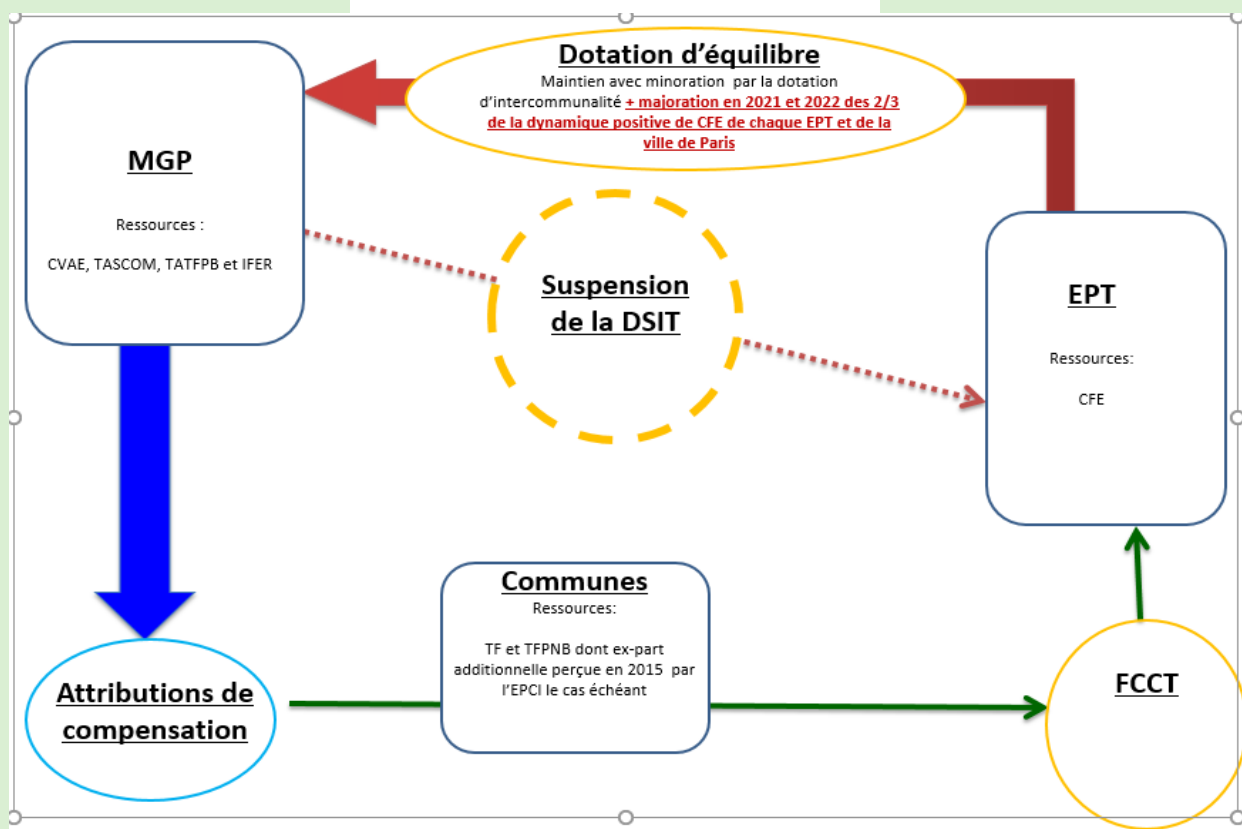
Les communes, qui perçoivent, sauf exception, la fiscalité « ménages » (notamment la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, et la taxe foncière), en reversent une partie pour alimenter un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) destiné à financer les EPT à hauteur des ressources « ménages » qu'ils percevaient au 31 décembre 2015.

Contrairement aux EPCI à fiscalité propre de droit commun qui disposent, pour partie, de ressources distinctes et venant en supplément de celles transférées par leurs communes membres (en particulier la dotation d'intercommunalité et la fiscalité additionnelle perçue sur les ménages), les ressources des EPT proviennent soit de la reconduction de montants de recettes historiques, soit de reversement de ressources communales. Les ressources allouées aux EPT sont conçues pour permettre le financement des seules compétences obligatoirement transférées par la loi. Les dispositions de la loi NOTRe cherchent à inciter les communes à transférer des compétences à la MGP plutôt qu'aux EPT.

A noter que le niveau communal perçoit l'ancienne part intercommunale de la fiscalité « ménages », dont il reverse une partie aux EPT à titre de contribution syndicale, et les allocations compensatrices afférentes.

Enfin, du fait du nombre limité de compétences exercées par la MGP, son budget est atypique et se caractérise par un poids prépondérant des AC versées aux communes, d'environ 95% de ses recettes de fonctionnement contre 25% en moyenne pour les autres métropoles.

