



HAL
open science

Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ?

Françoise Navarre

► **To cite this version:**

Françoise Navarre. Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ?. Géographie, Économie, Société, 2017, 19, pp.513 - 535. 10.3166/ges.19 . hal-01658205

HAL Id: hal-01658205

<https://hal.science/hal-01658205v1>

Submitted on 7 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ?

Françoise Navarre

*Lab'Urba, École d'Urbanisme de Paris, bat. Bienvenue,
14-20 boulevard Newton, Cité Descartes - Champs-sur-Marne, 77454 Marne la Vallée cedex 2*

Résumé

Les métropoles, nées avec la loi MAPTAM en 2014, sont censées jouer un rôle majeur sur le plan économique et social, au niveau national et international. La concrétisation de leurs ambitieux projets de territoire nécessite des moyens en conséquence. Pourtant, de ce point de vue, les communes et intercommunalités impliquées relèvent du régime ordinaire, en vigueur pour toutes les collectivités. Le succès escompté repose alors sur un double postulat : la dynamique du développement territorial sera suffisante pour garantir une progression soutenue des impôts locaux ; conjointement, les élus concernés feront usage de leur autonomie fiscale afin d'apporter les compléments requis.

À l'observation, il apparaît que l'avantage des métropoles en termes de bases taxables ne les dispense pas, ou pas toutes, de faire d'ores et déjà peser un effort marqué sur leurs contribuables. Parallèlement, les décideurs locaux utilisent de façon modérée le levier fiscal, même lorsque la progression de la matière imposable n'est pas au rendez-vous.

Le devenir de l'aménagement et du développement métropolitain serait-il alors entaché d'incertitudes, du fait de contraintes pesant sur les ressources locales ?

© 2017 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Mots clés : métropoles, réforme institutionnelle, ressources financières, autonomie fiscale, aménagement, développement territorial.

Summary

Metropolitan institutions and their fiscal realities. Metropolitan institutions (set up under the law MAPTAM in 2014) are supposed to play a major role on the economic and social plan, at the national and international level. As a consequence, the realization of their ambitious projects of

*Auteur correspondant : navarre@u-pec.fr

territory requires high financial resources. But in these new metropolitan institutions, communes and their associations fall under the ordinary fiscal regime. The success that is expected then relies on a double assumption. First the dynamic of territorial development will be sufficient to ensure that revenues from local taxes will grow steadily. And secondly local politicians will use their fiscal autonomy in order to provide additional resources.

In fact by analyzing fiscal data, it appears that the advantages of the major cities with their tax bases do not already stop them to impose a heavier burden on their taxpayers. In addition local elected representatives use sparingly the tax lever, even where tax bases do not really increase.

The future of spatial planning and of metropolitan development would then be uncertain, mainly because of constraints on local budgets.

© 2017 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Keywords: metropolitan institutions, fiscal resources, fiscal autonomy, spatial planning, development.

Introduction

La Loi MAPTAM parue en 2014¹ consacre la création des métropoles². Selon les termes du dossier législatif³, il s'agit de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre destinés à regrouper des communes s'associant « au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne ». Au niveau gouvernemental, il est donc attendu de ces entités une mobilisation locale au service d'un projet de territoire finalement construit autour de deux antennes : une efficacité (économique) accrue et davantage d'équité (à la fois sociale et territoriale). Rien ne semble nouveau à ce stade. Depuis les années 1980, face aux pannes d'un modèle descendant d'aménagement et de développement, il est fait appel aux territoires afin d'initier une dynamique plus conforme aux attentes (Talandier et Davezies, 2009). Au nom d'un mythe opératoire encore persistant (Offner, 2006), une catégorie institutionnelle supplémentaire est créée, censée être plus performante, plus adaptée aux réalités territoriales que les modèles préexistants⁴, celui des intercommunalités ordinaires. Aujourd'hui, moyennant quelques ajustements, la maille métropolitaine constituerait à la fois l'optimum dimension-

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles, JO n° 23 du 28 janvier 2014.

² Soit les 12 agglomérations du territoire national comptant plus de 400 000 habitants (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, l'Eurométropole de Strasbourg, Grenoble Alpes Métropole, la Métropole de Lyon, la Métropole Européenne de Lille, la Métropole Nice Côte d'Azur, la Métropole Rouen Normandie, Montpellier Méditerranée Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole, et Toulouse Métropole), dites métropoles de droit commun, ainsi que les ensembles autour de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille qui reçoivent un statut particulier.

³ Site internet du Sénat, accessible à l'adresse <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>, consulté le 19/04/16.

⁴ Hormis la métropole du Grand Paris, toutes les autres existaient antérieurement sous forme de Communauté urbaine ou d'agglomération.

nel, servant la rationalisation et la simplification de notre fonctionnement administratif ainsi que le territoire pertinent en termes socio-économiques (Béhar, 2015).

D'un point de vue institutionnel, économique, voire même de celui de la fourniture des services publics locaux, la recherche des dispositions optimales apparaît vaine. Si tant est que ces dispositions existent, leur concrétisation se heurterait à de nombreux obstacles. En particulier, les questions organisationnelles contribuent à limiter les montées en puissance de l'efficacité intercommunale ou même du pouvoir métropolitain et ce, même dans des agglomérations déjà affirmées comme telles (Galimberti *et al.*, 2014). Comme bien souvent dans les pratiques françaises (Hertzog, 2012), lors de la configuration des nouvelles intercommunalités, les débats portant sur les arrangements institutionnels⁵ ont primé face à ceux ayant trait aux régimes fiscaux et financiers. Pourtant, le partage des moyens constitue une dimension centrale, voire une pierre d'achoppement, lorsqu'il s'agit de regrouper des collectivités, de modifier la répartition des compétences ou les dispositions budgétaires en vigueur (Gaxie, 1997 ; Klopfer, 2002). Les institutions métropolitaines n'ont pas de raison d'échapper à ces tensions et il est même probable qu'elles les éprouvent de façon intense. Des objectifs plus ambitieux, comparativement à ceux des autres intercommunalités, leur sont en effet assignés en vue d'un destin national, et même international. Parallèlement, les ressources leur revenant ne sont pas, dans les dispositions organisatrices, augmentées ou modifiées en conséquence. À l'exceptionnalité du statut et des missions est associé un régime fiscal et financier demeurant ordinaire.

Comme toutes collectivités, les métropoles et leurs communes-membres sont affectées par la régression en cours des versements de l'État. Cette diminution a contribué à la dégradation de la situation budgétaire des entités composant le bloc communal (Cour des Comptes, 2015, 2016). La préservation des marges de manœuvre de ces collectivités tient principalement à la dynamique de leurs recettes fiscales. Ces dernières occupent en effet une place centrale et stratégique dans leurs budgets : elles représentaient 58 % des recettes de fonctionnement des communes et de leurs intercommunalités en 2010, 59 % en 2014 (DGCL, 2016).

L'importance des produits fiscaux, tout comme leur progression, dépend à la fois de celle des bases taxables, et de celle des taux d'imposition qui leur sont appliqués. Les dynamiques de développement local sont en général favorables à la croissance des bases. Les entreprises s'étendent, leur production s'élève, de nouvelles activités s'implantent, ce qui constitue autant de matière supplémentaire à imposer. L'essor des métropoles est-il alors suffisant pour générer des ressources abondantes et évolutives ? Lorsque la croissance des bases d'imposition n'est pas suffisante au regard des contraintes d'équilibre des budgets, les décideurs locaux n'ont d'autre ressource que celle d'élever le taux des impôts à disposition de leur collectivité. Tout en étant attachés à cette autonomie, les élus l'utilisent en général avec parcimonie (Arthuis, 2003 ; Gilbert et Madiès, 2013 ; Cour des Comptes, 2016 ; de Mongolfier, 2016). Qu'en est-il et qu'en sera-t-il pour les élus des métropoles ? Sont-ils ou seront-ils contraints d'accroître la pression fiscale locale en vue de faire face aux missions somme toutes anormales auxquelles leurs collectivités sont confrontées ?

⁵ Ainsi la loi MAPTAM apporte-t-elle des précisions au statut des métropoles créé par la Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Ce questionnement est précisé à la lumière des travaux scientifiques existant dans le domaine et traitant notamment de la portée du pouvoir de taxation dévolu aux élus locaux, dans le cadre du mode de fonctionnement du système de financement de l'action des collectivités. Des matériaux empiriques sont mobilisés afin d'examiner ce qu'il en est du recours au levier fiscal dans les métropoles françaises, comparées aux intercommunalités présentes au sein du territoire national. Enfin, quelques lignes conclusives sont tracées : sous formes d'hypothèses, elles apportent des points d'éclairage quant à de potentiels développements des métropoles en particulier, voire des intercommunalités en général.

