

synthèse de l'étude - décembre 2011

# rôle économique des grandes villes et grandes agglomérations



CAISSE D'ÉPARGNE  
LA BANQUE. NOUVELLE DÉFINITION.





## ■ les objectifs de l'étude

■ L'Association des Maires de Grandes Villes de France a demandé au cabinet VCA de proposer une démarche destinée à illustrer et évaluer le rôle économique des grandes agglomérations. La démarche s'inscrit dans le cadre des débats actuels sur l'optimisation de la répartition territoriale des ressources publiques. L'enjeu étant de tenir compte non seulement des besoins des territoires mais également de leur apport à l'économie nationale.

Ainsi, l'objectif de l'AMGVF dans cette étude est d'évaluer, pour la première fois, la création de richesses des grandes villes et agglomérations à partir de la valeur ajoutée créée, en d'autres termes de leur PIB.

L'économie territoriale est un champ d'étude encore en devenir. Souvent limité à *l'efficacité économique des formes administratives et l'optimum d'urbanisation*, les premières recherches ont porté sur *l'économie publique* et les services publics locaux. L'économie géographique s'est intéressée surtout aux facteurs explicatifs de

localisation des activités économiques (existence de matières premières, accès aux voies de communication, etc.) ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques locales contribuant au développement économique des territoires.

Plus récemment l'économie spatiale, ou **économie des territoires** a ouvert la recherche vers la compréhension des phénomènes spatiaux sur l'économie, l'économie urbaine, la recherche sur les relations entre l'espace et la croissance économique, les avantages comparatifs des aires régionales dans un esprit très ricardien. Aujourd'hui, on travaille beaucoup sur des théories telles que "l'économie résidentielle" de **Laurent Davezies** : ces travaux montrent que le véritable enjeu du développement d'un territoire n'est pas de créer le plus de richesses possibles, mais d'en capter le plus possible.

C'est pourquoi, il est tout aussi important d'appréhender l'aptitude d'un territoire à capter des ressources extérieures que sa capacité à créer des richesses.

## ■ rappel de la démarche

■ Actuellement, l'INSEE calcule uniquement des PIB régionaux, c'est-à-dire la somme des valeurs ajoutées des entreprises et institutions installées dans les régions<sup>1</sup>. Rappelons que la valeur ajoutée (VA) est égale à la production (chiffre d'affaires pour les entreprises commerciales par exemple) moins les consommations intermédiaires (les achats nécessaires à la production).

L'étude a pour objectif de procéder à l'évaluation des PIB pour toutes les villes et agglomérations membres de l'AMGVF. Cette évaluation a été rendue possible grâce aux simulations effectuées par le ministère des Finances et du Budget dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, ces simulations réalisées à la mi-2010 ont donné des "rendements" de la Cotisation à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) à trois niveaux : la région, le département, l'EPCI ou la ville (lorsque celle-ci n'est pas en fiscalité professionnelle unique ou FPU).

Les CVAE, évaluées par les services fiscaux, permettent de "remonter" jusqu'à une évaluation de

la VA des différents territoires, selon une clé provenant de la loi de finances 2010 : le produit global est réparti à raison de 25% pour la région, 48,5% pour le département et 26,5% pour le bloc communal. Ainsi la CVAE totale (région + département + bloc communal) est égale à 4 fois la CVAE attribuée à la région.

Afin de procéder à cette évaluation nous avons appliqué un taux moyen de CVAE (qui diffère selon la taille des entreprises jusqu'à un maximum de 1,5%). Par ailleurs, il est à noter qu'une proportion non négligeable d'établissements n'est pas imposée. Les tests opérés montrent que le taux de prélèvement moyen est compris entre 1% et 1,2% selon les régions, et il est, par exemple, de 1,05% dans le cas de l'Auvergne.

Enfin, ni l'agriculture, ni les services publics ne sont imposables. Il a donc fallu en tenir compte en utilisant les données de l'INSEE. En moyenne nationale, les deux secteurs représentent 24% du PIB.

La comparaison entre les résultats obtenus par la CVAE régionale et les PIB régionaux de l'INSEE est très satisfaisante avec des écarts de l'ordre de un millièmme : la fiabilité de la démarche est ainsi confirmée.

A partir de ces diverses hypothèses, il a été possible de calculer les VA régionales, départementales et des communautés membres de l'AMGVF.

Rappelons que les VA ou PIB calculés sont des agrégats économiques qui concernent l'ensemble des acteurs du territoire de la collectivité et non la collectivité elle-même.