Schéma de financement de 2021 à 2024



Source : DGCL

Schéma de financement à terme

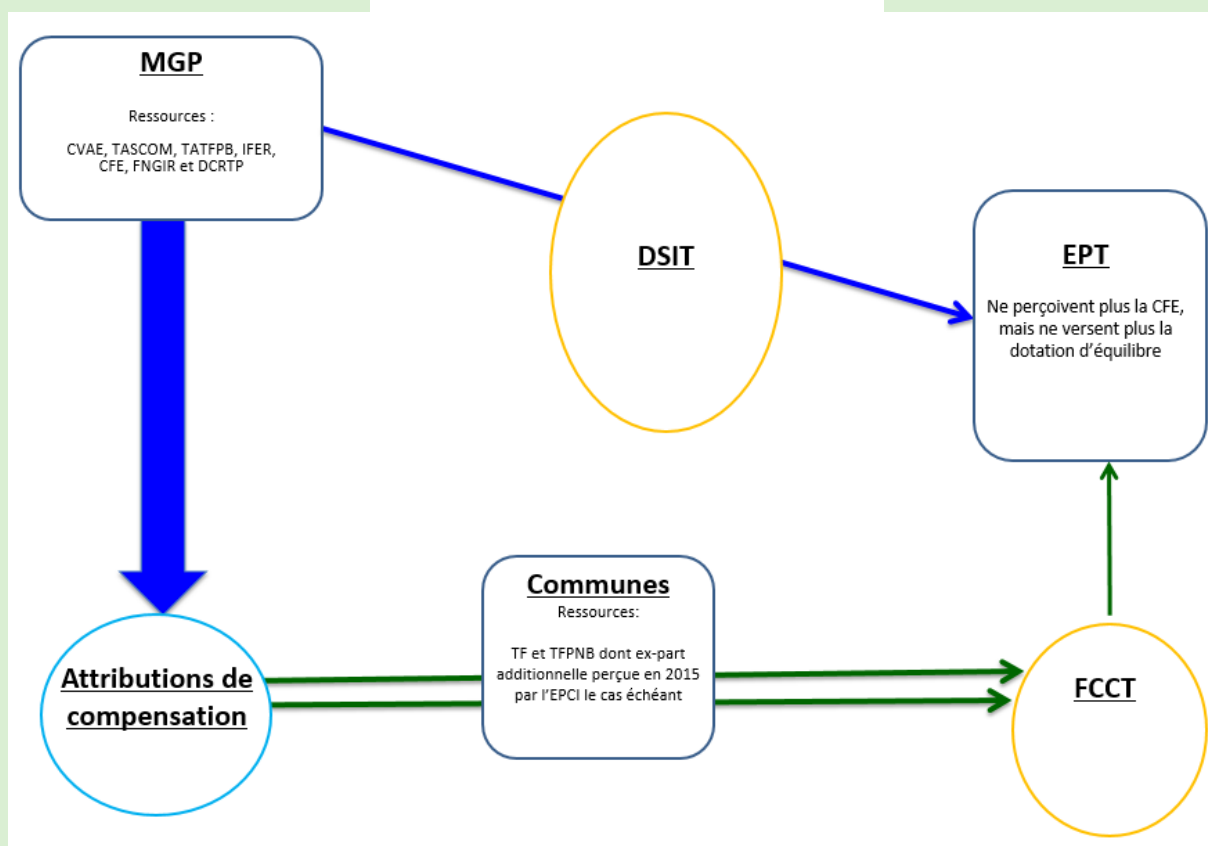
A compter de 2025, sauf prolongation du schéma transitoire, la MGP devrait percevoir l'ensemble des produits de fiscalité professionnelle, y compris la CFE. Elle devrait également bénéficier de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (FCRTP) et du FNGIR.

En contrepartie, elle versera des AC aux communes du territoire et une DSIT (comprenant une part de CVAE entre 15 et 50% et 50% de la dynamique de la CFE).

Les communes percevront la fiscalité « ménages » et les AC de la MGP. Elles en reverseront une part sous forme de contribution au FCCT à destination des EPT. Ainsi, les ressources des EPT se limiteront au FCCT, c'est-à-dire au niveau de leur fiscalité sur les ménages au 31 décembre 2015.

Le schéma de financement en régime pérenne sera donc plus simple avec trois flux financiers principaux entre les acteurs (AC, FCCT et DSIT) et un rapprochement entre le schéma de financement de la MGP et les EPCI à FPU de droit commun.

Schéma de financement en régime pérenne



Source : DGCL