1. L'usage de l'autonomie fiscale locale au prisme de contraintes de divers ordres

La progression des recettes fiscales est un des gages d'adaptation des budgets des collectivités face à la baisse de ressources externes ou à la pression des besoins financiers en lien avec la conduite de l'action publique locale. Cette dynamique procède à la fois de la croissance de la matière imposable disponible localement et des politiques fiscales adoptées par les décideurs locaux, les choix de ces derniers s'exerçant dans un cadre de contraintes à la fois diverses et prononcées.

1.1. La dynamique des impôts locaux, produit du développement territorial et de choix politiques

Tout en reconnaissant les mérites d'une fiscalité locale, la science économique et plus spécifiquement la théorie du fédéralisme financier fournissent peu d'indications quant au type ou au volume d'impôts à confier aux gouvernements subnationaux dans des organisations décentralisées (Dafflon et Madiès, 2008). En l'absence de repères normatifs, des arrangements nationaux président au partage des ressources et du pouvoir de taxation entre l'État et les collectivités territoriales (Blöchiger, 2006). La variabilité des rapports de force séparant les décideurs locaux et les représentants du gouvernement central rend cette répartition évolutive (Le Lidec, 2011). Il en résulte, notamment en France, un système fiscal local composite, complexe, dont la cohérence, l'équité et l'efficacité ne sont guère avérées (Gilbert et Guengant, 1998).

Pour l'essentiel, le système fiscal local est composé d'impôts assis sur des valeurs foncières et immobilières. La progression des contributions est de ce fait tributaire de l'importance des flux nets de construction de logements et de locaux d'activités entrant dans le champ de la taxation. Est donc en jeu la dynamique des territoires, non seulement sur le plan économique mais également en matière urbaine (Grandclément et Boulay, 2015). S'agissant des ensembles métropolitains, cette dynamique n'est ni garantie ni certaine. Les avis divergent en effet lorsqu'il s'agit d'évaluer leurs perspectives sur le plan de la croissance économique. Pour les uns, elles sont favorables puisque ce sont désormais les villes, voire une poignée des plus grandes, « qui tirent la production de richesse en France » (Estèbe, 2015 ; Davezies et Estèbe, 2015). Pour les autres, la taille n'est pas nécessairement synonyme de performance économique : la croissance n'est pas concentrée dans les grandes agglomérations accédant au statut de métropoles (Bouba-Olga et Grossetti, 2014). Néanmoins, les très grandes agglomérations (ou aires urbaines) ne cessent de gagner en population (Clanché, 2014) : elles sont de ce fait en position favo-

rable pour attirer des revenus et conforter leur économie résidentielle (Talandier, 2008) et partant, leur développement ainsi que celui de leurs bases fiscales.

Quoi qu'il en soit, si elle est motrice, la dynamique du développement territorial ne se traduit pas par une croissance en proportion des produits des impôts locaux. Le système fiscal appose sa marque sur la distribution de la matière imposable et sur celle de ses perspectives de croissance (Guengant, 2013). Les distorsions entre les valeurs réelles des biens imposés et leurs valeurs d'imposition, et entre leurs évolutions respectives sont d'autant plus flagrantes que les assiettes des taxes sont en France évaluées selon des procédures administratives reposant sur des critères dépassés (CPO, 2010).

Parallèlement au jeu des dynamiques territoriales, les responsables locaux disposent du pouvoir politique d'accentuer la progression des produits. Ils sont en effet dépositaires de latitudes pour fixer et pour faire varier annuellement les taux de taxation. Accorder aux élus locaux de telles possibilités et leur conférer une autonomie fiscale peut s'entendre. La décentralisation a bien pour vocation d'ajuster au mieux la production de services publics et les préférences locales (Derycke et Gilbert, 1988). Dans ce cadre, les facultés d'intervention sur le montant des impôts constituent un mécanisme de régulation et de responsabilisation. En effet, du point de vue des élus, la disponibilité des produits fiscaux contient l'offre de services qu'ils sont amenés à proposer ; du point de vue des contribuables, les montants à acquitter au titre des taxes limitent la demande de biens publics locaux.

L'appréciation du degré d'autonomie fiscale dévolue aux échelons locaux est délicate, la notion pouvant être entendue de multiples façons (Blöchliger, 2006). Les latitudes dont jouissent les collectivités françaises sont très poussées, même si des dispositions réglementaires s'imposent lors de la fixation des taux⁶ (Le Lidec, 2011). Les marges de manœuvre politiques conférées au local sont bien réelles ; elles vont cependant en s'effritant.

1.2. Des processus d'amoindrissement du potentiel de choix fiscaux locaux

Progressivement, le potentiel de choix fiscaux à disposition des élus locaux s'amoin-drit sous le poids des contraintes économiques et de celles pesant sur la gestion des budgets publics, orientées vers une certaine austérité. Implicitement ou explicitement, les réformes affectant la fiscalité locale et les atténuations qui lui sont portées restreignent la portée des décisions locales. De leur côté, les élus locaux posent eux-mêmes un certain nombre de limites, politiques ou électorales, à la mobilisation de leur pouvoir de taxation.

Dans la période ayant précédé la décentralisation, la fiscalité servait de variable d'ajustement des budgets locaux. Le contexte économique était favorable et orienté à la croissance, induisant une augmentation de la matière imposable ; les besoins en investissements, en lien avec l'urbanisation, étaient alors premiers et la fiscalité, dynamique, apportait les ressources requises. Ces tendances ont ensuite subi des inflexions. La fisca-

⁶ Des taux plafonds s'imposent taxe par taxe, de façon à limiter les variations interterritoriales des niveaux de taxation. Des limites sont posées aux variations annuelles et conjointes des taux de façon à contenir les transferts fiscaux entre contribuables, au sein d'une même collectivité ; la règle dite des plafonds se cumule alors avec une règle dite des liens (les instructions annuelles fixant ces dispositions sont consultables à l'adresse : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/instructions-fiscales-4>)

lité locale ne pouvait continuer à augmenter plus rapidement que le PIB, dont la croissance était devenue plus modeste, et bon nombre de collectivités ont choisi de tempérer les sollicitations effectuées en direction de leurs contribuables (Tavéra *et al.*, 2009). La progression des budgets tend en conséquence à s'aligner sur celle de la fiscalité. La décentralisation et, surtout pour les communes et leurs intercommunalités, les choix des collectivités dans l'exercice de leurs compétences, ont cependant exercé une pression sur les budgets et finalement, un effet haussier dans l'appel aux ressources fiscales. En outre, contrairement à ce qui était escompté, la montée en charge des regroupements intercommunaux ne s'est pas accompagnée d'économies budgétaires. Au contraire, la taille du secteur public local a crû et avec elle, les taux de taxation (Gilbert et Madiès, 2013). Les possibilités d'élévations additionnelles en ont été restreintes d'autant, notamment là où existaient déjà des intercommunalités. Récemment, la contribution des collectivités au redressement des comptes publics et les objectifs de contingentement de l'évolution des dépenses locales⁷ enserrent les choix fiscaux locaux dans un nouveau système de contraintes. Les issues sont incertaines : la pression fiscale devrait-elle croître afin de compenser les diminutions des versements étatiques ? L'évolution risquerait alors d'aller à l'encontre des objectifs nationaux de modération des prélèvements fiscaux (Cour des Comptes, 2016).

Cette croissance trouverait difficilement à se manifester dans la mesure où les contraintes déjà à l'œuvre se doublent d'un ensemble de limitations, restreignant de façon implicite, voire en sourdine, les possibilités d'usage du levier fiscal. Ainsi, des pans entiers de la fiscalité des collectivités échappent progressivement au pouvoir d'intervention des élus, ce qui suscite une forme de dépolitisation⁸. Les limitations en question interviennent d'une double façon. Les mécanismes d'atténuation du pouvoir local proviennent en premier lieu de la conception des taxes, de leur nature même. Ainsi, une large part de la fiscalité économique revenant aux groupements intercommunaux est désormais totalement administrée⁹. Parallèlement, les taxes acquittées par les ménages perdurent, inchangées, quand bien même elles soulèvent des questions de justice fiscale. Les conditions d'une accentuation de leur mobilisation et de leur acceptabilité en deviennent de plus en plus problématiques. Ces mécanismes tiennent en second lieu à la mise en place récurrente de dispositifs destinés à contenir la portée des réformes apportées au système fiscal ou à ses

⁷ « La mise en place de l'ODEDEL [Objectif d'Evolution de la DEpense Locale] vise à associer les APUL au redressement des comptes publics en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire globale des finances publiques. Cet objectif est indicatif pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Il devrait enrichir le débat sur la contribution du secteur local au respect de la trajectoire des finances publiques. » (Jaune budgétaire, 2016, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2017).