<sup>1</sup> le PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits (lesquels ne sont pas affectés aux secteurs et aux branches d'activité).

## l'exemple de l'auvergne et de clermont communauté

Afin d'illustrer la démarche, on a retenu le cas de Clermont-Ferrand : une grande ville dans un département et une région qui n'en possèdent pas d'autre.

Le PIB de l'Auvergne, selon l'INSEE s'est élevé à 33,1 milliards d'euros en 2009. La part de la VA relevant de l'agriculture et des services publics représente près de 30%, et celle de la VA "privée", qui comprend l'industrie et les services marchands, représente 70%, soit 23,3 milliards €.

Selon la clé de répartition, il nous a été possible de calculer la CVAE totale en partant de la CVAE de la région : 60,3 millions € x 4, soit 241 millions €. Avec un taux moyen de CVAE de 1,03%, le montant de la VA Auvergne "privée" s'établit à 23,3 milliards €. En réintégrant l'agriculture et les services administratifs (30%), on obtient, une VA très proche de l'estimation INSEE (à 0,04% près).

En suivant la même méthode, on obtient ainsi les VA suivantes :

- 21,1 milliards € pour le département du Puy-de-Dôme,

- et 12,4 milliards € pour la communauté de Clermont-Ferrand.

Rappelons encore une fois que, dans les deux cas, il ne s'agit pas de la VA des collectivités mais des valeurs ajoutées dégagées par les agents privés ou publics sur les territoires concernés.

On remarque que le Puy-de-Dôme représente 64% de la VA de la région Auvergne et que la CA de Clermont-Ferrand plus d'un tiers (37%), ce qui est considérable. En revanche, le poids de la VA de la ville elle-même en tant qu'agent économique est limitée à 1,1% de la VA du territoire communautaire.

Il se confirme qu'en terme d'importance économique, ce n'est pas, ou peu, l'activité des villes qui est fondamentale mais leur territoire. Ce n'est pas leur action "comptable" qui importe, c'est leur action en faveur du développement économique car elles sont "les lieux" où "cela se passe".

## les calculs exhaustifs : les PIB des grandes agglomérations

La méthode a fait l'objet d'une extension à tous les membres de l'AMGVF. Au total, il s'agit de 112 communautés et villes réparties sur 49 départements qui font partie de 21 régions. Ainsi, la moitié des départements est représentée et presque toutes les régions.

En moyenne, les grandes villes participent à 42% de la VA régionale et à 51% de la VA départementale.

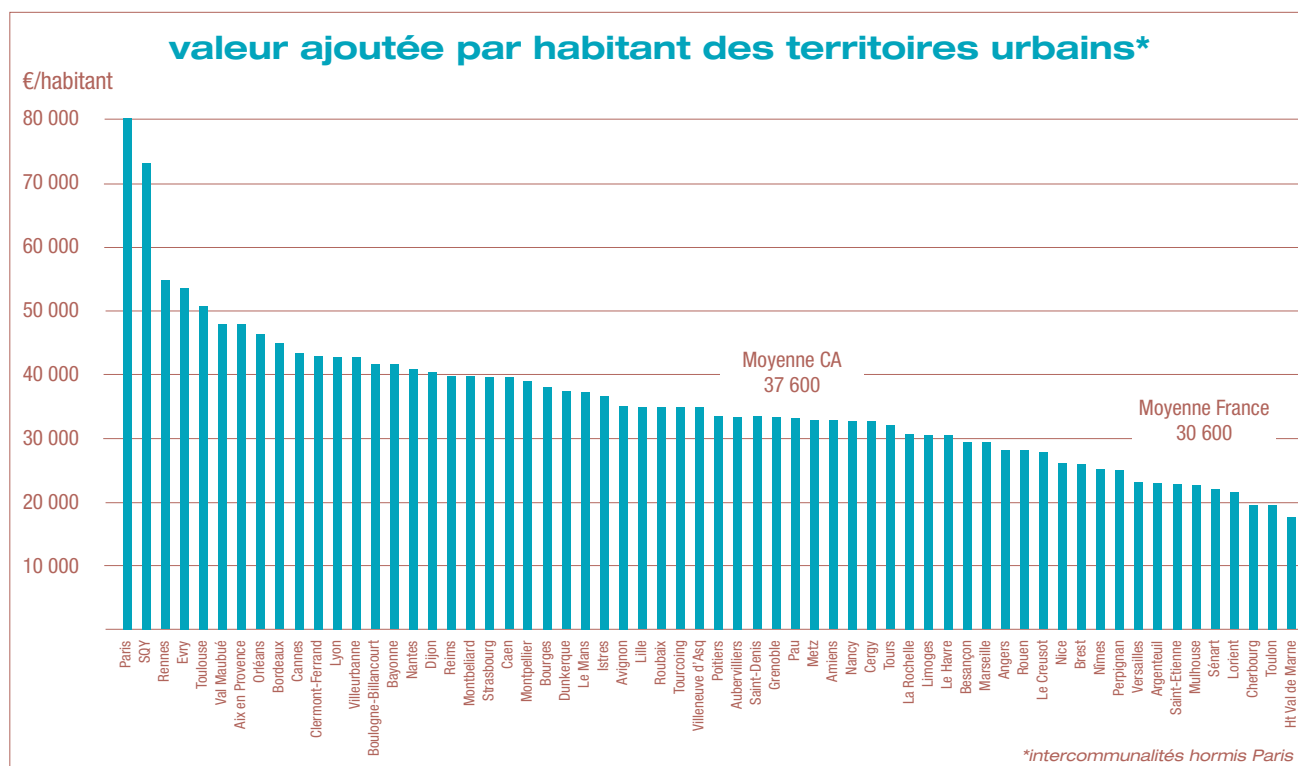
Ces résultats s'expliquent aussi par le fait que pour plusieurs régions et départements, il y a plus d'une collectivité dans la région et plusieurs dans le département. Les pourcentages expriment l'ensemble des VA concernées. Par exemple, pour la région Rhône-Alpes, les territoires des grandes agglomérations représentent 42% du PIB régional (30% pour le Grand Lyon, 7% pour la CA de Grenoble, et 5% pour la CA de Saint-Etienne).