⁸ Il est même fait état d'une recentralisation (rampante) de la fiscalité locale (Mercier, 2004).

⁹ C'est le cas du produit de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) qui, en complément de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), vient en remplacement de la taxe professionnelle.

défauts, puis à leur perpétuation¹⁰. Le contribuable national, finançant les multiples compensations étatiques instituées pour des motifs catégoriels, individuels ou territoriaux, se substitue fréquemment au contribuable local. L'impôt perd ainsi son caractère local (Fréville, 2003). De telles dispositions instaurent une distance entre les produits (et les taux) votés par les élus, les montants acquittés par les redevables et les sommes alimentant les budgets. Les exonérations et dégrèvements, en nombre croissant, amputent le champ d'exercice de l'autonomie fiscale revenant aux collectivités (Guengant *et al.*, 2008). Celle-ci se vide pour partie de sa substance.

La mise en œuvre des marges de manœuvre en question est en outre tributaire de contraintes tenant aux processus de décision tels qu'ils se déroulent localement. Les facultés de choix des décideurs locaux se déploient au sein des interactions qui les lient soit aux représentants des localités proches et semblables, soit aux élus des collectivités de rang supérieur, soit encore aux contribuables eux-mêmes. Les interactions stratégiques entre niveaux de gouvernement font jouer des mécanismes tantôt d'imitation, tantôt de concurrence (Madiès *et al.*, 2005 ; Blöchliger *et al.*, 2011). Ceux-ci conduisent à des effets de minoration : les taux des taxes s'avèrent inférieurs à ce qui serait souhaitable du point de vue de la provision de services publics locaux. En conséquence, les possibilités de maniement du levier fiscal ne sont pas utilisées à plein.

Le faible recours au pouvoir de majoration des taux peut de surcroît être mis en relation avec la compétition dans laquelle entrent les communes puis désormais leurs intercommunalités (Charlot *et al.*, 2011) en vue d'attirer des entreprises. S'agissant des contributions acquittées par les ménages, du point de vue des élus, des élévations de la pression fiscale risquent d'engendrer des mécontentements et partant, des coûts électoraux. Pourtant, « la capacité du "vote avec les urnes" à produire une sanction électorale d'origine fiscale suscite bien des interrogations et apparaît souvent plus formelle que réelle » (Guengant, 1993)¹¹. Les décideurs locaux ont néanmoins suffisamment intégré ce risque pour se comporter comme s'il était avéré, au point que les variations des taux d'imposition suivent de près les cycles électoraux (Binet et Pentecôte, 2006).

Dans la période récente, les observations contenues dans les rapports officiels (Cour des Comptes, Observatoire des finances locales...) convergent : les élus communaux et les représentants des intercommunalités ont fait le choix d'augmenter très faiblement le taux des taxes d'habitation et foncières. Tout se passe comme si le faisceau de contraintes, de divers ordres, pesant sur le maniement du pouvoir de taux s'opposait à son exercice effectif. L'hypothèse peut alors être faite que tout recours accru à ce levier d'action suppose des bifurcations avec les dépendances multiples dans lesquelles ce pouvoir est enserré. De telles modifications ne peuvent être immédiates, ce qui contribue à hypo-

¹⁰ Ainsi par exemple, en raison du principe de neutralité budgétaire inscrit dans la réforme intervenue en 2010 (Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, comportant entre autres la suppression de la taxe professionnelle et l'allègement de la fiscalité supportée par les entreprises), un ensemble de versements compensateurs ont été institués afin de ménager, collectivité par collectivité, les équilibres antérieurs.

¹¹ Tous les votes s'effectuent avec les urnes. L'auteur fait allusion au « vote avec les pieds », formalisé par Tiebout (1956) et selon lequel les ménages expriment leurs préférences en termes d'offre de services publics locaux et de fiscalité à acquitter en choisissant leur localisation de résidence. La mobilité résidentielle constituerait le pendant ou l'alternative aux consultations démocratiques.

théquer l'expansion des ressources fiscales métropolitaines. Observe-t-on dans les choix effectués au sein des territoires en question des indications qui contreviennent à ces perspectives ou bien au contraire, qui les rendent plausibles ?

1.3. Les sources mobilisées et la méthode adoptée

Des informations fiscales à la fois détaillées, exhaustives et récentes sont rares, concernant les collectivités locales. Pour l'essentiel sont disponibles les données contenues dans les fichiers officiels servant aux calculs annuels des montants de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)¹². Les éléments fiscaux figurant dans ces fichiers portent, pour les communes, sur les années 2001, 2009, 2012 et 2014, et, pour leurs intercommunalités, sur les années 2012 et 2014. Ils sont complétés, pour les métropoles, par ceux apparaissant dans les fiches individuelles officielles, et telles que consultées pour les années postérieures à la réforme fiscale, c'est-à-dire 2011 à 2015.

L'analyse est conduite pour les 12 intercommunalités de droit commun, au vu de leur composition au 1^{er} janvier 2015. On retient de la sorte les contours des métropoles actuelles, en faisant abstraction de leurs évolutions éventuelles depuis la création initiale du regroupement. Les produits de la taxe d'habitation et des taxes foncières alimentent à la fois les budgets des métropoles et ceux des communes qui les constituent. Du point de vue du contribuable et pour chaque taxe, le taux choisi par l'instance métropolitaine s'ajoute à celui retenu par le conseil municipal. Les partages des taxes entre communes et intercommunalités sont variables selon les lieux. Aussi, afin de ne pas biaiser les comparaisons, les analyses sont conduites sur les taux cumulés, obtenus par addition des valeurs communales et intercommunales.

Les règles légales contenant les valeurs annuelles des taux s'appliquent à ces taux cumulés. De ce fait, les décisions fiscales prises par les conseils municipaux et celles des représentants des métropoles sont interdépendantes. En toute rigueur, l'analyse de l'exercice de la marge de manœuvre au sein des ensembles métropolitains supposerait l'étude de celle exercée par chacun des niveaux de gouvernement impliqués. L'entreprise serait néanmoins délicate, le nombre de communes pouvant être élevé¹³, chacune d'entre elles pesant par ailleurs d'un poids différent au sein de l'ensemble. À ce stade, seul est effectué l'examen des taux annuels pratiqués par les EPCI retenus et de ceux choisis par leur ville-centre.

L'accent est mis sur les taxes dont le taux peut être modulé localement. En 2014, les produits de ces impôts (taxe d'habitation, taxes foncières et Cotisation Foncière des Entreprises CFE) s'élèvent à un peu plus de 42 milliards d'€. Simultanément, l'ensemble des taxes, les contributions et compensations bénéficiant aux communes et à leurs intercommunalités leur rapportent 58 milliards d'€. S'ils n'en représentent pas la totalité, les produits des impôts à pouvoir de taux constituent bien l'essentiel (73 %) des ressources fiscales.

¹² La DGF constitue le principal versement annuel de l'État à toutes les collectivités locales. Les fichiers en question sont établis annuellement par le Ministère de l'Intérieur (DGCL). Leurs versions (pdf) ne donnent plus lieu à commercialisation depuis 2014. L'obtention de données pour les millésimes antérieurs est conditionnée par des partenariats informels que les chercheurs concluent avec des tiers qui acceptent de transmettre les fichiers dont ils disposent. La dépendance à ces arrangements justifie l'absence de continuité de la série.

¹³ Si Brest métropole rassemble 8 communes, la Métropole européenne de Lille en compte quant à elle 85.

2. Une fiscalité métropolitaine ordinaire, dépendante des ménages et des communes

En comparant les ensembles métropolitains et tous les autres ensembles intercommunaux, on constate des différences dans les montants des impôts prélevés, des analogies dans le poids des diverses taxes. Ces constats ouvrent de premières perspectives quant à l'usage des marges de manœuvre fiscales dans les grandes agglomérations.

2.1. Des avantages pour les métropoles, au regard des montants perçus

Les produits de la fiscalité locale perçue au sein des ensembles métropolitains atteignent en 2014 un peu plus de 7 milliards d'€, soit 15 % du total des impôts locaux prélevés au niveau national¹⁴. Cette part est proportionnée au poids sociodémographique de ces ensembles : les métropoles rassemblent 13 % de la population regroupée et 18 % des emplois présents dans ces localités (d'après DGF, 2015 et Insee, 2016).

Lorsque les montants sont rapportés à la population, il apparaît que les habitants paient davantage de taxes dans les ensembles métropolitains qu'en moyenne (tableau 1). Les compensations et produits fiscaux d'origines diverses y sont également plus abondants. Les montants des impositions frappant les activités économiques, la CFE et notamment la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), y sont nettement plus élevés qu'ailleurs. La fixation du taux de la CVAE échappant aux autorités locales, l'importance des produits métropolitains au titre de cette cotisation reflète en premier lieu l'abondance de la valeur ajoutée créée localement et donc un effet de structure. En second lieu, un avantage revient aux ensembles métropolitains du fait du mode de territorialisation du produit de l'impôt¹⁵ et des modalités de consolidation de la valeur ajoutée pour les entre-

¹⁴ Les produits s'élèvent à environ 10 milliards d'€, soit 18 % du total si l'on inclut toutes les taxes et les compensations issues de la réforme fiscale de 2010.

¹⁵ La valeur ajoutée, comptabilisée au niveau des entreprises, est ventilée entre les territoires où se situent les établissements en fonction de clés arbitraires (valeur des immobilisations, effectifs).

Une répartition conventionnelle est opérée. « Si l'entreprise a des établissements situés dans des communes différentes ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la répartition de la valeur ajoutée taxable dans chaque commune s'effectue au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et, pour les deux autres tiers, de l'effectif qui y est employé. En outre, les valeurs locatives et les effectifs des établissements industriels sont pondérés (...) » (source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/cotisation-sur-valeur-ajoutee-des-entreprises-cvae-1>). Se pose la question du mode de consolidation de la valeur ajoutée pour les entreprises appartenant à un même groupe. En effet, « une part croissante des échanges commerciaux ayant lieu à l'intérieur des groupes, les prix de cession entre entités d'un même groupe peuvent avoir pour effet de minorer la valeur ajoutée des sites d'exécution et de majorer celle des sièges ou des filiales financières (sources : centres de profit (http://www.adcf.org/content-article?num_article=2285&num_thematique=5)).

Les évaluations effectuées tendent à montrer que les critères retenus désavantagent les territoires industriels par rapport à ceux qui accueillent les établissements tertiaires et logistiques des mêmes entreprises (Bonnet *et al.*, 2014). Le secteur tertiaire est prédominant dans les villes, et dans les plus importantes d'entre elles. Les métropoles recevraient ainsi un avantage.

prises appartenant à un même groupe. Ce second avantage est contingent puisqu'il est dépendant des conventions en vigueur et donc sujet à leur modification.

Tableau 1 : produits des impôts locaux, ensembles intercommunaux et métropolitains (communes et intercommunalités), 2014, en €/hab

	Ensembles inter-communaux	Ensembles métropolitains	Écart relatif
Taxe habitation TH	309	386	25 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties FB	251	312	24 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties FNB	15	3	-80 %
Cotisation Foncière des Entreprises CFE	103	133	29 %
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises CVAE	59	82	39 %
Impositions Forfaitaires des Entreprises de Réseaux IFER	8	4	-50 %
Taxe sur les Activités Commerciales TASCOM	11	12	9 %
Total produits	757	931	23 %
Total produits (TA FNB, TEOM... et compensations inclus)	929	1 312	41 %

Note : une comparaison des produits des impôts sur les activités économiques peut être effectuée en rapportant les montants aux volumes d'emplois : la CFE rapporte 484 €/emploi dans les ensembles métropolitains (472 €/emploi pour tous les ensembles), la CVAE 270 €/emploi (269 €/emploi pour tous les ensembles).

Source : d'après DGF 2015

2.2. Une structure de la fiscalité en décalage avec les attendus métropolitains

Dans son ensemble, la structure des impôts bénéficiant aux ensembles métropolitains ne diffère pas de celle qui vaut en moyenne pour la totalité des ensembles intercommunaux (tableau 2). La taxe d'habitation occupe la première place. Selon les estimations, les propriétaires des biens à usage résidentiel acquittent environ 62 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties¹⁶. Il en résulte que les contributions provenant des ménages priment. Les métropoles n'échapperaient donc pas à un processus commun, celui de la résidentia- lisation des bases et des ressources fiscales locales (Grandclément et Boulay, 2015). Cela indique encore, parallèlement, que les impôts acquittés uniquement par les entreprises ont un poids relatif bien moindre. La réforme de 2010 a contribué à leur allègement (Durieux *et al.*, 2010) et dès 2011, on constate que « le poids des taxes ménages dans les res- sources fiscales directes du secteur communal a nettement augmenté, passant de 58,5 % à 74,5 % » (BIS, 2012). La réforme fiscale va de la sorte à l'encontre des mesures prises jusque-là, le législateur ayant fait de la fiscalité unique sur les activités économiques « à la fois le moteur et le passage obligé de la coopération intercommunale en milieu urbain, donc de la politique d'agglomération. » (Hertzog et Siat, 2000). En accentuant la

¹⁶ La taxe foncière sur les propriétés bâties est acquittée à la fois par les ménages et par les entreprises sans qu'il soit toujours possible de déterminer sa provenance. Selon les estimations, variable selon les lieux, la part issue des activités est proche de 38 %

dépendance des métropoles à leurs bases fiscales résidentielles et à leur croissance, les modifications intervenues fragilisent ces institutions tandis que les lois récentes visent à affirmer leur position en faisant d'elles des fers de lance du développement économique.

Tableau 2 : produits des impôts locaux, ensembles intercommunaux et métropolitains (communes et intercommunalités), 2014, en milliards d'€ et en %

	Ensembles intercommunaux	En % total	Ensembles métropolitains	En % total
Taxe habitation TH	18,9	41 %	2,9	41 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties FB	15,3	33 %	2,4	33 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties FNB	0,9	2 %	0,02	<1 %
Cotisation Foncière des Entreprises CFE	6,2	14 %	1,0	14 %
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises CVAE	3,6	8 %	0,6	9 %
Impositions Forfaitaires des Entreprises de Réseaux IFR	0,5	1 %	0,03	<1 %
Taxe sur les Activités Commerciales TASCOM	0,7	1 %	0,09	1 %
Total produits	46,2	100 %	7,1	100 %
Total produits (TA FNB, TEOM... et compensations inclus)	56,7		10,0	

Source : d'après DGF 2015

Une fois pris en compte les reversements de fiscalité opérés par les intercommunalités¹⁷ en direction de leurs membres (tableau 3), le poids fiscal des communes composant les ensembles métropolitains devient prépondérant, comme pour la moyenne des regroupements. Malgré l'intégration progressive intervenue au sein des métropoles, la fiscalité demeure encore largement communale. L'avenir financier de l'administration locale en général, des métropoles en particulier, se joue donc toujours dans les communes (Hertzog, 2015). Cela peut laisser supposer l'existence d'une municipalisation des institutions métropolitaines (Le Saout, Ségas, 2011) et pour le moins, celle d'une dépendance de ces dernières aux décisions prises par les élus communaux lorsqu'il s'agit de percevoir des ressources fiscales.

Finalement, les constats effectués interpellent quant à la cohérence entre le régime fiscal ordinaire des métropoles et les attentes formulées à leur égard. S'il est escompté que le dynamisme des activités économiques procure aux institutions métropolitaines des

¹⁷ De façon schématique, au nom d'un principe de neutralité budgétaire, les intercommunalités reversent aux communes-membres la différence entre les produits fiscaux que leur ont transférés les communes et les montants qu'elles ne consomment pas pour l'exercice des compétences qui leur ont été confiées par ces communes. Les communes-membres d'intercommunalités à fiscalité additionnelle perçoivent une part de la fiscalité locale sur les activités économiques. Les communes isolées sont attributaires de l'ensemble de ces produits. Dans les métropoles, intercommunalités à fiscalité professionnelle unique, les communes ne perçoivent plus les produits des taxes (CFE, CVAE, IFR, TASCOM) acquittées par les entreprises.

moyens croissants pour l'exercice renforcé de leurs compétences et la concrétisation de leur rôle intercommunal, les réalités sont tout autres.

Malgré tout, la situation est en apparence favorable puisque les produits métropolitains sont plus élevés. Cet écart provient-il de l'abondance des bases d'imposition, liée à un effet de situation dû au contexte territorial, ou provient-il de valeurs plus élevées là qu'ailleurs des taux des taxes, liées à un effet de préférences et de choix politiques locaux (Gilbert et Guengant, 2004) ?

Tableau 3 : produit des impôts locaux, communes et intercommunalités, 2014, en milliards d'€ et en %

	Produit communes	Produit fiscal total EPCI avant dépenses de transfert	Produit fiscal total EPCI après dépenses de transfert	% communes avant transfert	% communes après transfert
ensemble 12 métropoles	4,4	5,7	4,4	43 %	56 %
total ensembles intercommunaux	29,5	27,2	21,1	52 %	63 %

Note : les produits incluent toutes les taxes et les compensations (issues de la réforme de 2010)

Source : d'après DGF 2015

3. Les ensembles métropolitains plus riches que les autres

Poursuivant l'exploration, on constate que les ensembles métropolitains sont dépositaires d'un avantage, dû à un effet de structure : celui de posséder des bases d'imposition à fortes valeurs et donc, de disposer d'une richesse fiscale marquée. Il ressort par ailleurs que celle-ci est installée de longue date.