Dans la plupart des cas, le poids de la VA est nettement supérieur au poids de la population. Ainsi, la Communauté Urbaine de Strasbourg qui représente 43% de la population du Bas-Rhin pèse 55% de la valeur ajoutée.

Le poids des communautés dans leur département est supérieur à 30% dans près des deux tiers des cas (hormis les communautés de la région Ile-de-France au regard de la taille de Paris).

Au total, 21 agglomérations ont une valeur ajoutée supérieure ou égale à 50% de la VA de leur département et 11 ont un ratio compris entre 40 et 50%.

Les VA par habitant des communautés sont comprises entre 20 000 € et 40 000 € par habitant. La moyenne des communautés s'établit à 37 600 € par habitant, pour une moyenne France entière de 30 600 €.



Dans plus de 90% des cas, les valeurs ajoutées propres des villes, c'est-à-dire dégagées en tant

qu'agents économiques se situent entre 800 € et 1 200 €/habitant.

## ■ création de valeur et transferts

■ Les grandes agglomérations concentrent une part appréciable de la valeur ajoutée nationale. Ce ne devrait pas être une surprise : comme le rappellent les organismes internationaux, le développement s'effectue par concentration, par densification, par économies d'échelle en milieu urbain.

Cependant, la valeur ajoutée des territoires n'induit nullement que les habitants de ces territoires ou leurs collectivités arrivent à conserver l'essentiel des valeurs produites car de nombreux et puissants transferts sont à l'œuvre : d'un côté des prélèvements sont opérés (impôts, prélèvements sociaux, péréquation fiscale), de l'autre des trans-

ferts provenant d'autres territoires modifient en sens inverse les revenus disponibles de chaque catégorie d'agents.

Afin d'évaluer dans quelle mesure la valeur ajoutée dégagée est captée par d'autres territoires, deux domaines ont été privilégiés (selon des données disponibles) :

- les revenus et les impôts sur les revenus d'une part,
- et la répartition de la fiscalité locale d'autre part.

On observe que les grandes agglomérations, même celles qui sont situées dans les territoires

les moins favorisés, représentent toujours une part estimable de la valeur ajoutée de leur département et de leur région. Ceci se traduit, par exemple, par une ponction plus que proportionnelle sur les revenus par le biais de l'impôt.

Ainsi, la Communauté Urbaine de Strasbourg, qui représente 25% de la population de la région et 43% du département, voit son poids d'impôt nettement supérieur puisque sa population acquitte 32% des impôts régionaux et 53% des impôts départementaux. Des résultats similaires sont perceptibles pour la fiscalité locale.

Pour obtenir des résultats significatifs et interprétables, les exploitations statistiques sont très lourdes et souvent complexes. C'est pourquoi, VCA n'a retenu qu'un échantillon de 11 grandes agglomérations. Il s'agit des territoires de grandes villes assez contrastées comme on peut le saisir dans le tableau ci-dessous.