3.1. Des valeurs des bases d'imposition à l'avantage des métropoles

Lorsqu'on évalue les montants unitaires des bases d'imposition de chacune des quatre taxes retenues, on constate que, hormis pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹⁸, ces montants sont, dans les ensembles métropolitains, plus élevés qu'en moyenne (tableau 4). Les biens immobiliers, ceux des ménages comme ceux des entreprises, ont davantage de valeur (imposable) dans les métropoles que dans l'ensemble du territoire national. Cela confère un avantage certain aux institutions communales et intercommunales situées au sein de ces territoires : toutes choses égales par ailleurs, les produits perçus au titre des impôts peuvent être élevés, sans qu'il soit besoin de pratiquer une forte pression fiscale. *A priori*, l'abondance de la matière taxable limite le recours politique au pouvoir de taux.

Les comparaisons des dotations en bases d'imposition des collectivités locales sont usuellement faites en se référant à leurs potentiels fiscaux et/ou financiers. Les bases des différentes taxes sont hétérogènes et ne peuvent être simplement additionnées. On estime alors

¹⁸ Les terrains non bâtis sont rares dans les ensembles urbains et la taxe en question importe principalement pour les territoires ruraux, voire péri-urbains.

un produit théorique, encore dit potentiel : schématiquement, il représente ce que rapporteraient ces taxes en appliquant à leurs bases les taux moyens d'imposition nationaux. Les montants obtenus rendent alors compte de différences de situation. Ils peuvent être établis en retenant uniquement les taxes dites « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) et l'on obtient alors le « potentiel 3 taxes ». Le « potentiel 4 taxes » est évalué en intégrant au précédent la fiscalité sur les activités économiques. En ajoutant les dotations étatiques tenues comme des ressources certaines, on établit le « potentiel financier »¹⁹.

Tableau 4 : bases moyennes des impôts locaux à pouvoir de taux, potentiel fiscal et financier, ensembles intercommunaux et métropolitains (communes et intercommunalités), 2014, en €/hab

	Ensembles intercommunaux	Ensembles métropolitains	Écart relatif, en %
Taxe habitation TH	1 447	1 556	8 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties FB	1 178	1 309	11 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties FNB	31	5	-84 %
Cotisation Foncière des Entreprises CFE	395	447	13 %
Potentiel fiscal 3 taxes	617	661	7 %
Potentiel fiscal 4 taxes	900	1 098	22 %
Potentiel financier	1 061	1 270	20 %

Note : il s'agit des bases brutes d'imposition (hors abattements, exonérations...)

source : d'après DGF 2015

La « supériorité » des valeurs des bases d'imposition au sein des ensembles intercommunaux est confirmée par les valeurs moyennes élevées des potentiels fiscaux et financiers, disponibles pour les communes-membres des métropoles (tableau 4). Celles-ci sont plus richement dotées, quel que soit l'indicateur retenu. L'écart (relatif), par rapport à l'ensemble des communes, est net pour le « potentiel 4 taxes » : les entreprises, via leurs bases d'imposition, sont à l'origine d'une part substantielle de la différence entre les métropoles et les autres contextes intercommunaux. À défaut d'être des villes d'exception (Halbert, 2010), les métropoles reçoivent des avantages en termes de richesse fiscale et financière du fait des particularités de leurs activités économiques, de l'évaluation de ces dernières à des fins de taxation.

3.2. Une richesse installée depuis longtemps

Les mesures des richesses potentielles ne sont pas strictement comparables pour la période précédant la réforme fiscale de 2010 et pour celle lui succédant. Pour la première, on dispose des valeurs des potentiels fiscaux (4 taxes) des communes composant les ensembles métropolitains, pour la seconde des valeurs de leurs potentiels financiers (tableau 5).

¹⁹ Les modalités exactes de calcul des potentiels figurent dans des notes d'informations annuelles émanant du Ministère de l'Intérieur (pour exemple et pour 2015, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/noteinfo_dnp_180515.pdf).

La « supériorité » de la richesse fiscale ou financière des communes situées dans les ensembles métropolitains vaut pour les diverses dates retenues. La capacité de ces localités à mobiliser des ressources pour des actions locales est installée de longue date, et au moins depuis le début des années 2000. Notons cependant que les potentiels ont évolué au même rythme dans les métropoles et ailleurs. Sous le poids d'une croissance devenue plus atone, d'une modification du régime des taxes laissant une moindre place à la fiscalité des activités, la dotation en matière imposable a crû nettement moins rapidement au cours des années récentes qu'entre 2001 et 2009. Si les territoires métropolitains ont bénéficié d'un dynamisme économique marqué ou spécifique, cette dynamique n'a pas eu d'incidence notable sur l'évolution de leur richesse fiscale. Les investissements qui ont pu être consentis dans le cadre de politiques d'aménagement, visant à conforter l'attractivité de ces territoires ou leur compétitivité, n'ont pas suscité de retour fiscal majeur.

Tableau 5 : potentiel fiscal et financier moyen, communes des ensembles métropolitains, 2001, 2009, 2012, 2014, en €/hab et taux moyen annuel d'évolution, en %

	Potentiel fiscal 4 taxes, en €/hab			Potentiel financier, en €/hab		
	2001	2009	Taux moyen annuel d'évolution	2012	2014	Taux moyen annuel d'évolution
Ensemble métropoles	639	875	4 %	1 269	1 270	<1 %
Ensemble communes regroupées	560	750	4 %	1 046	1 061	1 %
Écart relatif métropoles/ensembles des communes regroupées	14 %	17 %		21 %	20 %	

Source : d'après DGF 2002, 2010, 2013 et 2015

Toutes choses égales par ailleurs, une richesse installée et sa progression régulière, intervenant à la manière d'une rente de situation, peuvent laisser entendre une faible nécessité de recourir à des élévations de la pression fiscale. *A contrario*, surtout lorsqu'elle intervient dans un contexte de restrictions opérées sur les versements étatiques, une moindre évolution de la matière imposable est de nature à susciter des besoins d'augmentation des taux des taxes et ainsi, des inflexions dans les politiques fiscales. Celles-ci sont-elles sensibles dans les ensembles métropolitains ?

4. Un effet richesse ne dispensant pas du recours à des taux élevés

Afin d'apprécier le recours, plus ou moins accentué, au levier fiscal au sein des métropoles, il est indispensable de considérer le niveau des taux d'imposition pratiqués puis leur évolution récente, en comparaison des situations existant par ailleurs.

4.1. Des taux métropolitains élevés

En comparant les montants des produits prélevés et ceux des richesses fiscales potentielles, on dispose d'une indication quant à la pression fiscale exercée localement. En

2014, cette pression est en moyenne plus intense dans les ensembles métropolitains que dans les autres. Le rapport entre les produits perçus au sein des premiers et leurs potentiels fiscaux s'établit en effet à 1,19 et à 1,03 ailleurs, en moyenne²⁰. Une telle « supériorité » constitue en toute hypothèse un des effets du regroupement intercommunal et de son intégration. Les taux d'impôts cumulés (communaux et intercommunaux) tendent à augmenter avec l'intercommunalité (Leprince et Guengant, 2002 ; Thomas, 2008). Ils sont par ailleurs (structurellement) plus élevés dans les EPCI en taxe professionnelle unique et en fiscalité mixte (Charlot *et al.*, 2008), qui sont les régimes en vigueur dans les ensembles métropolitains.

Le constat demeure lorsque l'on considère chacune des taxes à pouvoir de taux (tableau 6). Taxe par taxe²¹, le poids relatif (au sein des produits des ensembles intercommunaux) du produit effectif dépasse celui du produit théorique : les taux dans les ensembles métropolitains sont supérieurs en tout ou partie aux taux de référence. Les politiques fiscales adoptées jusque-là dans les métropoles ont donc comme conséquence une pression fiscale plus forte à l'endroit des ménages et des entreprises, comparativement à ce qui prévaut dans d'autres ensembles territoriaux.