Dans tous les cas, il a été nécessaire de récupérer les données (IRPP et fiscalité locale) sur chaque commune appartenant à la communauté correspondante, soit au total les 295 communes de l'échantillon.

## la fiscalité sur le revenu

■ Pour les revenus et les impôts dus et acquittés, on a extrait des fichiers départementaux les données des communes de chaque agglomération. Elles ont été comparées aux données départementales et régionales.

On remarque que le PIB de la communauté explique un niveau de revenu proportionnellement plus élevé que dans le reste du département, impôt national qui sera recyclé au bénéfice de l'ensemble du territoire national. On verra que cette situation

n'est pas générale pour les grandes villes étudiées. Les ratios obtenus indiquent toujours des situations sociales et de revenus propres à chaque ville.

Une première question s'impose : quelle relation entre le niveau de la valeur ajoutée d'un territoire et les revenus distribués ? A l'évidence, les écarts sont très importants à Bordeaux, Caen, Montpellier et Rennes. Ils restent importants à Clermont-Ferrand, Grenoble, Nancy, Orléans et Strasbourg.

### revenus et impôt sur le revenu poids des communautés dans le département

|                  |    | % popul. | % TVA | % revenu fiscal | % impôt net (total) | écart % VA / % revenu |
|------------------|----|----------|-------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| Bordeaux         | CU | 50%      | 71%   | 51%             | 59%                 | 20%                   |
| Caen             | CA | 32%      | 49%   | 32%             | 37%                 | 18%                   |
| Clermont-Ferrand | CA | 45%      | 59%   | 47%             | 59%                 | 11%                   |
| Grenoble         | CA | 33%      | 43%   | 34%             | 41%                 | 9%                    |
| Le Havre         | CA | 19%      | 21%   | 19%             | 21%                 | 2%                    |
| Montpellier      | CA | 40%      | 58%   | 41%             | 50%                 | 17%                   |
| Nancy            | CU | 35%      | 52%   | 38%             | 54%                 | 14%                   |
| Orléans          | CA | 42%      | 60%   | 43%             | 49%                 | 17%                   |
| Perpignan        | CA | 50%      | 59%   | 57%             | 62%                 | 2%                    |
| Rennes           | CA | 40%      | 63%   | 44%             | 58%                 | 20%                   |
| Strasbourg       | CU | 43%      | 56%   | 43%             | 53%                 | 13%                   |

## la fiscalité locale n'est qu'en partie locale

■ Le point de départ des exploitations de la fiscalité locale est similaire à l'impôt sur le revenu : là où il y a un PIB significatif, il y aura des ressources de

fiscalité locale. La question est de savoir si les ressources restent sur le territoire de la communauté où si elles sont distribuées à d'autres acteurs.



Dans cette perspective, on a recueilli les données de la fiscalité des régions et départements concernés ainsi que des communes. Pour chaque territoire, ont été cumulés les produits fiscaux de toutes les collectivités (communes, EPCI, département, région, et éventuellement d'autres organismes à fiscalité propre).

Ainsi, en 2009, dans le cas du territoire du Bas-Rhin, l'ensemble de la fiscalité locale s'élevait à 1 124 M€ dont 608 M€ (54%) provenaient du territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg et 368 M€ (33%) de la ville.

Mais il ne faut pas confondre ce qui est prélevé sur le territoire d'une collectivité et ce qu'elle perçoit

elle-même. Les produits prélevés par les collectivités sur leur propre territoire sont les suivants :

- la CUS prélève 197 M€ pour elle-même alors que son territoire en fournit 608 M€, ce qui représente seulement 18 % du produit fiscal total,
- et cette proportion n'est que de 11 % pour la ville de Strasbourg et 7% pour les communes de la CUS.

Certes, il est acquis qu'une partie des ressources fiscales va aider à financer des services départementaux ou régionaux fournis aux habitants du territoire mais ce sera sans proportion.

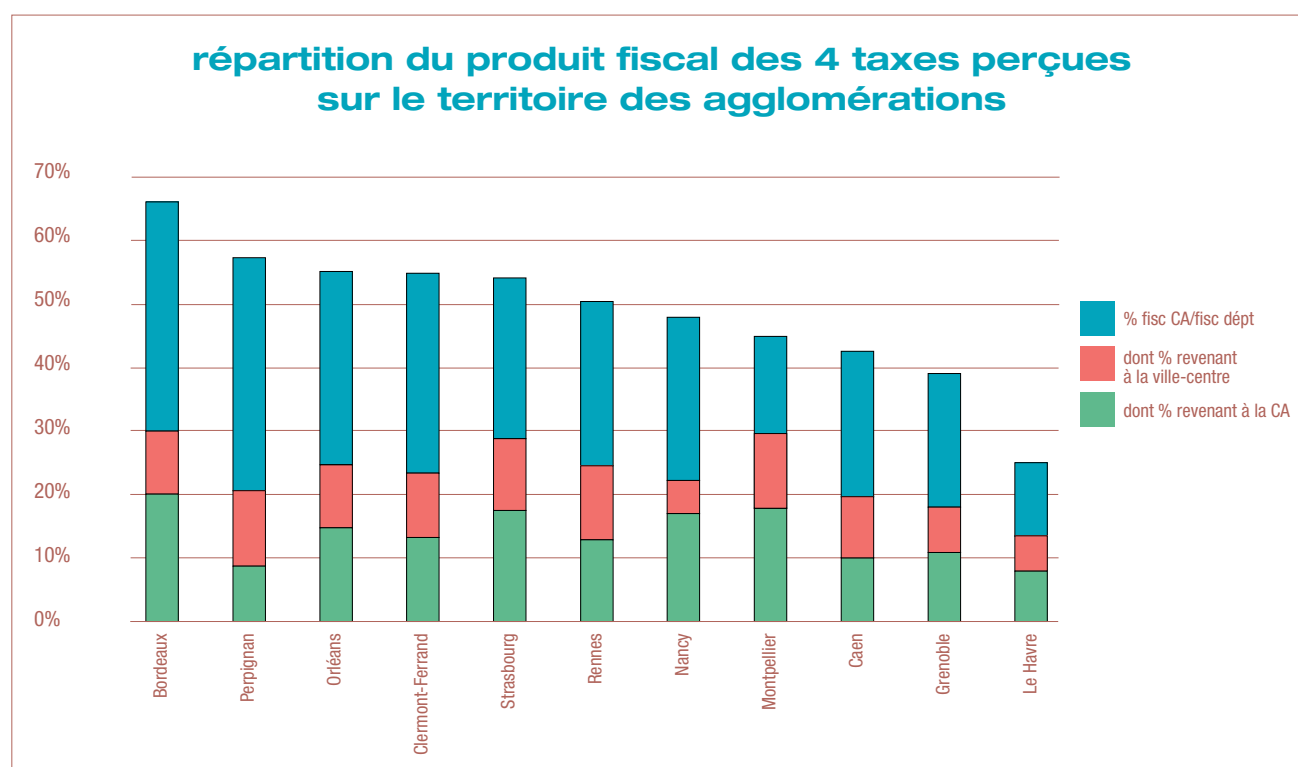
## ► les résultats obtenus

Le partage de la fiscalité locale pour l'ensemble de l'échantillon de 11 agglomérations se caractérise de la façon suivante :

- la fiscalité locale prélevée sur les territoires des 11 agglomérations représente en moyenne 47% de la fiscalité prélevée à l'intérieur du département (fiscalité régionale, départementale, et bloc local) ;
- la fiscalité locale prélevée sur les territoires des villes représente en moyenne 25% de la fiscalité prélevée à l'intérieur du département.

En moyenne, les agglomérations en conserve 14%, les villes-centre 9%, et les autres communes des agglomérations 7%.

Le partage de la fiscalité sur les territoires est illustré dans le graphique ci-dessous. Le produit perçu, par exemple, sur la CUS, représente 54% du produit fiscal recouvré sur le territoire départemental. La CUS n'en conserve que 18% et la ville 11%, les autres communes 6%, le reste (20%) est réparti entre d'autres collectivités. La proportion est beaucoup plus grande pour le cas de Bordeaux.