Tableau 6 : produits théoriques et effectifs des impôts locaux à pouvoir de taux, ensembles intercommunaux (communes et intercommunalités), 2014, en % des totaux des ensembles intercommunaux

	Part relative ensembles métropolitains, en % du total des ensembles intercommunaux	
	Produit théorique	Produit effectif
Taxe habitation TH	13 %	16 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties FB (hors transferts)	14 %	16 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties FNB	2 %	2 %
Cotisation Foncière des Entreprises CFE	14 %	16 %
Total 4 taxes 4T	13 %	15 %

Source : d'après DGF 2015 ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/elements_reference_2015.pdf

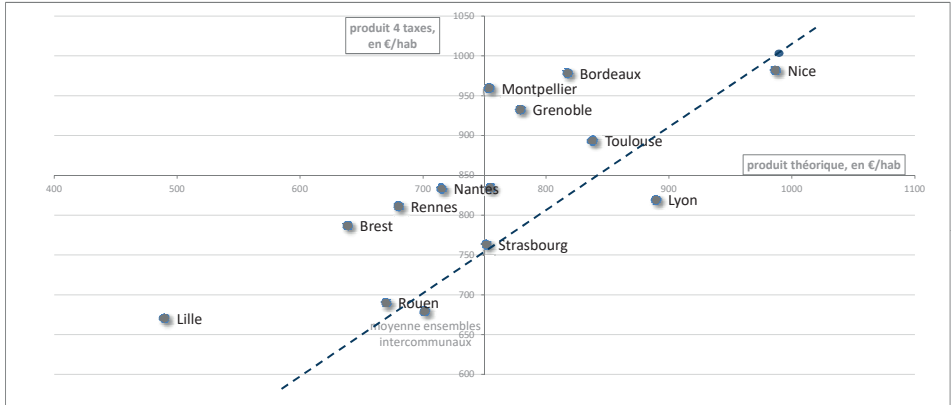
Par contre, ce qui est vrai pour l'ensemble des métropoles ne l'est pas pour chacune d'entre elles. Lorsque les ensembles métropolitains sont positionnés selon un double gradient (schéma 1), c'est-à-dire en fonction de l'importance unitaire du produit théorique des 4 taxes et de celle des produits fiscaux effectivement perçus, on constate en effet que tous les contribuables ne sont pas sollicités partout de façon identique et surtout, que tous

²⁰ Un rapport supérieur à 1 signifie que tout ou partie des taux choisis localement sont supérieurs aux taux moyens nationaux. Le constat converge si l'on compare les produits perçus et les potentiels financiers : le rapport s'établit à 1,03 pour les ensembles métropolitains et à 0,88 pour la totalité des ensembles intercommunaux

²¹ Hormis pour la taxe foncière non bâtie dont la part relative est dans tous les cas faible (cf. *supra*).

ne le sont pas plus intensément qu'en moyenne nationale. Les conditions de l'autonomie fiscale sont à la fois inégalement distribuées et diversement mises à profit.

Schéma 1 : produit théorique et produit effectif, ensembles métropolitains, 2014, en €/hab



Notes : La droite figure l'égalité du produit théorique et du produit effectivement perçu ; taux TH = 0,239453 ; taux FB = 0,202016 ; taux FNB = 0,484881 ; taux CFE = 0,257636 pour le calcul du produit théorique. L'origine des axes correspond aux valeurs moyennes pour les 12 métropoles du produit théorique et du produit effectivement perçu des 4 taxes locales, exprimés en €/hab.6

Source : d'après DGF 2015 ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/elements_reference_2015.pdf

Constatons que, au-delà du profil moyen (représenté par Nantes Métropole, voire Rennes Métropole), tous les ensembles métropolitains ne sont pas également riches. Les capacités de mobilisation des ressources fiscales diffèrent nettement selon les lieux : elles vont pratiquement du simple au double entre l'ensemble lillois et celui de Nice. L'étendue statistique des produits perçus est moindre que celle des produits théoriques (les coefficients de dispersion s'élèvent respectivement à 0,13 et 0,17). Il en ressort que les choix fiscaux opérés par les élus sont différenciés et qu'ils atténuent la portée des écarts entre métropoles. Les incidences des politiques décentralisées sont longtemps apparues comme incertaines, du point de vue des différences entre territoires. Pour l'essentiel, sous de multiples influences nationales et locales, les processus politiques fluctuent, suscitent des oscillations répétées entre standardisation et différenciation territoriale (Pinson et Reignier, 2012). Concernant les ensembles métropolitains et les décisions en matière d'impôts, les tendances à l'homogénéisation des moyens l'emportent actuellement, ce qui peut être antinomique avec des impératifs d'affirmation de spécificités dont les institutions métropolitaines pourraient chercher à se prévaloir. Soulignons encore que les choix fiscaux métropolitains se positionnent entre diverses formes de modèles. L'un d'entre eux serait celui de la modération (à Lyon, à Nice, voire à Rouen). Un autre serait au contraire caractérisé par l'intensité de la pression fiscale (à Toulouse, Grenoble, Bordeaux, Montpellier).

Il ressort que les métropoles n'échappent pas aux tendances générales selon lesquelles le niveau de richesse et celui des taux entretiennent une certaine indépendance (Guengant et Tavéra, 2000). Il n'en demeure pas moins que des effets de compensation se manifestent : des taux élevés contreviennent en tout ou partie à la faiblesse des bases (à Brest, à Lille par

exemple). Les effets politiques paraissent en réalité contraints par des effets de situation ou de contexte. *In fine*, des différences de moyens persistent, face à un destin métropolitain énoncé de façon commune, ce qui est de nature à compromettre le succès généralisé escompté.

Potentiellement, les inflexions ne peuvent être identiques là où la modération des taux prévaut et là au contraire où l'intensité des prélèvements est forte. Selon les cas, des bifurcations éventuelles, et un recours accentué à la pression fiscale, sont tributaires des trajectoires déjà empruntées. Les coûts politiques, les craintes de sanctions électorales associées à des hausses ne sont pas, selon toute probabilité, identiques lorsque la stabilité a antérieurement prévalu ou lorsque les élévations sont intervenues de façon régulière.

4.2. Une forte stabilité des taux

En moyenne, entre 2012 et 2014, les produits fiscaux bénéficiant aux ensembles métropolitains ont augmenté moins fortement que ceux revenant à l'ensemble des territoires intercommunaux (tableau 7). Le constat vaut pour les impôts des communes comme pour ceux attribués à l'institution métropolitaine, pour ceux acquittés par les entreprises²² et en conséquence, pour ceux pesant sur les ménages. Les bases d'imposition ayant progressé de façon analogue dans les ensembles métropolitains et dans les autres ensembles (tableau 5), le moindre dynamisme des produits est imputable à un usage plus modéré, de la part des élus en charge des métropoles et de leurs communes, des possibilités d'accroître les taux des taxes. L'évolution, ordinaire, de la matière imposable suffit alors à garantir la progression des produits, et les stratégies fiscales métropolitaines sont largement fondées sur la stabilité des taux (ou sur leur faible progression). L'inertie des situations acquises, et du niveau de richesse, l'actualisation uniforme des bases d'imposition permettent actuellement d'éluider la question, politique, de l'élévation de la pression fiscale.

Tableau 7 : taux moyen d'évolution des produits des impôts locaux, ensembles intercommunaux et métropolitains, 2012-2014, en %

	Ensembles intercommunaux	Ensembles 12 métropoles
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises CVAE	11 %	6 %
Impositions Forfaitaires des Entreprises de Réseaux IFER	14 %	13 %
Taxe sur les Activités Commerciales TASCOT	16 %	13 %
Produit fiscal total EPCI avant dépenses de transfert	16 %	6 %
Produit fiscal total EPCI après dépenses de transfert	6 %	6 %
Produit total des communes et syndicats 2015	10 %	6 %
Produit total ensembles 2015	13 %	6 %

Note : les périmètres des métropoles de Grenoble et de Lyon ont été modifiés entre 2012 et 2014 : les deux ensembles intercommunaux ne sont pas intégrés aux comparaisons ; celles-ci portent sur 1 895 ensembles existant aux deux dates (parmi les 2 114 dénombrés en 2014). Source : d'après DGF 2013 et 2015

²² Les données annuelles concernant la Cotisation Foncière des Entreprises ne sont pas disponibles. Les fluctuations annuelles des montants de CVAE limitent les possibilités de comparaisons dans le temps.

Comme dans les années 1980 (Uhaldeborde, 1984), malgré les modifications récentes du système fiscal, les évolutions du contexte et l'amplification du rôle des collectivités, les élus, métropolitains ou non, utilisent donc encore de manière limitée les marges de manœuvre dont ils sont détenteurs. Ces tendances perdureront-elles, dans les ensembles constitués autour des métropoles ou des autres villes ? À terme, les modifications à venir des modes d'évaluation des bases d'imposition²³ influenceront sur leur progression et amèneront nécessairement à reconsidérer l'évolution même de la pression fiscale.

Au stade actuel, les métropoles ne sont que de simples transpositions de communautés préexistantes, de coopérations déjà instituées et pour certaines, de modes de fonctionnement bien rodés. La loi MAPTAM n'introduit pas de modification substantielle sur ces plans. Le *statut quo* pourrait alors être tenu comme la permanence des arrangements en place face à la complexité organisationnelle et politique à laquelle se heurtent les métropoles (Hernandez, 2008). Les enjeux s'intensifient avec ces dernières, tandis que les parties prenantes engagées se diversifient : les coûts de transaction augmentent en conséquence (Webster, 1998). La reproduction des dispositions établies et l'immobilisme aboutiraient ainsi en particulier à tempérer ces coûts et, au moins, à neutraliser les sujets sensibles, dont celui des prélèvements fiscaux, qui risqueraient de briser les consensus établis (Négrier, 2012).

On pourrait également faire l'hypothèse que cet immobilisme, ou cette indétermination, révélerait des tensions de fait, voire de modalités de réactions face à des exigences contradictoires. Les métropoles sont pressées de concrétiser d'ambitieux projets de territoires, supposant de lourds investissements financiers. Simultanément, elles sont enjointes à participer à la modération du rythme de progression des dépenses publiques locales et des prélèvements fiscaux. Jusque-là, le fonctionnement intercommunal n'a pas fait ses preuves sur ces plans-là ; il a en retour largement alimenté les critiques (Cour des Comptes, 2005). Un certain nombre d'élus sont susceptibles de chercher à renverser cette tendance, internalisant les modèles de rigueur gestionnaire en vigueur (Guehair et Rigal, 2012 ; Guenoun, 2009), voire en les instrumentalisant à leurs propres fins (Ségas, 2016).

La diversité des situations et des réactions métropolitaines serait illustrative des variations infranationales dans les modes de gouvernement, et même de gouvernance, locale (Pinson, 2010), au positionnement variable selon les intercommunalités au regard de l'élaboration des projets de territoire et du degré d'ouverture des modes de décision (Baldé *et al.*, 2013). En matière de stratégies fiscales peut également être posée la question de l'homogénéité interne aux ensembles métropolitains, de la cohérence entre les options intercommunales et communales d'autant que ces dernières pèsent encore lourdement (cf. *supra*).

Dans l'immédiat, si l'on se réfère aux villes-centres des métropoles, il s'avère que, pour la plupart d'entre d'elles²⁴, les dynamiques des taux sont analogues à celles de leur groupement. Tout se passe comme si, face à des enjeux partagés et dans des scènes de décision largement semblables, les trajectoires locales étaient communes. Ces villes ne se démarquent ainsi pas de leurs consœurs, situées dans des contextes dits ordinaires (Cour des Comptes, 2016). Cependant, en 2015, même si la progression de l'effort fiscal a été moindre qu'elle l'est généralement en année post-électorale (OFL, 2016), certaines des

²³ Seules Rennes et Strasbourg échappent à cette tendance.

²⁴ Seules Rennes et Strasbourg échappent à cette tendance

villes-centres des métropoles ont fait progresser leur pression fiscale alors qu'elle était stable jusque-là. Peut-on voir là l'apparition de signaux faibles et l'amorce de nouvelles trajectoires fiscales locales, délibérées ou contraintes ? Celles-ci pourraient signifier la manifestation de politiques en vue d'accorder la logique des moyens à celle du projet de territoire, notamment lorsque la ville principale joue un rôle prépondérant soit du point de vue des investissements à réaliser, soit encore en raison des proximités politiques entre élus communaux et intercommunaux. Il n'est pas à exclure que le modèle intercommunal ne parvienne pas à alléger les charges de centralité et que précisément, au centre plus encore qu'en périphérie, l'effet de ciseaux, dû à une progression plus rapide des charges que des ressources, impose une élévation de la fiscalité.

Conclusion

Big is beautiful, big is efficient..., les mots d'ordre perdurent (Wood, 1958 ; Torre et Bourdin, 2016), au point d'être actuellement au fondement de l'expansion du périmètre et de la consistance des regroupements intercommunaux et de leur montée en puissance avec les métropoles.

Des investigations complémentaires seraient indispensables en vue de conforter ou de mettre en doute la portée des constats opérés pour les 12 métropoles récemment créées et leurs réalités fiscales. Ces observations mériteraient d'être prolongées dans l'espace (en considérant les grandes intercommunalités qui n'ont pas acquis le statut de métropoles) et dans le temps (en repérant les inflexions à l'œuvre rompant les inerties). Néanmoins, d'ores et déjà, un certain nombre d'interrogations quant à la pertinence des modifications introduites avec la consécration des métropoles, à la cohérence des dispositions instituées et finalement, quant aux incidences à en attendre, méritent d'être formulées.

Les métropoles figurent des inventions sans innovation (Baraize et Négrier, 2001). Créées sur fond d'intercommunalités déjà instituées, leur mode de gouvernement, leur organisation fiscale et financière sont demeurés inchangés. Les dispositions légales contiennent alors en elles-mêmes les conditions d'un déséquilibre. L'accent est placé sur le projet métropolitain, sur l'exercice de compétences élargies, supposant des dépenses en conséquence. Pourtant, les conditions de mobilisation des ressources sont tues, alors que les versements étatiques, à l'heure de l'austérité et de la rigueur, se resserrent, et que les potentialités de la fiscalité locale sur les activités économiques ont été amoindries. Les institutions métropolitaines sont alors enserrées dans un carcan étroit (Protière, 2012), avec les seules adaptations que tolère un mode d'organisation jacobin (Négrier, 2012) et qui induit une dissonance entre objectifs et moyens. Dans ce contexte, les ressources fiscales locales constituent le vecteur majeur de financement, non seulement de l'action publique locale et de sa perpétuation, mais aussi de la concrétisation des politiques décidées au niveau national. Via leurs moyens et paradoxalement, sans que l'organisation de ces derniers soit pensée en tant que telle, les métropoles deviennent des acteurs de ces politiques (Marcou, 2012). Leur territorialisation, ainsi actée de fait, constitue une des clés du succès escompté, ou l'un de ses freins.

Actuellement, les métropoles vivent sur une situation acquise, et sur leur forte richesse en matière imposable. Elles empruntent la trajectoire commune de la fiscalité locale : celle de sa résidentialisation, soutenue en raison de leur attractivité démographique. Le

manement de la fiscalité locale sur les ménages est délicat, car il soulève de multiples questions, ne serait-ce qu'en termes d'équité. Est-il dès lors envisageable que, de surcroît, les ménages deviennent les principaux financeurs des conditions du développement métropolitain, conçu pour stimuler l'attractivité des territoires à l'égard des entreprises ? N'est-ce pas faire reposer une ambition nationale sur des bases fragiles ?

L'une des raisons fondant la réticence des élus communaux et intercommunaux à utiliser l'autonomie fiscale attachée à leurs mandats électoraux, tient précisément à ce que leurs contribuables sont en même temps leurs électeurs. Les limites à cette autonomie ne s'arrêtent pas à ces coûts électoraux, présumés ou avérés ; elles tiennent encore à un ensemble d'ambiguïtés voire de contradictions, impliquant tant les décideurs locaux que nationaux. La voie du fédéralisme fiscal métropolitain, confiant l'essentiel des pouvoirs de taxation à l'institution intercommunale et à même de lui conférer de réels moyens financiers d'intervention, n'a pu être envisagée. Elle conduirait non seulement à un particularisme trop intense des métropoles au regard des autres regroupements intercommunaux (Protière, 2012) mais également à une rupture au regard de l'autonomie des communes et aux pouvoirs consentis à leurs élus. L'intensité des enjeux métropolitains, la formulation locale des modalités politiques et organisationnelles, via les pactes fiscaux et financiers en cours de généralisation, seront-elles en mesure de tempérer ces obstacles au partage et à la mutualisation ? Les élus communaux et intercommunaux impliqués se saisiront-ils de cette opportunité pour accorder leurs logiques, pour confronter la portée des ambitions territoriales, l'ampleur des moyens indispensables, et pour activer en conséquence les leviers requis ? Tout en étant amoindries, des marges de manœuvre sont encore disponibles. Par ailleurs, avec les dispositifs de compensation institués faute de réforme fiscale d'ampleur, avec l'instauration d'une fiscalité de plus en plus administrée, le périmètre sur lequel les élus ont possibilité d'exercer leurs choix politiques se restreint progressivement. Il s'ensuit un partage implicite des responsabilités fiscales et des blâmes afférents. Il en résulte également une redistribution financière invisible. Ainsi est évitée, ou minorée, la question frontale du sens des versements étatiques et des territoires à soutenir. S'il est acceptable que les métropoles soient des bénéficiaires des compensations fiscales, il le serait beaucoup moins qu'elles deviennent des territoires privilégiés au titre des aides de l'État. Le débat ne pourrait-il néanmoins être ouvert, lorsque les métropoles sont érigées en objets de politiques nationales ?