## ► produit fiscal et pression fiscale élevée

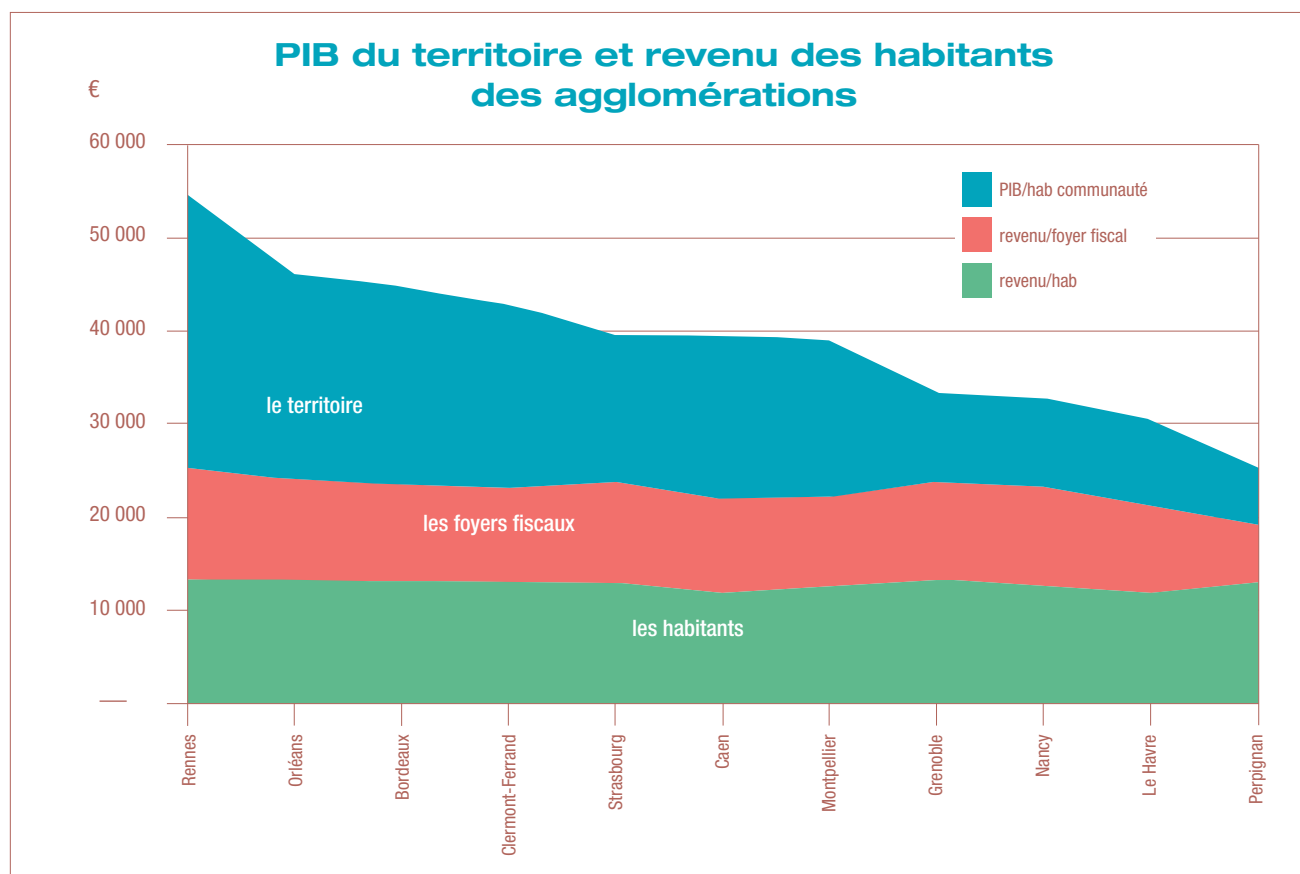
■ Si les produits fiscaux des grandes agglomérations sont élevés, comme on le sait, c'est du fait de la pression qui est beaucoup plus élevée que

la moyenne. On note que pour la Taxe d'Habitation, sauf dans un cas, les taux sont de 10 à 30% supérieurs aux valeurs moyennes.

## ► richesse des territoires et richesse des habitants

■ Les données par habitant montrent clairement que la richesse du territoire n'est pas celle des

habitants : la richesse du territoire est toujours nettement supérieure au revenu des habitants.

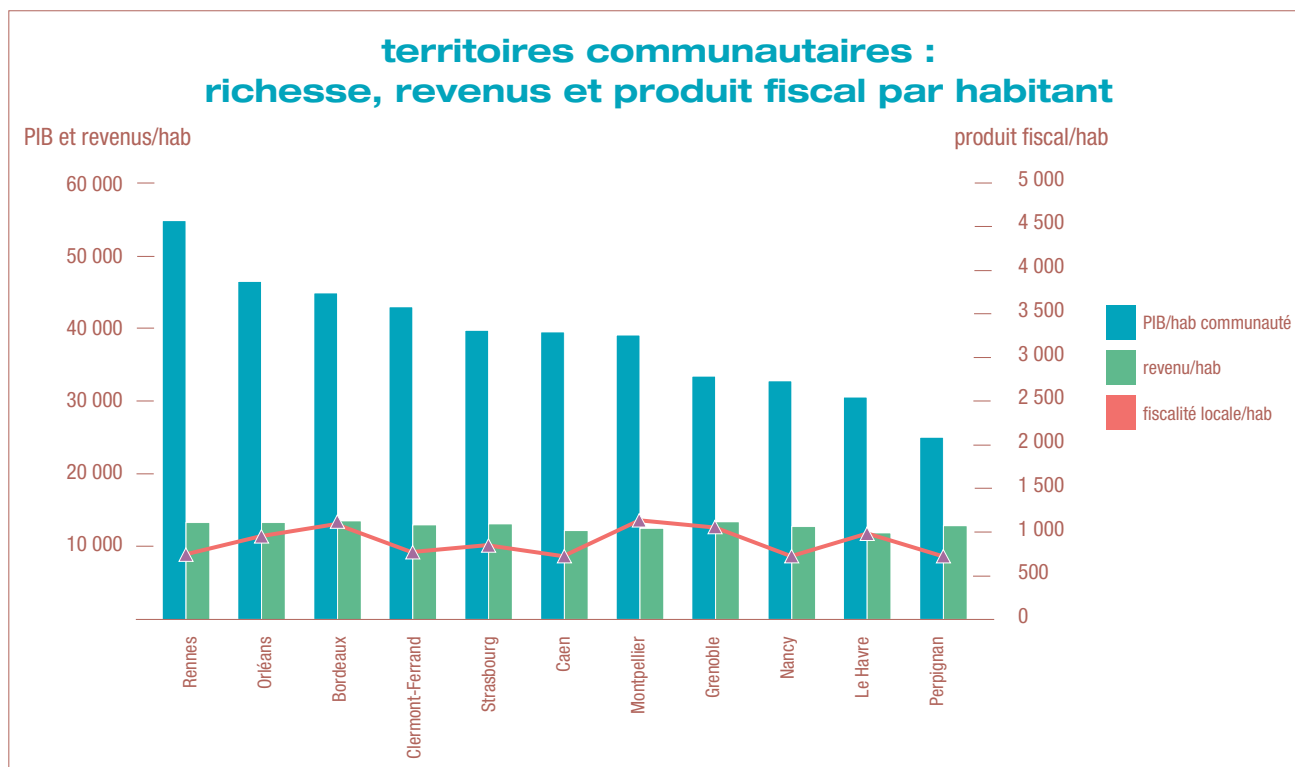


Il est même remarquable que le revenu par habitant ou le revenu par foyer fiscal soient tous deux proches des moyennes départementales et apparemment indifférents au niveau du PIB de la communauté.

Lorsque l'on élargit l'échantillon à l'ensemble des villes membres de l'AMGVF, on note que les revenus par habitant sont en fait très resserrés entre 10 000 et 12 000 € (à part trois villes). Dans le même temps, la valeur ajoutée par habitant s'échelonne de 10 000 à 55 000 € ! Les calculs montrent une totale absence de corrélation entre

les revenus et la VA par habitant. En fait, il apparaît que les revenus moyens en France ne sont pas du tout corrélés à la taille des communes au-dessus de 10 000 habitants.

Enfin, le produit de la fiscalité perçu sur les territoires n'est pas non plus corrélé au PIB territorial (voir graphique page suivante). En d'autres termes, la création de "richesse" d'un territoire, si elle garantit une situation économique satisfaisante, elle n'induit pas automatiquement des revenus moyens élevés ni des recettes fiscales importantes pour les collectivités.



## ■ conclusion

*le rôle économique des grandes villes, dont le PIB est mesuré pour la première fois, est considérable et vital pour l'ensemble des régions*

■ Le travail effectué au cours de cette étude est expérimental. A ce jour aucune évaluation des PIB n'avait réellement été effectuée en France au niveau d'une ville ou d'une agglomération.

Les résultats n'ont rien d'étonnant : comme on devait s'y attendre, les villes, et surtout les grandes

agglomérations concentrent une part très significative du PIB national. Mais jusqu'alors on en ignorait la proportion : presque 50% de la valeur ajoutée du pays, c'est-à-dire la création de richesse, est effectuée sur le territoire des grandes agglomérations.

*mettre en œuvre le développement économique local est une responsabilité essentielle des grandes villes*

■ Le rôle économique des grandes villes est donc considérable. Ce rôle induit une double responsabilité pour les grandes agglomérations françaises :

- assurer un développement vital pour l'ensemble de l'économie nationale,

- participer au processus de répartition de la valeur créée, tant en termes de fiscalité nationale que locale, de façon équitable eu égard à leurs charges.