Héritées du passé et ancrées dans les modes de fonctionnement, les pesanteurs qui s'exercent sur la mobilisation des ressources fiscales locales comme métropolitaines, tant institutionnellement que politiquement, sur le plan national et local, semblent destinées à perdurer. Les signaux de ruptures majeures ne sont guère perceptibles. Alors, si les métropoles sont à la fois désirables et désirées, ces objets des politiques aménagistes courent le risque de demeurer des figures de rhétorique... La cohérence des décisions publiques, tant locales que nationales, est en jeu ; les récentes menaces à l'encontre de la taxe d'habitation laissent supposer qu'elle n'est pas encore de rigueur...

Bibliographie

- Arthuis J., 2003. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale*, Sénat, n° 289, Session Ordinaire de 2002-2003.
- Baldé K., Carassus D., Gardey D. et Marin P., 2013. *Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle pro-actif et ouvert ou un modèle passif et fermé?* UPPA/IAE – PILOTE, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Baraize F. et Négrier E. (Dirs.), 2001. *L'invention politique de l'agglomération*. L'Harmattan, Paris.
- Béhar D., 2015. Changer les institutions ou changer les pratiques? Les priorités de la réforme territoriale. *Esprit* 2, 13-23.
- Binet M.-E., Pentecôte J.-S., 2006. Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal. *Économie & prévision* 174, 113-127.
- BIS, 2012. 2011 : Nouvelle répartition de la fiscalité locale dans les collectivités locales. *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL* 85 (janvier).
- Blöchliger H., 2006. *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. Economics Department and Center for Tax Policy and Administration. OECD, Paris.
- Blöchliger H. and Pinero-Campos J., 2011. *Tax Competition between sub-central governments*. Economics Department and Center for Tax Policy and Administration. OECD, Paris.
- Bonnet Y., Coge J.-P. et Doublet X., 2014. *Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*. Inspection Générale des Finances IGF, Inspection Générale de l'Administration IGA, Paris
- Bouba-Olga O. et Grossetti M., 2014. La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique? *Revue de L'OFCE* 143, 117-144.
- Charlot S., Paty S. et Pigué V., 2008. Intercommunalité et fiscalité directe locale. *Économie et statistique* 415-416, 121-140.
- Charlot S., Paty S. et Pigué V., 2011. Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération. *INRA Sciences sociales* 5/2010.
- Clanché F., 2014. Trente ans de démographie des territoires - Le rôle structurant du bassin parisien et des très grandes aires urbaines. *Insee première* 1483.
- Conseil des Prélèvements Obligatoires CPO, 2010. *La fiscalité locale*. La Documentation française, Paris.
- Cour des Comptes, 2005. *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*. Paris.
- Cour des Comptes, 2015. *Les finances publiques locales*. Rapport public thématique, Paris.
- Cour des Comptes, 2016. *Les finances publiques locales*. Rapport public thématique, Paris.
- Dafflon B. et Madiès T., 2008. *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Agence Française de Développement, Paris.
- Davezies L. et Estèbe P., 2015. *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique?* Rapport d'étude pour le compte de l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et du PUCA. Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Paris.
- Derycke P.-H. et Gilbert G., 1988. *Économie publique locale*. Economica, Paris.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, 2016. *Les collectivités locales en chiffres 2016*. Ministère de l'Intérieur, Paris.
- Durieux B., Subremon P., Dugos P., Juey J.-F., Berges P., Ohier M. et Revial T., 2010. *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*. La Documentation française, Paris.
- Estèbe P., 2015. La décentralisation? Tous contre! *Esprit* 2, 74-84.

- Fréville Y., 2003. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux*. N° 71. Sénat session ordinaire de 2003-2004. Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 2003, Paris.
- Gaxie D., 1997. *Intercommunalité. Bilan et perspectives*. PUF-CURA P., Paris, 25-49.
- Galimberti D., Lobry S., Pinson G. et Rio N., 2014. La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale. *Hérodote* 154, 191-209.
- Gilbert G. et Guengant A., 1998. *La fiscalité locale en question*. Montchrestien, Paris.
- Gilbert G. et Guengant A., 2004. Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes. *Économie et statistique* 373, 81-108.
- Gilbert G. et Madiès T., 2013. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme In Laurent E., *Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques*. La Documentation française, Paris, 418-434.
- Grandclément A. et Boulay G., 2015. Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français. *Espace Géographique* 44 (1), 57-72.
- Guehair N. et Rigal J.-J., 2012. Pourquoi certaines collectivités locales françaises recourent-elles à la notation financière? *Gestion et management public* 1 (2), 22-34.
- Guengant A., 1993. Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale. *Revue économique* 44 (4), 835-848.
- Guengant A., 2013. Redistribution territoriale des perspectives de croissance des budgets locaux après la réforme de la fiscalité locale des entreprises. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 5, 911-926.
- Guengant A. et Tavéra C., 2000. Taux d'imposition locaux optimaux et processus d'ajustement progressif : existe-t-il des clubs communaux en France? *Économie & prévision* 146, 113-126.
- Guengant A., Leprince M. et Uhaldeborde J.-M., 2008. II. La fiscalité locale et les dotations nationales. *Annuaire des collectivités locales*. Où en est la gestion locale? Tome 28, 484-488.
- Guenoun M., 2009. *Le management de la performance publique locale. Étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III,
- Halbert L., 2010. *L'avantage métropolitain*. Presses universitaires de France, Paris.
- Hernandez S., 2008. Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes. *Vie & sciences de l'entreprise* 178, 54-75.
- Hertzog R. et Siat G., 2000. 7- L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité. *Annuaire des collectivités locales - La réforme de l'intercommunalité* Tome 20, 91-106.
- Hertzog R., 2012. La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière. *Revue française d'administration publique* 141, 121-137.
- Hertzog R., 2015. L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable? *Revue française d'administration publique* 156, 1005-1020.
- Klopfer M., 2002. Les enjeux de l'interdépendance financière entre communes et groupements à taxe professionnelle unique (TPU). *La Revue du Trésor* 8-9, 527-532.
- Le Lidec P., 2011. La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France In Bezes P. et al., *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) Académique, Paris, 149-192.
- Leprince M. et Guengant A., 2002. Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale. *Revue économique* 53, 525-535.
- Le Saout R. et Ségas S., 2011. La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC). *Politix* 93, 141-165.
- Madiès T., Paty S. et Rocoboy Y., 2005. Les stratégies fiscales des collectivités locales – de la théorie à la réalité. *Revue de l'OFCE* 94, 283-315.

- Marcou G., 2012. Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale. *Revue française d'administration publique* 141, 5-17.
- Ministère de l'Économie et des Finances, 2016. *Jaune budgétaire, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2016 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*. Paris.
- de Mongolfier A., 2016. *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2016*, N° 113, Sénat.
- Négrier E., 2012. Métropolisation et réforme territoriale. *Revue française d'administration publique* 141 (1), 73-86.
- Observatoire des finances locales OFL, 2015. *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015*. Paris.
- Observatoire des finances locales OFL, 2016. *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2016*. Paris.
- Offner J.-M., 2006. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de science politique* 56, 27-47.
- Pinson G., 2010. La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Pôle Sud* 32, 73-92.
- Pinson G. et Reigner H., 2012. Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s). In Douillet A.-C. et al., *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 163-178.
- Protière G., 2012. Le statut des métropoles en France. *Revue Est-Europa* 2, 289-304.
- Ségas S., 2016. Les usages politiques de « l'effet ciseaux » budgétaire - La nouvelle instrumentation de la gestion publique des communes et intercommunalités. *Métropolitiques*.
- Talandier M., 2008. Richesse et développement des territoires. *Pour* 199, 53-59.
- Talandier M. et Davezies L., 2009. *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*. PUCA, Paris.
- Tavéra C., Guengant A. et Gilbert G., 2009. Les collectivités locales peuvent-elles restaurer leur capacité de financement ? Les enseignements du modèle macroéconomique APUL. *Économie & prévision* 189, 21-39.
- Thomas O., 2008. Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? *Revue française d'administration publique* 127, 461-474.
- Tiebout C. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5), 416-424.
- Torre A. et Bourdin S. (dir), 2016. *Big bang territorial, La réforme des régions en débat*. Armand Colin, Paris.
- Uhaldeborde J.-M., 1984. Les politiques fiscales des communes : marges de manoeuvres et manoeuvres à la marge. *Politiques et management public* 2 (4), 7-37.
- Webster C. J., 1998. Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory. *Urban Studies* 35 (1), 53-75.
- Wood R., 1958. Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua? *American Political Science Review* 52 (1), 108-122.