*cette responsabilité appelle la mise en œuvre de stratégies locales plus complexes au regard de la réforme de la fiscalité professionnelle*

■ Le niveau de l'emploi et le développement de leur cité ont toujours été une préoccupation

majeure des élus. L'étude vient confirmer la nécessité de l'action publique locale. Grâce à la



Taxe Professionnelle, les collectivités ont vécu avec l'idée d'une forte corrélation entre les activités professionnelles créatrices d'emplois et de ressources fiscales locales. Peu à peu, la relation s'est distendue et, de compensations fiscales en plafonnement, la réalité économique n'a plus correspondu à la réalité physique ni à la capacité contributive des entreprises.

La réforme de la fiscalité professionnelle mais aussi un contexte financier plus délicat contraint aujourd'hui à une vision plus proche des réalités économiques. Pour son développement, *la ville-territoire* devra revoir ou compléter sa panoplie d'actions qui autrefois mettait en œuvre des stratégies surtout foncières.

### ***la ville est créatrice de richesse, pour partie conservée, mais très largement redistribuée***

■ La richesse créée dans les grandes villes ne reste pas dans les territoires émetteurs, elle se diffuse dans les zones limitrophes et au niveau national vers les zones réceptrices. Le vecteur le plus clair de la diffusion est représenté par les impôts (impôt sur le revenu et fiscalité locale) qui sont supérieurs dans les zones créatrices de valeur ajoutée et alimentent les budgets publics (Etat, sécurité sociale et transferts vers toutes les collectivités).

En terme de fiscalité sur les revenus deux constats s'imposent. Le premier était prévisible : la sur-imposition des ménages dans les grandes villes est de l'ordre de 15% en moyenne et ceci résulte de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Pourtant, les revenus sont largement inférieurs à la création de valeur ajoutée. Ils ne restent donc

Au moment où les zones industrielles deviennent des zones logistiques destinées à distribuer ce qui a été fabriqué ailleurs, il reste à concevoir de nouveaux moyens de développement. Dès aujourd'hui, la *"ville intelligente"* doit s'appuyer sur des stratégies nouvelles qui commencent seulement à être préfigurées. Il s'agira de conjuguer toutes les actions favorisant les externalités, celles qui juxtaposent ou concentrent les données, les savoirs, et la recherche dans un maillage performant de transmissions, fluidifiant les encombrements de toutes sortes et prodigue en économies d'énergie.

pas complètement localisés. Le second constat est l'absence de corrélation entre le niveau de la valeur ajoutée du territoire et le niveau des revenus dans ces mêmes territoires. Il s'agit d'une apparence spécifique du monde urbain français. Voilà une piste d'interrogation qui méritera une recherche particulière.

La fiscalité locale, quant à elle, peu spécialisée par collectivités avant 2010, était institutionnellement répartie entre plusieurs niveaux. L'étude permet de mesurer ce que les contribuables des grandes agglomérations conservent sur leur territoire, et ce qu'ils acquittent pour les autres collectivités : pour résumer, en moyenne, les contribuables des grandes collectivités étudiées contribuent à 50% de leurs cotisations fiscales à des territoires extérieurs.

### ***un équilibre est à trouver entre une production économique qui doit rester dynamique et la redistribution territoriale des richesses***

■ Ainsi, existent déjà des transferts importants depuis les zones créatrices de valeur vers les autres territoires nationaux. Il est tentant d'accroître les transferts et d'œuvrer vers de nouvelles péréquations territoriales. Pourtant, Laurent Davezies dans un de ses derniers ouvrages, met en garde dans sa conclusion contre une conception strictement concurrentielle et égoïste des territoires :

« A l'heure de la décentralisation et de son approfondissement, il faut s'inquiéter de voir monter au-delà du raisonnable une idée d'autonomie du développement des territoires en compétition, alors que nos différents territoires sont les éléments

complémentaires d'un système national à forte différenciation géo-fonctionnelle. (...) Le modèle territorial "qui marche" aujourd'hui – dans lequel ce sont les territoires où l'on produit le moins dont le revenu progresse le plus ! – ne peut être un modèle national, au risque de devenir le modèle "perdant". »

Ce qui est "raisonnable" et la limite du raisonnable ne sont pas encore définis aujourd'hui. La réflexion et les travaux de l'AMGVF aideront, on peut l'espérer, à les préciser.



**Association des Maires de Grandes Villes de France**

42, rue Notre-Dame des Champs 75006 Paris  
tél 01 44 39 34 56 - fax 01 45 48 98 54  
amgvf@grandesvilles.org - www.grandesvilles.org